



www.planum.net
The European Journal of Planning

Un nuovo approccio con i Fondi Strutturali

Simona Pascariu¹

Traduzione dall'inglese di Flavio Camerata

by *Planum*, ottobre 2009
(ISSN 1723-0993)

¹ Simona Pascariu è architetto e International expert in rigenerazione urbana per il programma PHARE in Romania.

Le città rumene presentano tradizionalmente caratteristiche urbane e architettoniche molto variabili da regione a regione, grazie a una serie di fattori geografici e storici. Ci sono però due cause principali che hanno indebolito notevolmente il fascino di queste diversità: l'influenza di cinquanta anni di "comunismo razionalista", e i quasi due decenni di errori compiuti nella fase di transizione post-comunista. È come cercare di suonare un'armonica per la prima volta, facendo molta pressione, ma senza ottenere della musica decente, e guastando le potenzialità dello strumento. L'urbanistica post-comunista assomiglia a un vaso di Pandora, da cui si riversano desideri e frustrazioni (specialmente quelli legati alle abitazioni private e alle automobili di grossa cilindrata) che vanno a incidere sullo sfondo di una cornice legale inadeguata e troppo permissiva. Ancora dopo diciotto anni di transizione verso la democrazia, i *decision maker* rumeni non riescono a capire che l'urbanistica è uno strumento potente, e non sanno come adoperarlo per il bene dei cittadini. La maggior parte delle ultime operazioni urbane sono state dirette alle infrastrutture stradali e al restauro di edifici o aree storiche, in occasione più che altro di tornate elettorali o eventi internazionali. Non c'è alcuna visione o pianificazione strategica.

L'asse città

La nuova condizione di stato membro dell'Unione Europea, a partire dal gennaio 2007, può contribuire al cambiamento in questo campo. A questo proposito, nel quadro del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il POR 2007-2013 per la Romania contiene dei provvedimenti per progetti ricadenti nell'Asse Prioritario 1 (*Supporto allo sviluppo sostenibile dei Poli di Crescita*). Questo asse è il discendente lineare dei programmi URBAN I e II dei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 dei Fondi Strutturali. Le città capitali aventi potenziale di crescita sono invitate a presentare piani di sviluppo urbano geograficamente integrati, che ricadono in tre aree di intervento:

- Riabilitazione delle infrastrutture urbane pubbliche e miglioramento dei servizi urbani, compresi i trasporti;
- Sviluppo di un ambiente favorevole alla crescita di attività economiche;
- Riabilitazione di infrastrutture e servizi sociali, compresa l'edilizia popolare.

Ciascuna proposta dovrà comprendere un piano integrato con almeno due sotto-progetti, che coprano almeno due delle tre aree di intervento, ma ne potrà avere anche molti di più. I documenti di programmazione indicano come imprescindibile la partecipazione di cittadini e attori locali nell'elaborazione dei piani integrati. Inoltre, danno importanza al bisogno di affrontare la questione dell'inclusione sociale delle minoranze etniche, con particolare riguardo ai Rom.

Nell'ambito del progetto "Strengthening Capacity and Partnership Building to Improve Roma Condition and Perception" (PHARE RO 2004/016-772.01.01.01), sviluppato dal giugno 2007 al marzo 2008, una delle attività è stata quella di provvedere al supporto alle autorità locali per la fase di preparazione di piani integrati (per esempio: informazione, seminari di formazione, visite tematiche di studio in Italia e Spagna, supporto individuale alle politiche urbane comunali, revisione qualitativa delle proposte, ecc.). Sei città, elencate nella seguente tabella, sono state selezionate per questo tipo di assistenza:

comune	regioni di sviluppo (nuts II)	Popolazione totale (2004)	Popolazione rom (2002) ²	% rom sul totale
ALBA IULIA	RDA 7 Centro	66.537	1.500	2,3
BAIA MARE	RDA 6 Nord-Ovest	141.235	3.250	2,3
CRAIOVA	RDA 4 Sud-Est	297.291	71.300	23,9
IASI	RDA 1 Nord-Est	317.812	4.900	1,5
ORADEA	RDA 6 Nord-Ovest	206.527	30.000	14,5
PLOIESTI	RDA 3 Sud-Est	234 707	5.900	2,5

I nove mesi di sperimentazione sulla rigenerazione urbana portata avanti nelle sei città da quasi tutte le Regioni di Sviluppo rumene (ambiti territoriali di livello NUTS II), nel contesto della fase di transizione, hanno dato vita a una situazione che dovrà affrontare molte sfide per svilupparsi correttamente, come per esempio:

1. *la selezione delle aree di intervento*, che rispettino alcuni indicatori chiave come: un numero rilevante di abitanti; significatività riguardo all'intera città/impatto potenziale a livello di area metropolitana; problemi riguardo ai criteri di eleggibilità (per esempio disoccupazione, diversità etnica, *mix* sociale) e al loro rapporto col tessuto urbano e le reti funzionali metropolitane e regionali;
2. *la corretta identificazione dei progetti integrati*, basata su problemi, bisogni e potenziali reali, attraverso analisi e diagnosi correlate all'asse di sviluppo strategico;
3. *la costituzione di meccanismi operativi per la gestione della rigenerazione urbana* (compresi i partenariati chiave e le procedure di lavoro), finalizzati a fornire un supporto sostenibile alle politiche integrate e a una loro efficace attuazione.

Rom, Rom, Rom...

Così come evidenziato dal Programma Operativo Regionale, Asse Prioritario I, la minoranza Rom gioca un ruolo cruciale nella partecipazione e nel coinvolgimento in tutte le fasi della pianificazione e dell'attuazione dei progetti di rigenerazione urbana. Inoltre, va ricordato che la questione dei Rom era già argomento di primaria importanza all'interno del processo di pre-adesione all'Unione Europea.

Le seguenti considerazioni descrivono le caratteristiche della minoranza Rom in Romania e il loro ruolo negli interventi di rigenerazione urbana, tenendo conto fin dal principio come il successo di questa nuova esperienza è condizionato da un nuovo approccio: quello di considerare la minoranza Rom non come il problema, ma come parte della soluzione.

Esiste un grande dibattito riguardo alla popolazione Rom che vive in Romania: si va dai dati ufficiali dell'ultimo censimento del 2002, che parlano di 535.250 abitanti, alle stime non ufficiali delle organizzazioni non governative dei Rom, secondo le quali si arriverebbe ai 2,5-3 milioni.

La popolazione si divide in numerosi sotto-gruppi, determinati dalle tradizionali attività artigiane di ciascuno: per esempio, Gabori (Rom tradizionali), Musicisti (Rom stanziali), fabbricanti di cucchiai (Caștalii), di pettini, Orefici, lavoratori del rame, Maniscalchi, Carpenteri, Fioristi. La maggior parte della popolazione Rom

² Popolazione censita ufficialmente nel 2002. In realtà, le stime parlano di numeri molto più elevati. Per esempio, per Ploiesti la stima è di 17.000 Rom, e per Oradea di 45.000.

vive ad Ardeal e Banat (nel Nord-Ovest), parte dell'ex Impero Austro-Ungarico (Mihok, 2003).

Al tempo dell'Impero, la condizione della minoranza Rom variava molto da regione a regione: ad Ardeal, per esempio, i Rom non erano schiavi, e la loro emancipazione rientrava fra le politiche statali; mentre nelle altre province storiche, come Oltenia, Muntenia e Moldovia (Sud ed Est) essi furono tenuti in stato di schiavitù fino al 1855/6.

Prima del 1990 la popolazione Rom non fu riconosciuta come minoranza. Era una politica del regime comunista quella di sistemare famiglie Rom in ogni quartiere: operai con bassi livelli di istruzione venivano trasferiti nei quartieri ex-borghesi, e nelle ville abbandonate dagli aristocratici fuggiti in Occidente³.

Dopo il 1990, ha avuto luogo un processo di progressiva sedentarizzazione. La maggior parte dei cosiddetti Rom "integrati" vive in quartieri socialmente misti, in famiglie più piccole rispetto a quelle tradizionali, con un livello di istruzione più alto, occupati in campi molto diversi; ma ci sono anche piccole comunità di Rom organizzate tradizionalmente in grandi famiglie con molti bambini, e con occupazioni di base. Con poche eccezioni, queste comunità sono povere e periferiche rispetto ai centri urbani, sono isolate, e hanno un basso livello di accessibilità a ogni tipo di infrastruttura fisica e sociale.

Ci sono molte organizzazioni non governative di Rom in quasi tutte le città rumene, che si occupano il più delle volte della dimensione sociale, dallo sviluppo della comunità, alla lotta alla discriminazione, all'istruzione e alla sanità; sono invece meno orientate verso altre questioni, come le attività generatrici di reddito. Molte ONG hanno una voce autorevole e sono riconosciute come partner per le amministrazioni centrali nell'ambito delle politiche indirizzate alle minoranze Rom. A partire dal 2001, quando fu adottata una specifica strategia da parte del governo per il miglioramento della situazione dei Rom, c'erano già molti impiegati di etnia Rom appositamente inseriti nelle amministrazioni pubbliche. L'autorità centrale è l'Agenzia Nazionale per i Rom, con otto uffici regionali aventi la stessa collocazione delle Agenzie di Sviluppo Regionale (livello NUTS II), delle Prefetture e delle Contee (livello NUTS III); ci sono anche esperti locali nei municipi. Tutti questi impiegati pubblici Rom possono fornire supporto informativo e instaurare importanti collegamenti con il processo di rigenerazione urbana.

Lezioni imparate

Un primo commento è che non esiste ancora una vera collaborazione tra l'amministrazione pubblica e le comunità Rom; è anche vero però che non c'è comunque collaborazione con alcun altro attore di rilievo (proveniente per esempio dai campi della ricerca, dell'industria, dell'ambiente, ecc.). A questo proposito, ci sarebbe bisogno di una mediazione, all'interno di un continuo processo di negoziazione tra tutti gli attori urbani.

Secondo, bisognerebbe puntare di più sui potenziali esistenti, specialmente nel caso delle minoranze Rom. Troppe volte il dialogo si è bloccato al livello dei problemi primari (casa, salute, istruzione, occupazione) e delle necessità complesse (autostima, riconoscimento sociale, partecipazione, pari opportunità).

³ Questa politica non era ovviamente una misura contro la gentrificazione, ma una forma di controllo, e fungeva da manifesto contro le classi sociali elevate.

Terzo, molti sforzi dovrebbero essere fatti per andare oltre le attività orientate alle semplici infrastrutture (come l'edilizia), e per sviluppare invece progetti sociali e immateriali. Quarto, ci sarebbe la necessità di costituire un osservatorio locale nelle aree di intervento, che abbia specifiche funzioni nel corso della realizzazione dei progetti, e che coinvolga i cittadini locali, Rom e non, per generare idee e proporre soluzioni, stabilire priorità, ecc. Infine, per velocizzare il processo e guadagnare la fiducia dei cittadini, sarebbe importante ottenere una serie di rapidi successi che siano egualmente rappresentativi sia per gli attori Rom che per gli altri, in altre parole per l'intera città, dal momento che questo dovrebbe essere proprio... un processo inclusivo e integrato!