

# I rom in comune

Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono



i Quaderni del Barrito



ASSOCIAZIONE COMPARE




*in collaborazione con*



COMUNE DI NAPOLI  
ASSESSORATO  
ALLE POLITICHE SOCIALI

i Quaderni del Barrito





# I rom in comune

Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono

a cura di *Giovanni Zoppoli* e *Francesca Saudino*





## introduzione

Da settembre 2011 a luglio 2012 il Comune di Napoli, insieme all'Open Society Foundations, finanziatore del progetto, all'associazione OsservAzione e all'associazione COMPARE (guida del progetto) ha realizzato il percorso di ricerca-azione STAR: *Strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom in Italia*.

Ancora prima di terminare, STAR è stato chiamato a raccontarsi in occasioni importanti, come nel convegno internazionale organizzato a Milano nel giugno 2012 dalla Casa della Carità<sup>1</sup>. Il motivo dell'interesse suscitato è probabilmente dovuto alle gravi lacune che caratterizzano le politiche nei confronti dei rom anche a livello europeo più che all'eccellenza del nostro percorso.

Quella che in Italia è stata più volte definita “la politica dei campi”, connotando la tipologia dell'approccio e dell'intervento pubblico relativo ai rom, ha visto l'impiego di importanti risorse economiche e umane per il mantenimento delle “strutture-campi”, per la loro costruzione o il loro abbattimento, per riparare ai molti danni sociali che hanno provocato<sup>2</sup>. A differenza di città come ad esempio Milano dove l'intervento pubblico è spesso coinciso con appariscenti sgomberi di campi abusivi, salvo poi vederli riapparire qualche chilometro più in là, a Napoli e nel napoletano gli sgomberi istituzionali sono stati praticamente assenti (ad eccezione di quello di Giugliano in Campania del 2011 minacciato per anni). Diversamente lo spostamento di interi campi e l'allontanamento delle persone è in più occasioni stato determinato da azioni violente e aggressive ad opera di cittadini incattiviti (non si può dire se e quanto coadiuvati da gruppi criminali organizzati): si ricordano in tal senso l'incendio di alcuni campi a Scampia nel 1999 e quello di Ponticelli nel 2008. Per il resto l'uscita dai campi non è guidata da una programmazione e da una presa in carico istituzionale, ma dalla capacità dei rom stessi di trovare soluzioni autonome, attraverso la propria rete familiare o l'aiuto di privati cittadini. A Napoli come in altre città italiane, col passare degli anni e con l'arrivo di raccomandazioni e condanne europee<sup>3</sup>, linguaggio e forma degli interventi istituzionali sono andate adeguandosi, mettendo in campo soluzioni meno palesemente deprecabili (come campi più piccoli o centri di accoglienza) e facendo più attenzione al rispetto di parametri quantitativi, come quelli relativi a iscrizione e frequenza scolastica<sup>4</sup>.

Per fortuna, come anche la ricerca STAR conferma, in questi anni sono stati realizzati anche molti tentativi coraggiosi, in controtendenza con le politiche prevalenti, ispirati più a criteri di economicità ed efficienza che a ideologie salvifiche. Tra queste l'esempio del Comune di Bolzano che ha inserito da tempo i rom

1 *Rom e sinti, un'indagine nazionale, Convegno di presentazione della prima indagine sulla condizione di rom e sinti in Italia*, Milano 11-12 giugno 2012.

2 In particolare i progetti educativi sono tra gli ambiti più significativi rispetto a questa tendenza. Oltre alla ricerca STAR, vedi a riguardo anche la ricerca EU-Inclusive svolta da Casa della Carità nel 2011.

3 Vedi capitolo 3 sulla condizione giuridica dei rom.

4 Sulla *qualità* della relazione educativa, la sola che garantisce uno standard accettabile di scolarizzazione, non esiste a oggi un effettivo monitoraggio, come risulta dal capitolo 5 sull'educazione.

nel suo più generale standard di efficienza amministrativa. A dimostrazione del fatto che non sono i soldi a fare la differenza, un altro Comune virtuoso è stato quello di Messina, che è riuscito a svuotare un campo storico risistemando i suoi abitanti in alcuni appartamenti della città. Numerose sono state anche le buone pratiche sperimentate dal privato sociale e dall'associazionismo pro rom (di cui si darà conto nelle pagine che seguono), a testimonianza del fatto che è possibile ottenere risultati positivi a condizione che si lavori in maniera intelligente. Si è trattato purtroppo quasi sempre di pratiche isolate, che non hanno saputo o potuto farsi sistema e che alla fine hanno dovuto pagare un caro prezzo (se non il fallimento finale) alla più generale modalità con cui l'amministrazione si rapporta alla questione rom. Oltre agli uffici rom di cui molti comuni si sono dotati, non esistono esempi di pubbliche amministrazioni che hanno deciso di rinnovarsi a partire dalle difficoltà incontrate con i rom. Non considerare più i rom come problema sociale, significa analizzare e porre riparo a quanto non va nel più generale impianto urbanistico, educativo, finanziario, giuridico, amministrativo, culturale della macchina comunale, a prescindere dai rom. Se a modificarsi è la città nel suo insieme, il cerino non rimane più nelle mani delle politiche sociali e i rom finiscono di essere il problema di cui occuparsi.

L'innovatività del percorso STAR sta principalmente qui: non cerca di realizzare una specifica azione, ma cerca di contribuire al cambiamento di impostazione e approccio dell'ente locale. I ricercatori esterni che sono intervenuti come guida del percorso di ricerca andranno via e, speriamo, rimarrà al pubblico una nuova sensibilità e un progetto di struttura più idonea per affrontare l'ordinarietà.

Il secondo ambito dell'innovazione è invece quello della formazione. Anche nel percorso STAR uno dei primi muri da superare è stato il preconconcetto verso la formazione vista come "perdita di tempo". Oltre al clima di sfiducia creato dai molti soldi mal gestiti in questo settore nel passato, anche la formazione, come la scuola, paga lo scotto di aver troppo spesso adoperato metodologie più idonee a distogliere interessi e a distrarre conoscenze, che a produrre crescita, consapevolezza, competenza. Soprattutto in settori apparentemente specialistici, come potrebbe apparire quello dei rom, si è fatto sempre più ricorso alla figura dell'"esperto", chiamato spesso a interpretare il ruolo di grande fustigatore e unico depositario della conoscenza dei rom.

L'approccio alla base del percorso STAR è andato in cerca di modalità differenti. Innanzitutto nel conferire rinnovata dignità al tempo dell'incontro formativo, cercando di inserirlo in una cornice di senso e significato sempre funzionale all'effettivo scambio e incontro tra chi era presente. In secondo luogo cercando di mettere avanti debolezze e ignoranze come presupposto per un cammino di conoscenza autentico e comune. E non solo in ottemperanza a una modalità formativa ritenuta efficace, ma soprattutto perchè i presunti "esperti di rom" presenti nel gruppo STAR erano portatori di dubbi e incertezze più che di soluzioni e ricette da applicare in ogni salsa.

È quindi l'ambito formativo il secondo in cui STAR ha tentato di provocare rinnovamento. Lo stupore di vedersi sotto una luce nuova anche per chi si co-



nosceva da molti anni; scoprire che il tempo è sempre poco quando si è davvero in ricerca; apprendere molte cose nuove senza essersene nemmeno accorti; aver portato dubbi dove c'erano certezze stereotipate; sentirsi ognuno e sempre parte attiva, portatore di possibilità di conoscenza e non destinatario passivo del "verbo" dell'esperto. Scoprire ancora una volta che un gruppo al suo interno ha già tutte le potenzialità (di conoscenza, abilità, sensibilità, ruoli) per risolvere problemi apparentemente insormontabili è stata per me la conferma della validità di un metodo sperimentato in questi anni anche con i bambini, gli insegnanti, i detenuti, i degenti di un centro di salute mentale e altri contesti variegati del nord, centro e sud Italia<sup>5</sup>.

(Giovanni Zoppoli)

5 Zoppoli G. (a cura di), 2010, *Come partorire un Mammut (senza rimanere schiacciati sotto)*, Napoli, Marotta & Cafiero.

uno.

## metodologia di lavoro e obiettivi del progetto STAR

Caterina Miele

### 1. Il progetto STAR in breve

Il progetto Star è un percorso di ricerca-azione fondato su una metodologia “ibrida” ispirata a principi e strumenti della pedagogia attiva e riflessiva e al metodo etnografico.

Il progetto Star ha dato vita ad un nucleo di ricerca misto, costituito da ricercatori professionisti di differenti aree di ricerca (urbanistica, economico-amministrativa, giuridica, antropologica, pedagogica), da membri di diversi assessorati del Comune di Napoli e da tirocinanti rom. Ciascuno dei “ricercatori” del gruppo Star era caratterizzato da un background differente sia rispetto al campo professionale (accademico, amministrativo, terzo settore) sia in relazione all’esperienza di lavoro con le popolazioni rom (alcuni avevano alle spalle più di dieci anni di esperienza nel settore, altri nessuna).

Punto di forza e insieme maggiore sfida del progetto è stata proprio l’eterogeneità del gruppo di lavoro, all’interno del quale si è cercato di costruire pratiche e significati condivisi a partire dalle differenze tra chi proveniva da esperienze di ricerca accademica e chi da contesti lavorativi più operativi, tra “esperti” e “non esperti” in materia di integrazione della popolazione rom.

In vista di una ricerca che fosse realmente partecipata e partecipativa, all’interno del gruppo di lavoro si è promosso un continuo confronto tra i ricercatori impegnati in indagini sul campo, gli amministratori e i coordinatori del progetto; mentre gli incontri quindicinali hanno favorito il contatto tra le guide di ricerca Star e i dipendenti del Comune. Anche l’approccio ai diversi soggetti intervistati (membri della comunità rom napoletana, rappresentanti delle istituzioni, testimoni privilegiati) è stato sempre dialogico e mai inquisitorio, con l’obiettivo di rendere questi stessi soggetti attori e non oggetto della ricerca.

In linea con i principi della ricerca-azione, sin dall’inizio l’obiettivo è stato promuovere il cambiamento sociale, seguendo le fila di una mappa di ricerca costruita a partire dalle domande e dai nodi irrisolti dei referenti assessorili. A partire dalla domanda principale – “Come dotare la pubblica amministrazione del Comune di Napoli di strumenti e metodologie efficaci per passare dall’emergenza all’ordinario relativamente ai rom presenti sul territorio?” – la finalità del percorso è stata il miglioramento del funzionamento generale della pubblica amministrazione del Comune di Napoli, come prerequisito per il miglioramento delle condizioni di vita dei rom e dei non rom; il superamento della “questione rom” intesa come problematica sociali e la creazione di un gruppo di lavoro o cabina di regia territoriale e interassessoriale facente capo al Sindaco; lo sviluppo di relazioni significative tra i referenti di differenti assessorati; la crescita di consapevolezza, sensibilità e conoscenze nelle risorse interne al Comune.

## 2. Il percorso

Al fine di creare un buon clima di gruppo e una comunicazione più autentica possibile, durante le giornate d'aula (nella sala Pignatiello di palazzo S.Giacomo, sede del Comune) con cadenza quindicinale sono stati utilizzati gli strumenti propri della pedagogia attiva e riflessiva: circoli narrativi e autobiografici, role playing, laboratorio cromatico, proiezione di video, cerchi di conoscenza, esercizi di comunicazione teatrale, simulazioni ed elaborazione di prodotti collettivi. Tentando di limitare il più possibile le lezioni frontali che pure non sono mancate.

Nella prima fase del percorso abbiamo lavorato innanzitutto alla condivisione della metodologia (vedi appendice) di ricerca con ciascun sottogruppo Star (tirocinanti rom, referenti assessorili, ricercatori professionisti) e poi col gruppo nel suo insieme (gennaio 2012); successivamente abbiamo dedicato i nostri sforzi all'estrazione della mappa di ricerca dai referenti assessorili (marzo 2012; vedi appendice). A questa fase è seguita la realizzazione delle indagini conoscitive sul campo e la condivisione dei dati e delle informazioni emerse all'interno del gruppo allargato Star (novembre 2011-maggio 2012). Il progetto si è chiuso con la redazione di un rapporto condiviso (maggio-giugno 2012) e con la presentazione del percorso e dei suoi risultati prima alla Giunta Comunale e poi al resto della città (24 luglio 2012).

## 3. Condivisione della metodologia di ricerca: la formazione STAR

Il progetto Star è stato anche un percorso di formazione rivolto a rappresentanti della amministrazione comunale. Obiettivo della fase formativa non era la trasmissione dall'alto di conoscenze teoriche, quanto la condivisione con i destinatari di significati e pratiche comuni di ricerca. Il presupposto da cui si è partiti è che tale approccio fosse l'unica strada possibile da percorrere per realizzare un percorso di ricerca realmente efficace; la condivisione di metodi di ricerca etnografica da parte dell'amministrazione comunale dovrebbe favorirne il cambiamento di approccio rispetto al passato in merito alle politiche da mettere in campo per l'integrazione dei rom, scoraggiando in particolare l'adozione di approcci dettati da logiche emergenziali e securitarie in favore di politiche di integrazione di più ampio respiro. Inoltre, la formazione-condivisione della metodologia di lavoro è stata intesa come processo volto a favorire la comunicazione e lo scambio di informazioni e pratiche tra chi lavora in Comune.

In questa direzione più che trasmettere conoscenze teoriche e specialistiche sulla storia e la cultura delle popolazioni rom, le guide di ricerca hanno piuttosto condiviso con il gruppo di lavoro principi e strumenti metodologici della ricerca sociale ispiratori del percorso Star. Del resto gli stessi ricercatori sono stati selezionati (al Comune sono arrivati circa 200 curricula) non in relazione alla loro figura di "esperti della questione rom" o all'essere rappresentanti di associazioni o dei rom stessi, ma in base alla loro competenza nelle singole aree della conoscenza ritenute importanti ai fini di politiche più efficaci.

#### 4. La ricerca etnografica

In particolare, ad esempio, in merito all'area antropologica sono stati condivisi con il gruppo i principi del metodo etnografico (la sospensione del giudizio, la distinzione tra giudizi di valore e giudizi di fatto, l'adozione del "punto di vista dei nativi") insieme agli strumenti metodologici veri e propri che caratterizzano la ricerca etno-antropologica (osservazione partecipante, interviste, focus group, ecc.). Si è tentato di definire cosa sia l'osservazione partecipante (fare parte della quotidianità dell'organizzazione o del gruppo, instaurare una relazione con gli attori sociali soggiornando per un periodo prolungato nel loro ambiente naturale per osservarne e descriverne i comportamenti interagendo e partecipando alla loro vita quotidiana, imparandone i codici al fine di comprendere il significato delle loro azioni) e come la prima fase della ricerca sul campo conduca a ridefinire la domanda iniziale di ricerca, solitamente astratta e intellettuale. Si è inoltre definito il diario di campo come strumento di oggettivazione dell'esperienza etnografica in cui si ricostruisce la scena culturale cui il ricercatore ha assistito. Un focus particolare è stato dedicato agli strumenti del metodo etnografico più utilizzati nella ricerca sociale, l'intervista e il focus group, quali metodi più appropriati a far emergere i punti di vista dei partecipanti e a raccogliere dati significativi sul tema oggetto della ricerca anche nel contesto di indagini che non prevedevano, come nel nostro caso, la possibilità di lunghi soggiorni sul campo.

In merito all'intervista etnografica, si è condiviso con il gruppo l'idea che questo strumento permette al ricercatore di partire da un'idea generale dell'area di interesse e da alcune domande di ricerca, ma garantisce anche all'intervistato la massima opportunità di esporre il suo punto di vista, introducendo anche degli argomenti inizialmente non previsti, nel momento in cui si sente sollecitato a farlo. Nell'intervista etnografica (o qualitativa o semi-strutturata) il ricercatore è guidato, nella somministrazione dell'intervista, da una traccia, che include una lista di domande o di aree tematiche da esplorare, ma rimane libero di organizzare una conversazione all'interno di un'area particolare assicurandosi però di aver trattato tutti i temi importanti. L'intervistatore si astiene dall'esprimere giudizi, adottando un atteggiamento di rispetto, comprensione ed empatia nei confronti del suo interlocutore e si preoccupa di scegliere con cura il luogo, perché l'intervistato possa sentirsi il più possibile a suo agio. Nella ricerca Star le interviste sono state somministrate in particolare a testimoni privilegiati, le cui opinioni erano considerate rilevanti perché "esperti" in un settore particolare di attività o perché rappresentanti di un gruppo.

Un ultimo punto che si è cercato di condividere con il gruppo è l'idea, propria della ricerca etnografica contemporanea, che nella fase della restituzione dei dati, il ricercatore debba cercare di qualificarsi in quanto autore-osservatore, presentando un resoconto sulle condizioni alle quali egli ha fatto esperienza del proprio oggetto.

## 5. Le ricerche sul campo

Nel corso della ricerca Star il gruppo di lavoro è stato suddiviso in sottogruppi tematici, ciascuno dei quali, in base all'area di competenza dei suoi membri, ha lavorato a una ricerca sul campo relativamente a un singolo aspetto della "questione rom" a Napoli, con l'intento di ricostruire e analizzare il contesto di partenza e suggerire risposte alle domande di ricerca.

Una prima ricerca ha riguardato "I rom e l'abitare" e si è svolta attraverso interviste semi-strutturate a dipendenti pubblici e testimoni privilegiati in ambito nazionale e internazionale.

Una seconda ricerca verteva su "Rom e pubblica amministrazione" e aveva come oggetto la mappa delle cifre spese dalla pubblica amministrazione locale negli interventi che hanno come destinatari i rom nonché delle linee di finanziamento per eventuali futuri interventi. Anche questa ricerca è stata prevalentemente svolta sulla base di interviste semi-strutturate a dirigenti e dipendenti pubblici e sulla raccolta dati.

La ricerca su "I rom a Napoli" è stata invece volta a ricostruire la mappa della presenza della popolazione rom a Napoli (chi sono i rom a Napoli, dove vivono e come); alla base del lavoro, la somministrazione di schede di rilevazione a istituzioni e attori del privato sociale e dell'associazionismo rom a Napoli. I dati forniti dalle associazioni sono stati poi incrociati con quelli forniti dall'Ufficio rom e patti di cittadinanza.

L'ultimo sottogruppo ha lavorato su "I rom e la scuola", conducendo un'indagine qualitativa sulla scolarizzazione. In questa indagine, i principali strumenti di raccolta dati sono state le interviste semi-strutturate a docenti e dirigenti scolastici, a genitori e alunni rom; le visite al campo abusivo di via Cupa Perillo e a quello autorizzato di Secondigliano; l'analisi delle schede di rilevazione somministrate alle associazioni e dei dati forniti dall'Ufficio rom e patti di cittadinanza; la comparazione tra studi di caso in merito all'inserimento educativo e socio-lavorativo (rom residenti in insediamenti spontanei e autorizzati di Scampia-Secondigliano e rom residenti in appartamento nel centro storico di Napoli).

Insieme alle interviste, le singole ricerche si sono inoltre avvalse di strumenti più tradizionali di ricostruzione del contesto iniziale, quali l'analisi comparata di bibliografia; testi di legge, regolamenti e raccomandazioni dati statistici; buone e cattive pratiche analoghe; documenti amministrativi. L'indagine ha riguardato il Comune di Napoli, ampliandosi, quando necessario, agli ambiti regionali, nazionali e internazionali.

## 6. Alcune criticità del percorso

Tra le principali criticità del percorso c'è stata la reperibilità e trattabilità dei dati. In primo luogo perché essere rom non è condizione certificabile, non esistendo *regine degli zingari* né ambasciate rom capaci di rilasciare documenti identificativi in tal senso. E fortunatamente (almeno per il momento) sono venute meno proposte di esperimenti eugenetici e identikit di lombrosiana memoria.

Tra le difficoltà a reperire dati anche quella che vede gli uffici pubblici capaci di censire quasi esclusivamente i rom in stato di bisogno e/o quelli ritenuti potenzialmente pericolosi (che finiscono poi per coincidere con i rom dei campi). Restano quasi del tutto sconosciuti alla pubblica amministrazione i rom meno connotabili, come ad esempio quelli che vivono in appartamento (anche perché i rom, non trovando gran vantaggio a venir riconosciuti come tali, quando possono spesso non ostentano di esserlo). I rom “invisibili” finiscono tra l’altro per avere caratteristiche, bisogni e possibilità spesso molto dissimili da quelle dei rom nei campi, elemento questo che contribuisce a fornire una fotografia spesso falsata della presenza dei rom in città. Nel tentativo di colmare questa importante lacuna la ricerca Star ha iniziato una prima, embrionale, inchiesta sui rom che vivono negli appartamenti del centro storico.

Sempre relativamente ai dati, non è stato facile destreggiarsi tra fonti spesso divergenti pur se provenienti da sedi istituzionali autorevoli. Anche perché non sempre le amministrazioni riescono a tenere il conto degli interventi messi in campo e di quello che spendono, come nel caso dello smaltimento dei rifiuti speciali i cui dati sono di difficile reperibilità, anche perché questo tipo di rifiuto non è di competenza dell’Asia (Azienda servizi igiene ambientale di Napoli), a cui manca anche un consuntivo specifico della spesa relativa agli interventi effettuati presso i campi rom.

Altra difficoltà è consistita nel dover svolgere il ruolo di guida della ricerca pur essendo parte in campo. Ovvero il dover compiere un lavoro il più possibile sgombrato da idee preconcepite, interessi particolari e basato sulla maggiore oggettività possibile, pur essendo il coordinatore del progetto e la guida del percorso di ricerca entrambi membri di associazioni che da anni si occupano a Napoli e nel resto d’Italia di rom, con posizioni peraltro ben connotate. Eticità e professionalità ci hanno forse tirato fuori da questo possibile intoppo, nel fermo tentativo di non utilizzare mai la ricerca come modalità mascherata utile a confermare idee e interessi di parte.

Infine, altro problema comune a molti dei percorsi di ricerca simili al nostro, è stata la mancanza di tempo e denari. E questo tanto per i referenti assessorili, quanto per il resto dei ricercatori che hanno investito quantitativamente e qualitativamente ben al di sopra del corrispettivo economico loro riconosciuto. Mentre gli altri ricercatori sono comunque riusciti a destreggiarsi alla meglio, alcuni dei referenti degli assessorati sono stati purtroppo costretti a lasciare il percorso per il restante carico di lavoro loro assegnato. E questo è stato forse uno degli aspetti maggiormente critici del percorso, come nel caso del referente dell’assessorato all’Urbanistica, professionista davvero capace e sensibile.

# due.

## la popolazione rom nel comune di napoli dagli anni '80 a oggi.

Caterina Miele

### 1. I rom e i dati

Il primo elemento da considerare sulla questione della presenza rom<sup>2</sup> nel territorio del Comune di Napoli riguarda la difficoltà nel reperire dati quali-quantitativi, a causa dei seguenti fattori:

- L'eterogeneità di provenienza geografica della popolazione rom presente a Napoli, originaria dell'Europa dell'Est o italiana, in mancanza di un censimento su base etnica, non consente di avere dati esaustivi.

- L'approccio "emergenziale" e "securitario" fino a oggi applicato agli interventi pubblici sul tema dell'integrazione dei rom ha fatto declinare molte delle indagini sulla questione nell'ambito di azioni di ordine pubblico. Non a caso in Campania il primo atto dello stato emergenziale determinato dal decreto governativo fu un censimento, guidato dallo staff della Prefettura, della Questura e della Croce Rossa Italiana e realizzato prima nel campo di via Cupa Perillo a Scampia e poi in altri campi della regione. Il censimento fu realizzato su base volontaria e l'identificazione avvenne – per tutti, irregolari e non – tramite le impronte digitali. I dati raccolti nel censimento del 2008 sono disponibili solo al Prefetto che può decidere di renderli accessibili ad altre istituzioni, sotto il controllo del Commissario per la protezione dei dati personali. Il numero totale di persone identificate fu di 2754 (di cui 1419 minori) a Napoli e provincia, mentre le stime si attestavano su cifre raddoppiate. Come è facile intuire, questo tipo di censimento mira a indagare la presenza negli insediamenti spontanei, per esercitare azioni di controllo e di regolamentazione. Quasi del tutto inesistenti risultano invece le informazioni a disposizione delle istituzioni locali su presenza, tipologia e problematiche della popolazione rom negli appartamenti.

- Gran parte dei rom residenti a Napoli è priva di regolare permesso di soggiorno<sup>3</sup>; pertanto, come gli altri migranti "irregolari", è costretta a rivolgersi al mercato illegale o informale per il reperimento del lavoro e dell'alloggio. La condizione di "clandestinità", unita alla situazione di marginalità sociale e lavorativa

<sup>1</sup> Nel testo si fanno frequenti riferimenti a informazioni raccolte attraverso alcune *schede di rilevazione* (somministrate durante la ricerca a enti e associazioni del terzo settore) riguardanti l'abitare dei rom a Napoli e le azioni messe in campo dal mondo dell'intervento sociale. Vedi Appendice E.

<sup>2</sup> Comunemente definiamo "zingare" una serie di popolazioni con caratteristiche culturali simili ma non identiche, tra cui i rom, popolazioni parlanti lingue neo-indiane molto numerose in tutta Europa e concentrate soprattutto nell'est Europa, mentre nell'Europa occidentale popolazioni con caratteristiche culturali simili si definiscono in maniera differente (ad esempio sinti in Italia, manus in Francia, kalé in Spagna). Non si sa se in passato i rom abbiano praticato il nomadismo: sta di fatto che oggi essi non sono nomadi.

<sup>3</sup> Vedi capitolo 3 sulla condizione giuridica dei rom.

che la popolazione rom vive (anche se in possesso del permesso di soggiorno), a cui vanno aggiunti i persistenti stereotipi sul presunto nomadismo dei rom.

Date tali premesse, le uniche fonti, seppur parziali, sulla quantità e la qualità della presenza rom a Napoli sono il terzo settore e l'Ufficio Rom e Patti di cittadinanza del Comune.

In particolare, le fonti qui utilizzate sono le schede di rilevazione compilate da associazioni e altri soggetti impegnati in progetti pro-rom sul territorio di Napoli<sup>4</sup>, i dati forniti dall'Ufficio Rom e patti di cittadinanza<sup>5</sup> nonché dati e informazioni raccolti nella prima fase del progetto Star e contenuti nel rapporto Star del dicembre 2011<sup>6</sup>.

## 2. Chi sono

Nel Comune di Napoli la presenza rom può essere distinta in tre tipologie a seconda della nazionalità, dell'area di provenienza, del periodo e della motivazione dell'immigrazione.

Il primo gruppo, di più antico insediamento, è quello dei rom con cittadinanza italiana, verosimilmente appartenenti al gruppo dei rom *napulengre*, sui quali si dispone di pochissimi dati. È un gruppo abbastanza ben integrato che negli anni '70 si occupava principalmente della fabbricazione di attrezzi da pesca, di spettacoli ambulanti e di altri mestieri tradizionali.

Il secondo gruppo è quello dei rom "slavi", provenienti dalla regione balcanica, in particolare dalla Serbia e dalla Bosnia. Iniziarono ad arrivare a Napoli negli anni '70, ma l'esodo massiccio risale ai primi anni '90, dopo lo scoppio del conflitto nella ex Jugoslavia e a causa dei successivi pogrom etnici di cui anch'essi furono vittime. Pochissimi hanno ottenuto lo status di rifugiato<sup>7</sup>.

Il terzo gruppo è costituito dai rom rumeni, il cui flusso migratorio più consistente è iniziato nel 2000 quando, in seguito all'avvio delle procedure per l'entrata della Romania nell'Ue, è divenuto più facile ottenere il visto. L'immigrazione dei rom rumeni è dovuta principalmente a situazioni di emarginazione socio-economica e di discriminazione razziale e sembra essere caratterizzata da un flusso costante e ciclico.

## 3. Dove vivono

La condizione abitativa dei rom italiani sembra non differire molto da quella degli altri residenti napoletani, ma scarsissimi sono i dati in proposito. Per

4 Caritas Diocesana Napoli, associazione Chi rom... e chi no, cooperativa sociale Orsa maggiore, Comunità di Sant'Egidio, NEA; Forum Campania Rom, associazione Asunen Romalen.

5 In particolare si farà riferimento al seguente documento: *Profili di comunità, analisi del bisogno e proposte progettuali relative alla presa in carico dei minori rom rumeni e dei loro nuclei familiari negli insediamenti spontanei della città di Napoli* a firma dell'Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza del Servizio Contrasto Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali (Funzionaria: dott.ssa Annamaria Di Stefano; Dirigente: dott. Antonio Moscato). Data: 24/11/2011; Protocollo: PG/2011/774145

6 Associazione Compare, *Star project report. Recording ordinary emergency. Encamped lives, dumps, pogroms and other happenings about the Roma community in Campania Region*, Dicembre 2011: Appendice B.

7 Vedi capitolo 3 sulla condizione giuridica dei rom.



gli altri due gruppi si possono distinguere tre tipologie abitative: “ordinaria”, in appartamenti per lo più concentrati in alcune zone della città; “abusiva” negli insediamenti spontanei presenti su tutto il territorio comunale; “speciale” nelle soluzioni individuate dal Comune.

I dati sui rom non italiani che vivono in appartamento nel territorio del Comune di Napoli sono piuttosto scarsi. Secondo la Comunità di Sant'Egidio a Ponticelli risiedono 5 o 6 famiglie di rom rumeni originari di Calarasi<sup>8</sup>. La maggior parte dei rom che vive in appartamento sembra risiedere nell'area del centro storico (Tribunali, Forcella, via Cirillo, via Rosaroll, Sanità, Foria), tuttavia non se ne conosce il numero esatto. Spesso vivono in bassi sovraffollati o in soluzioni abitative non comparabili con quelle della media della popolazione residente e semmai contigue alle condizioni esperite da alcuni gruppi di immigrati o dagli stessi napoletani in condizioni di estremo svantaggio socio-economico.

Da una piccola indagine a campione realizzata nel centro storico<sup>9</sup> si evince che su 10 rom, tutti originari dell'ex-Jugoslavia, che vivono in un appartamento al centro storico, 3 non hanno il permesso di soggiorno; tutti vivono in case in media di poco più di 35 mq, con un affitto mensile di circa 400 euro, condividendo questi ristretti spazi con coniuge e figli. Alla precaria condizione abitativa si aggiunge quella lavorativa. Molti hanno dichiarato di essere intenzionati a partire per cercare un lavoro migliore e legale.

#### 4. Le soluzioni comunali

Una diversa situazione abitativa caratterizza altri gruppi rom, quella delle soluzioni individuate dal Comune di Napoli, in seguito a episodi capaci di suscitare clamore nella pubblica opinione.

La descrizione che ne segue si basa sulla lettura della documentazione ufficiale prodotta dall'amministrazione comunale e delle informazioni ricavate dalla cooperativa Orsa maggiore. Decidiamo di tralasciare al momento le pur significative testimonianze prodotte da attivisti pro rom, da cui emergerebbe un quadro diverso e a tratti inquietante di queste tipologie abitative, perché tali testimonianze avrebbero bisogno di ulteriori verifiche e approfondimenti.

La prima da citare è la struttura di prima accoglienza ex scuola “Grazia Deledda” (Soccavo) poi Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale. Il centro nasce nel 2005 per iniziativa del Comune di Napoli e per dare alloggio ad alcune famiglie rom residenti in un campo abusivo nel quartiere di Fuorigrotta e per fronteggiare il flusso migratorio di rom rumeni che si intensifica a partire dal 2000. Il Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale per cittadini rom rumeni ex-scuola Deledda si è poi trasformato in Centro di Accoglienza e funge da punto di riferimento per la progettazione rivolta ai rom rumeni: “in considerazione del carattere familiare e comunitario dell'immigrazione di rom rumeni, la struttura accoglie nuclei familiari provvedendo alla presa in carico con particolare riferimento al percorso di inclusione sociale e scolastica dei minori”<sup>10</sup>.

8 Sant'Egidio, scheda di rilevazione sull'abitare.

9 Schede di rilevazione compilate da una mediatrice rom nella zona del centro storico (Forcella, Foria).

10 Dal sito del Comune di Napoli: [www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15249](http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15249)

Gestito dall'associazione di Protezione civile Centro Lima e dalla onlus l'Orma del tempo, il numero massimo di presenze all'interno del centro è di 110/120 e attualmente vi risiedono circa 95 persone, anche se la stima è variabile, poiché in alcuni periodi dell'anno le famiglie tornano in Romania (solitamente da fine maggio in poi la struttura si svuota). Dei presenti, 46 hanno meno di 16 anni. Gli abitanti della struttura sono prevalentemente Rumeni di Calarasi e molti nuclei familiari sono imparentati fra loro. Nel centro risiedono famiglie "storiche" che vi ritornano da circa 9 anni, dopo le vacanze annuali in Romania. Altre famiglie sono di più recente ingresso, ma comunque presenti da almeno due anni. Tre famiglie per cui era stata predisposta l'accoglienza hanno preferito lasciare la struttura.

Come sottolinea l'Ufficio Rom, nel centro il lavoro di presa in carico della comunità rom rumena procede da più di 7 anni e si è in grado di fornire un esatto profilo di comunità per ognuno degli accolti, per i quali è stato avviato un progetto educativo individualizzato attraverso progetti di educazione agli adulti e lotta alla dispersione scolastica dei minori<sup>11</sup>.

Il campo autorizzato (ufficialmente denominato Villaggio della solidarietà) situato a Secondigliano in via della Circumvallazione esterna, alle spalle del carcere, nato nel 2000, costituisce il primo esempio di soluzione abitativa pensata in maniera specifica per la popolazione rom nel Comune di Napoli. La storia del campo risale all'estate del 1999, quando un ragazzo rom con il suo motorino investì, uccidendola, una ragazza del quartiere. Per vendicare la ragazza, una folla inferocita attaccò il campo, appiccando il fuoco. In seguito a tali eventi, il sindaco Bassolino promise l'immediato dislocamento dei rom che vivevano a Scampia. Il 24 luglio 2000 circa 700 rom presenti in un insediamento spontaneo in via Zuccharini, sotto il ponte della metropolitana, nei pressi della stazione di Piscinola, vennero trasferiti nel nuovo campo, costituito da una serie di unità abitative di emergenza (container) con servizi igienici, fornitura d'acqua, allaccio di gas ed elettricità<sup>12</sup>. Nel campo autorizzato risiedono ancora oggi 92 famiglie assegnatarie di altrettanti moduli abitativi (containers) per un totale di circa 700 persone, prevalentemente rom provenienti dai Balcani di cui circa la metà ha un'età inferiore ai 18 anni e il 10% ha meno di 2 anni di età<sup>13</sup>. Le problematiche più ricorrenti – disoccupazione, riconoscimento, analfabetismo e dispersione scolastica, devianza e dipendenze – non sono diverse da quelle dei rom della baraccopoli di Scampia, eccezione fatta per le condizioni abitative e igienico-sanitarie che sono certamente migliori per via dei servizi idrici, elettrici e fognari di cui sono dotati i Villaggi. La posizione stessa dei Villaggi, situati su una strada provinciale ad alto scorrimento di traffico e sprovvista di collegamenti (autobus o altro), favorisce la marginalità sociale e il divario con il vicino quartiere.

11 Schede di rilevazione: Orsa maggiore; Ufficio Rom.

12 Rapporto Star cit.

13 Scheda di rilevazione: Caritas.

## 5. Gli insediamenti abusivi

La terza e forse più comune situazione abitativa della popolazione di Rom a Napoli è quella degli insediamenti spontanei o campi abusivi, generalmente situati in aree della città con vocazione differente da quella residenziale o periferiche, come l'area Nord di Napoli, in particolare il quartiere di Scampia. Quando fu costruito il Villaggio della solidarietà, non essendo il nuovo campo sufficiente a soddisfare le esigenze della popolazione rom insediata nel quartiere, molte famiglie decisero di rimanere negli insediamenti spontanei del quartiere dove vivono ancora oggi<sup>14</sup>.

A Scampia, in una vasta area a ridosso dell'Asse Mediano fra via Cupa Perillo e la fine di via A. Moro, risiedono più di un centinaio di famiglie, circa 800 persone, suddivise in 5 insediamenti minori. Tali sottoaree corrispondono a gruppi familiari abbastanza coesi e appartati nei confronti degli altri gruppi rom del campo. Le aree sono per consuetudine denominate: campo dei musulmani, varianti destra e sinistra, rotonda centrale e campo delle case rosa. I campi di via Cupa Perillo sono nati tra i 20 e i 30 anni fa. Vi vivono rom prevalentemente provenienti dalla ex Jugoslavia (in particolare da Serbia, Bosnia e Macedonia), ormai alla seconda generazione di nati in Italia, con un'esigua presenza di rom rumeni, italiani e bulgari. La presenza è variabile: molte famiglie spesso viaggiano per lavoro o per motivi di famiglia e un numero crescente di persone parte per tornare definitivamente nel paese di provenienza o per trasferirsi in altri luoghi in cui sono presenti familiari. Le unità abitative sono costituite da baracche auto-costruite o roulotte, con alcune sistemazioni fortemente precarie e altre ben fornite, spaziose, accoglienti e immerse negli ampi spazi verdi presenti nell'area. L'insediamento non ha servizi se non allacci abusivi alla condotta idrica e alla rete elettrica. Le condizioni igienico-sanitarie sono generalmente molto problematiche anche a causa della presenza di una discarica abusiva, che costeggia il campo, e di diverse strade non asfaltate<sup>15</sup>.

Nell'area orientale della città, nei pressi del cimitero di Poggioreale, in via del Riposo, c'è un altro grande insediamento in cui vivono rom rumeni provenienti da Calarasi e Lasi (le stime variano: 60 secondo la Caritas; 250 per la Comunità di Sant'Egidio; 400 – di cui 200 minori, 30 dei quali iscritti a scuola – secondo i dati dell'Ufficio Rom). Il campo è pieno di rifiuti ed è posizionato vicino a una discarica abusiva. Le strade non sono asfaltate e le persone vivono in baracche costruite autonomamente. L'acqua è presa dal cimitero antistante e l'energia da generatori autonomi. Molti abitanti, in seguito a minacce dei residenti della zona, sono andati via<sup>16</sup>.

Nella zona industriale di Gianturco, si registra poi un insediamento di rom rumeni di Calarasi (250 per Sant'Egidio; 50 – di cui 10 minori – per l'Ufficio Rom).

Dopo gli eventi del maggio 2008, quando una folla inferocita appiccò il fuoco al campo in seguito al presunto tentativo di rapimento di una bambina da parte di una donna rom, gli abitanti del vecchio insediamento, scortati dalla polizia, furo-

14 Rapporto Star cit.

15 Schede di rilevazione: Chi rom... e chi no; Caritas.

16 Schede di rilevazione: Caritas; Sant'Egidio; Ufficio Rom.

no costretti ad abbandonare il luogo onde evitare ulteriori attacchi<sup>17</sup>. Oggi a Ponticelli c'è solo un piccolo insediamento situato sotto i piloni dell'autostrada, nei pressi di Via Argine: nell'insediamento vivono circa 60 persone che appartengono a un'unica famiglia (90 per la Caritas, 50 – di cui 11 minori – che frequentano la scuola per l'Ufficio Rom). Vivono lì indicativamente dal 2005 e provengono da Suceava (Romania). Ricevono l'acqua dal Comune e i bambini vengono condotti a scuola dal bus. L'insediamento è abbastanza ordinato e non eccessivamente sporco; è diviso in piccoli accampamenti, spesso situati a ridosso del cavalcavia, ognuno dei quali occupato da circa 30 persone. L'acqua è presa da bocchettoni esterni e l'energia elettrica ricavata da generatori autonomi.

Ancora nella zona orientale, nel quartiere di Barra, si registra la presenza di un insediamento spontaneo in via Mastellone (Cupa Cimitero, S. Maria del Pozzo). L'insediamento, situato in una zona umida con strade non asfaltate e difficili da percorrere, è pieno di rifiuti e le stesse vie di accesso sono ostruite da cumuli di spazzatura mai rimossi. Le persone vivono in baracche in pietra, lamiera o altro materiale di risulta costruite autonomamente e molto vicine le une dalle altre. Le condizioni igieniche sono pessime. Nel campo non vi sono servizi igienici; l'acqua è presa da un unico punto di raccolta e l'energia da generatori autonomi. Il campo è abitato da romeni, in prevalenza originari di Calarasi (o di Budapest, di Costanza e di altre città romene). Una piccola percentuale di minori è nata in Italia. Le circa 48 famiglie presenti (nel campo vivono 200 persone secondo Caritas, Comunità di Sant'Egidio e Nea; 350 per l'Ufficio Rom) provengono in gran parte da Ercolano e da Ponticelli. La comunità è insediata abbastanza stabilmente da 4 anni con un turn over basso<sup>18</sup>. La Comunità di Sant'Egidio registra la presenza di un ulteriore insediamento abusivo nel quartiere di Barra in cui vivrebbero circa 50 di rumeni originari di Suceava.

Nel centro della città, infine, è recentemente nato un nuovo insediamento spontaneo nella zona del Porto, nel cosiddetto Parco della Marinella. Vi risiedono 120 rom rumeni di cui 10 minori (per l'Ufficio Rom; 200 secondo Sant'Egidio e 300 per la Caritas). Le condizioni igienico-sanitarie sono pessime. Il Comune sta provvedendo a trovare una nuova sistemazione e sta procedendo gradualmente allo sgombero dell'area<sup>19</sup>.

## 6. Alcune considerazioni sulla situazione abitativa della popolazione rom

In un recente rapporto sulle condizioni abitative delle popolazioni rom commissionato dalla Commissione europea<sup>20</sup>, emerge che nell'Unione europea i rom:

17 Rapporto Star cit.

18 Schede di rilevazione: Sant'Egidio; Caritas; Nea (dati raccolti dai mediatori della NEA nel 2011); Ufficio Rom.

19 Schede di rilevazione: Caritas; Sant'Egidio; Ufficio Rom.

20 Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), *Condizioni abitative dei Rom nell'UE. Rapporto comparativo*, Ottobre 2009; nel dicembre del 2007, la Commissione Europea commissiona all'Agenzia per i Diritti Fondamentali la redazione di un rapporto sulle condizioni abitative dei rom nell'Ue. I dati del rapporto sono raccolti in tutto il territorio dell'Unione, tra il 2000 e il 2009. Il rapporto è a cura dell'European Roma Rights Centre e del Pavee Point Travellers Centre.

- non godono di un eguale trattamento rispetto allo standard minimo delle condizioni abitative;
- spesso vivono in squallide baraccopoli e campi temporanei situati in aree segregate e pericolose dal punto di vista ambientale;
- molto frequentemente hanno accesso – scarso o pari a zero – ai servizi pubblici, occupazionali ed educativi e vivono in condizioni di sovraffollamento e in abitazioni fatiscenti.

Sempre secondo il rapporto dell’Agenzia per i diritti fondamentali, la condizione di segregazione abitativa della popolazione rom in molti stati membri è il risultato di deliberate politiche governative che si attuano in progetti di mantenimento dello status quo rivolti alle comunità rom. Tale segregazione limita seriamente l’accesso all’educazione (determinando un’inadeguata o intermittente frequenza della scuola), all’occupabilità (limitando le possibilità di conoscere le opportunità lavorative e l’uso dei mezzi pubblici per raggiungere il posto di lavoro).

Se si risiede in un campo scarsissime sono poi le possibilità di vedersi accettata una domanda di lavoro), l’accesso ai servizi sanitari (inadeguati standard abitativi sono causa di cattive condizioni di salute e alta incidenza di malattie e l’isolamento degli insediamenti rende difficile l’accesso alle cure mediche). Infine, la segregazione rende i rom vulnerabili ad attacchi di stampo xenofobo.

In Campania i rom sono spesso indotti a spostarsi a causa di aggressioni da parte di altri cittadini napoletani, come nel caso di Ponticelli nel maggio 2008, quando alcuni abitanti appiccarono il fuoco ad alcuni campi. Episodi in cui un’azione “spontanea” dei cittadini “ripulisce” un’area illegalmente occupata dai rom non sembrano eventi isolati a Napoli, come confermano eventi simili registrati nell’area di Gianturco e dieci anni prima a Scampia, dove, nel 1999, i rom residenti nel campo di via Zuccarini furono cacciati con violenza. Il luogo del loro insediamento sarebbe divenuto poi un passaggio strategico per la costruzione di una nuova strada<sup>21</sup>.

Secondo alcuni osservatori l’assolutizzazione della caratteristica del nomadismo (tratto culturale più o meno presente a seconda del contesto territoriale e storico, ma quasi assente tra i rom residenti in Italia) ha funzionato nel nostro paese come alibi per negare a questa popolazione la soddisfazione delle esigenze alloggiative. La logica del “campo nomadi” ha spesso condotto a una rinomadizzazione forzata, come nel caso dei profughi rom provenienti dai Balcani durante gli anni del conflitto nella ex-Jugoslavia: avendo l’Italia negato loro lo status di rifugiato, queste persone, sedentarie nel loro paese da lungo tempo, hanno trovato come unica soluzione abitativa l’ingresso nei già affollatissimi e precari campi nomadi italiani. La logica del campo è pienamente corrispondente a un’antica cultura politica che, per decenni, ha affrontato la questione “zingari” principalmente come problema sociale e di ordine pubblico. Come sottolinea l’antropologo Claudio Marta, a conferma dell’equazione “zingari-ordine pubblico”, a livello nazionale è stato il Ministero dell’Interno il soggetto più attivo nel predisporre politiche relative agli “zingari”. Il “campo nomadi” non può più essere proposto come modello abitativo. I rom vanno considerati come persone concrete inserite

in contesti storici e territoriali complessi. Non si può ipotizzare una sola soluzione abitativa né una soluzione culturalmente connotata per la popolazione rom<sup>22</sup>.

Date tali premesse, è forse utile riprendere alcune considerazioni sul “modello Deledda” emerse dall’indagine svolta nella prima parte del progetto Star: “il Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale (...) è chiuso e non c’è libera ammissione o contatto con le persone all’interno senza il permesso dell’assessore alle politiche sociali; ospita persone che devono lasciare i loro documenti di identità alla reception; ogni stanza (le ex aule) ospita due famiglie; il coordinatore del centro ha espressamente dichiarato che il centro ha contribuito alla civilizzazione delle persone ospitate dal momento che quando sono arrivate esse non erano in grado di soddisfare i loro bisogni primari”<sup>23</sup>.

Ancora attuali a Napoli (come nel resto d’Italia) sembrano i modelli come quelli dei cosiddetti *Villages d’Insertion* (villaggi di integrazione) francesi, nati nel 2006 e presentati come alternativa alle carovane e agli accampamenti abusivi e come soluzione ai problemi di integrazione della comunità rom. Si tratta di campi attrezzati e dotati di prefabbricati per un piccolo numero di famiglie, recintati e protetti dalle unità cinofile della Polizia di Stato. Nel comune di Aubervilliers, ad esempio, nel dicembre del 2007, le fiamme distrussero una bidonville e la prefettura di Parigi ne approfittò per costruire il primo “villaggio d’integrazione”. Gestito dalle associazioni Pactarim 93 e ALJ 93, questo nuovo “spazio urbano” avrebbe dovuto aiutare le famiglie rom a trovare un posto di lavoro, condizione essenziale per ottenere il tanto agognato permesso di soggiorno. Per entrare a fare parte delle pochissime famiglie selezionate, bisognava adattarsi alle regole stabilite dallo Stato. Ad esempio, la promessa da parte dei richiedenti di trovare un lavoro o quella di iscrivere i bambini a scuola valeva un certo numero di punti; le associazioni, autorizzate da un mandato della prefettura, analizzavano le varie situazioni per poi valutare l’attitudine all’integrazione di ciascun nucleo familiare. L’analisi preliminare aveva il vantaggio di “filtrare” le richieste; le famiglie “filtrate” erano pregate di rientrare nel loro paese di provenienza o di ritornare nelle squallide bidonville della periferia parigina.

Sulla base dell’indicazione della strategia nazionale dell’Unar che invita a promuovere politiche e prassi di inclusione che superino l’approccio assistenzialistico ed emergenziale, i campi (regolari e non), i centri e i villaggi d’accoglienza “speciali” per la popolazione rom, così come altre soluzioni “ghetto” diffuse in Francia, Slovacchia e Repubblica Ceca, andrebbero superati in favore di progetti di inclusione che evitino la segregazione, l’allontanamento dalla società, l’approccio differenziale e specialistico e che implicino un’integrazione sociale e culturale non fondata sull’imposizione coatta di un modello di condotta.

22 Marta 2005; Sigona 2005; 2008.

23 Rapporto Star cit.

# tre. cittadini d'eccezione. la condizione giuridica dei rom e le sue prospettive

Francesca Saudino

## 1. Premessa

La popolazione rom presente in Italia – così come in Campania e in particolare a Napoli – ha un carattere composito e variegato, pertanto molto differenti sono le problematiche giuridiche delle persone che la compongono.

Si stima<sup>1</sup> che la popolazione rom in Italia sia di circa 120 - 180.000 unità, ovvero circa lo 0,22-0,25% della popolazione che vive in Italia, e che vi siano tre principali gruppi:

- persone che hanno la cittadinanza italiana (circa 70.000);
- persone arrivate a seguito della disgregazione della ex-Jugoslavia, che sono extracomunitarie (circa 45.000);
- cittadini europei provenienti prevalentemente dalla Romania e dalla Bulgaria (circa 45.000).

A questi gruppi bisogna aggiungere gli apolidi riconosciuti e rifugiati. Infine esiste un numero imprecisato di irregolari e apolidi di fatto.

In ragione di ciò la trattazione circa il loro status giuridico contempla leggi differenti: in particolare il Dlgs 286/98 per gli extracomunitari, il Dlgs 30/07 – *Circa il diritto dei cittadini comunitari e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri* – (direttiva comunitaria 2004/38/CE), ma anche i Dlgs 25/08 e 251/07 in materia di status di rifugiato e protezione internazionale, nonché la L 91/92 in materia di cittadinanza.

Tuttavia, per ragioni di sintesi, si è deciso di non approfondire nello specifico tutte queste norme, analizzando alla fine del testo alcuni casi e problematiche specifiche.

Si precisa che il seguente lavoro non è in alcun modo esaustivo e non copre tutta la produzione normativa sull'argomento ma vuole essere uno spunto di riflessione e un inizio di ricerca a vantaggio, se ne vorrà tener conto, della pubblica amministrazione della città di Napoli. Ad esso dovrà seguire un ulteriore approfondimento qualora se ne ravvisi la necessità.

In termini generali, tuttavia, è utile riferire i due principi giuridici cardine – dell'ordinamento italiano così come integrato dalla normativa europea e sovranazionale – che interessano in particolare i rom e toccano l'intero composito gruppo: il principio di **tutela delle minoranze** e quello di **non discriminazione**,

<sup>1</sup> Dati desunti dalla "Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti" pubblicata dal Governo italiano il 28/02/12: [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf)

quest'ultimo relativo al fatto che la differenza culturale, di tradizioni e di lingua non può costituire motivo di trattamento differente a meno che questa differenza non sia funzionale a colmare un gap di disuguaglianza.

Entrambi questi principi sono enunciati nella **Costituzione italiana** agli articoli 3 – principio di uguaglianza – e 6 – tutela delle minoranze.

Il primo è disciplinato, in particolare per quel che riguarda il divieto di discriminazioni fondate sulla razza, dal **Dlgs 215/03 attuativo della direttiva comunitaria 2000/43/CE** (cosiddetta direttiva Razza); il secondo dalla **legge 482/99 (legge di tutela delle minoranze linguistiche)** che non include nella tutela i rom e i sinti come minoranza, nè il romanè come lingua minoritaria.

In via di premessa è opportuno sottolineare anche che per un lungo tempo non si è guardato alla questione rom da un punto di vista giuridico, prestando maggiore attenzione all'aspetto culturale. Ciò ha comportato spesso uno slittamento delle problematiche al di fuori della sede consona favorendo talvolta l'insorgere di politiche e prassi discriminatorie.

Nella relazione introduttiva del convegno “La condizione giuridica di rom e sinti in Italia” tenutosi a Milano presso l'università Milano Bicocca nel giugno del 2010, il professor Paolo Bonetti afferma: “Nella cultura giuridica italiana è finora mancato un tentativo di approfondire tutti gli aspetti della condizione giuridica delle persone che si richiamano alla cultura dei rom e dei sinti, anche se si tratta di persone presenti in Italia fin dal XIV secolo. Forse è stata anche la mancanza di una adeguata riflessione giuridica, anche tra gli studiosi del diritto delle minoranze, che ha finora supportato politiche pubbliche carenti o addirittura discriminatorie nei confronti di tale popolazione.”

## 2. Tutela delle minoranze

Nel nostro ordinamento le minoranze sono tutelate in primis dall'art. 6 della Costituzione (“*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”) che attribuisce un valore centrale ai fini della tutela all'elemento linguistico.

Tuttavia non tutte le minoranze linguistiche presenti in Italia sono garantite dall'ordinamento nazionale. Infatti la legge che dopo più di cinquant'anni ha dato attuazione all'art. 6 della Costituzione – L. 482/99 *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche* – esclude la lingua dei rom (nonostante fosse compresa nei rapporti ufficiali del Ministero dell'Interno e nelle prime versioni della legge). Nell'interpretazione dell'art. 6 il legislatore del 1999 ha ritenuto fondamentale il **criterio della territorialità**, ovvero la **localizzazione in un determinato territorio**, escludendo in questo modo la minoranza rom avente, diversamente, le caratteristiche di “minoranza diffusa”. Allo stato attuale, quindi, non esiste nell'ordinamento italiano alcuna normativa specifica di tutela che preveda e disciplini l'inclusione e il riconoscimento delle popolazioni rom nel concetto di “minoranza etnico-linguistica”.

Nel 2007 è stata presentata in Parlamento una proposta di legge di modifica (n. 2858 del 2007) che inserendo il romanè tra le lingue minoritarie si poneva



l'obiettivo di recepire i principi della "Carta europea delle lingue regionali e minoritarie che riconosce le lingue non territoriali come lo yiddish e il romanè. Tale proposta è decaduta per la fine anticipata della legislatura.

È opinione comune nei gruppi attivi a tutela dei rom, comprese le associazioni di rom stessi, che la modifica della legge sulla cittadinanza costituisca un primo e importantissimo passo ai fini del pieno riconoscimento dei rom nello Stato italiano, sia da un punto di vista simbolico che pratico.

Così ECRI (European commission against racism and intolerance) nell'ultimo rapporto sull'Italia pubblicato il 21/02/2012<sup>1</sup>:

"Come già segnalato nel secondo rapporto dell'ECRI, la Legge n° 482/1999 contenente le norme per la tutela delle minoranze storiche e linguistiche autorizza le regioni e le province autonome a legiferare a favore della tutela e della valorizzazione della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo [...] I Rom sono ancora esclusi dal campo di applicazione di questa legge e, a differenza delle minoranze riconosciute in Italia, non usufruiscono di alcuna protezione globale in virtù di nessuna legge. In assenza di tale legge nazionale, la tutela giuridica delle popolazioni rom è meno efficace di quella di cui godono le persone appartenenti alle minoranze riconosciute. Infatti, come è già stato osservato dal Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, le varie disposizioni legislative adottate a livello regionale sono disperate e mancano di coerenza. Tale situazione espone i Rom ad abusi particolarmente gravi."<sup>2</sup>

### 3. Principio di non discriminazione

Il principio di non discriminazione è un pilastro fondamentale dei principi a tutela dei diritti umani, esposto in tutta una copiosa normativa, a partire dalle norme internazionali, fino a quelle nazionali, regionali, di settore ecc. Tra queste un particolare interesse riguarda il contrasto alla discriminazione per motivi razziali. Citiamo, tra le tantissime, solo alcune delle norme che toccano in particolare i rom e i sinti. A livello ONU si ricorda la *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* alla cui attuazione sovrintende il Comitato contro le discriminazioni razziali dell'ONU. Quest'ultimo è stato tra i primi enti che ha ammonito l'Italia per il trattamento riservato ai rom e ai sinti. Ed è poi ripetutamente intervenuto sottolineando lo scarso impegno per la programmazione di soluzioni.

Riportiamo un estratto del rapporto che il CERD ha inviato al Governo italiano nel 1999<sup>3</sup>:

*"Alla luce delle informazioni che indicano la presenza di discriminazioni contro persone di origine rom, inclusi bambini, in numerose aree, in particolare quella*

2 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ITA.pdf>.

3 [www.osservazione.org](http://www.osservazione.org).

della qualità dell'abitare, esprimiamo preoccupazione per la situazione di molti rom che, non avendo accesso all'edilizia pubblica, vivono in campi ai margini delle città maggiori. Oltre alla frequente mancanza di servizi di base, l'abitare dei rom in questi campi porta non solo alla segregazione fisica della comunità rom dalla società italiana, ma anche ad un isolamento politico, economico e culturale”.

Un altro soggetto che si è occupato molto di contrasto alla discriminazione è il **Consiglio d'Europa**, in particolare attraverso due suoi organi (come si vedrà meglio nel paragrafo successivo): la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e il Comitato Europeo dei diritti sociali.

Si ricorda ancora la giurisprudenza della **Corte europea dei diritti umani** (CEDU), con numerose sentenze a favore di cittadini rom contro i rispettivi stati<sup>4</sup>.

Infine l'**OSCE** (Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa), in particolare attraverso il suo ufficio **ODIHR** (Office for Democratic Institution and Human Rights) che ha pubblicato numerosi rapporti, inviato raccomandazioni e visitato svariate volte l'Italia, da ultimo nel 2008 dopo i fatti di Ponticelli. Di questo organismo si ricorda: *Decision n. 3/03 Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* (mc.dec/3/03).

Il piano d'azione “intende supportare gli sforzi degli Stati e delle più importanti istituzioni e strutture dell'OSCE assicurando che le persone *Roma and Sinti* siano in grado di giocare una piena ed uguale parte nella società, sradicando le discriminazioni contro di loro.”

A livello UE il principio di non discriminazione è scolpito più volte, sia nel trattato sull'Unione europea, sia nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza. E inoltre, per quanto attiene la discriminazione razziale, con la Direttiva 2000/43/CE si è imposta la creazione di un organismo nazionale preposto al contrasto alla discriminazione per motivi di razza, insieme con l'obbligo di predisporre uno strumento di azione in giudizio di più facile utilizzo per le vittime di discriminazione (in Italia già prevista dagli artt. 43 e 44 del Dlgs 286/98 TU immigrazione).

In Italia la direttiva Europea è stata attuata con il Dlgs 215/03 e con l'istituzione dell'**UNAR** (**Ufficio nazionale contro le discriminazioni razziali**). Tale organo, che nelle intenzioni del legislatore comunitario, avrebbe dovuto ricoprire una posizione *super partes*, è in realtà incardinato al governo, sotto la direzione della presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero della Cooperazione internazionale e l'integrazione. Per questo motivo risente dei cambiamenti di schieramento politico alla guida dello stato anche nell'approccio alla discriminazione razziale. L'UNAR, come si vedrà meglio in seguito, è stato l'organo nominato per l'Italia come punto di contatto per i rom<sup>5</sup> a seguito dell'impegno assunto a livello europeo (con la *EU framework on Roma integration strategies*) insieme all'obbligo di attuare una strategia di intervento nazionale.

4 Si ricordano per l'Italia il caso Suleimanovic versus Italia n. 57574/00 e 57575/00; e il caso Udorovic versus Italia del 18/05/2010.

5 <http://www.osce.org/odihr/17554>.

6 Comunicazione n. 173/11.

## 4. Legislazione Sovranazionale per i rom

### 4.1 Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è uno degli enti sovranazionali che da più tempo ha a cuore la questione e se ne occupa attivamente. Indicheremo a titolo di esempio alcuni interventi da esso attuati.

Una delle prime risoluzioni – che risale al 1975 – aveva all'epoca l'obiettivo tutelare le popolazioni nomadi - tra cui fa rientrare i rom e i sinti - nell'idea di una condizione di difficoltà aggravata dallo sviluppo industriale e di discriminazione a causa dei pregiudizi radicati con l'intento di esortare gli Stati a garantirne l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali, come ad esempio la scuola. Pur essendo variata molto la configurazione sociale dei rom e dei sinti, non più assimilabili, senza precisazioni, alle popolazioni nomadi, quello che colpisce è il tempo che ci separa dalle prime sollecitazioni degli organismi sovranazionali ad attuare interventi correttivi e programmatici contro la discriminazione.

Risoluzione n. 13 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 22 maggio 1975, durante la 245<sup>a</sup> riunione, contenente raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa.

#### *Il Comitato dei Ministri*

*Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una più grande unità fra i suoi Membri al fine di salvaguardare e di attuare gli ideali e i principi che sono loro patrimonio comune e di facilitare il loro progresso economico e sociale;*

*Notando che la situazione dei nomadi in Europa è stata notevolmente aggravata dallo sviluppo industriale ed urbano nonché dall'estensione dei programmi urbanistici; Ricordando che non sono ancora scomparsi negli stati membri pregiudizi ed atti discriminatori della popolazione sedentaria contro i nomadi;*

*Ricordando che i nomadi dovrebbero beneficiare di un'appropriata protezione sociale;*

*Ritenendo che dovrebbero essere prese misure speciali per favorire la piena integrazione dei nomadi nella società;*

*Riconoscendo che il basso livello di frequenza scolastica dei figli dei nomadi ostacola gravemente le loro possibilità di progresso sociale ed economico;*

*Tenendo presenti le preoccupazioni espresse nella Raccomandazione 563 dell'Assemblea Consultiva sulla situazione delle popolazioni sinte e rom e di altri nomadi in Europa,*

*Raccomanda ai governi degli stati membri di prendere tutte le misure che ritengono necessarie per l'attuazione dei principi indicati nell'appendice della presente risoluzione, di cui costituisce parte integrante;*

*Invita i governi degli stati membri ad informare, nei tempi opportuni, la Segreteria Generale del Consiglio d'Europa sulle azioni compiute per l'attuazione delle raccomandazioni contenute nella presente risoluzione<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> <http://www.sucardrom.eu/internazionale.html>.

Il Consiglio d'Europa si è occupato della questione attraverso suoi organi. In particolare:

- con il **Comitato Europeo contro il razzismo e l'intolleranza (Ecri)**, che periodicamente ha inviato report documentati all'Italia (nel 1999, 2002, 2006, 2012 e altri) con annesse raccomandazioni sottolineando la preoccupazione per l'attuazione di politiche discriminatorie e segreganti nei confronti dei rom.

Si citano alcuni stralci del rapporto Ecri del 21/02/2012:

*L'Ecri raccomanda alle autorità italiane di combattere con fermezza la segregazione cui sono esposti i Rom nel settore dell'alloggio, in particolare garantendo che le soluzioni abitative loro proposte non siano destinate a separarli dal resto della società, ma al contrario servano a promuovere la loro integrazione. L'Ecri ribadisce ancora che è importante che le autorità italiane non basino le loro politiche relative ai Rom e ai Sinti sul presupposto che i membri di questa comunità seguano uno stile di vita nomade. L'Ecri incoraggia vivamente le autorità italiane a proseguire e intensificare gli sforzi per combattere la discriminazione nei confronti dei rom in vari settori, quali l'occupazione e la salute. Raccomanda altresì alle autorità italiane di inserire tali sforzi nell'ambito di una politica nazionale organica, al fine di porre rimedio alla situazione di emarginazione, di svantaggio, di discriminazione di cui soffrono i Rom. Le invita inoltre a istituire un meccanismo efficace di coordinamento di tali sforzi a livello nazionale, con la partecipazione di tutte le autorità interessate, nazionali, regionali, provinciali e locali e di rappresentanti delle comunità rom e della società civile.*<sup>8</sup>

- con il **Comitato europeo dei diritti sociali (CESD)**, organo giurisdizionale preposto a presidiare l'applicazione della Carta sociale Europea Revisionata.

Il CESD nel 2005 e poi nel 2010 è intervenuto sanzionando l'Italia per le condizioni abitative dei rom e dei sinti. Così nelle conclusioni:

Decisione CESD 7/12/2005

“Per queste ragioni, il Comitato conclude:

- Unanimemente che la scarsità e l'inadeguatezza dei campi sosta per rom e sinti nomadi costituisce una violazione dell'Articolo 31§1 della Carta, letto congiuntamente all'Articolo E;
- Unanimemente che gli sgomberi forzati e le altre sanzioni ad essi associati costituiscono una violazione dell'Articolo 31§2 letto congiuntamente all'Articolo E;
- Unanimemente che la mancanza di soluzioni abitative stabili per rom e sinti costituisce una violazione dell'Articolo 31§1 e dell'Articolo 31§3 della Carta, letti congiuntamente all'Articolo E.”<sup>9</sup>

Il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, da ultimo con l'elezione di Thommas Hammarberg a tale carica, ha avviato numerosi interventi, come ad esempio quelli contro le ordinanze emergenziali e il censimento con rilevazione delle impronte digitali, anche ai minorenni. Il commissario ha redatto

8 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp).

9 [www.osservazione.org](http://www.osservazione.org).

un rapporto sull'Italia nel 2009 a seguito di una ulteriore visita nel gennaio 2009 seguita a quella del 2008 dopo i fatti di Ponticelli.

Così uno stralcio del Memorandum redatto a seguito della visita il 18 e 19 giugno 2008 in Italia:

*The Commissioner recommends the authorities to ensure a prompt reaction to condemn strongly and publicly all statements, irrespective of their origin, that generalize and stigmatise certain ethnic or social groups, such as Roma and Sinti or migrants. They should also see to it that their own initiatives, including new security packages, cannot be construed as facilitating or encouraging the objectionable stigmatisation of the same groups.*<sup>10</sup>

- Con il Comitato di esperti sulla questione Rom (Cahrom) che da anni studia e discute della questione, emanando specifiche raccomandazioni poi adottate dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa. Del comitato ha fatto parte per molti anni un indimenticabile professore dell'Oriente di Napoli, Claudio Marta, scomparso nel 2008.

Il Consiglio d'Europa si è altresì attivato in specifiche campagne come ad esempio la campagna *Dosta!* (che significa "basta") gestita in Italia dall'Unar. Si tratta di una campagna di sensibilizzazione finalizzata a combattere la discriminazione e i pregiudizi contro gli zingari attraverso spot, video, filmati ed altri eventi<sup>11</sup>.

Così dal sito della Presidenza del Consiglio:

*È stata presentata oggi la Campagna "DOSTA", iniziativa di sensibilizzazione per combattere i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti dei Rom e Sinti, promossa dal Consiglio d'Europa e coordinata e finanziata in Italia dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) del Dipartimento per le Pari Opportunità. Obiettivo principale della campagna è quello di diffondere la conoscenza delle comunità Rom e Sinti - circa 150mila persone in Italia - attraverso una diversa rappresentazione, più attenta alla loro quotidianità e meno agli aspetti folkloristici della loro cultura, coinvolgendo direttamente gli interessati. "L'Italia è il primo Paese dell'Europa occidentale ad aderire alla campagna "Dosta!" (parola rom che significa "Basta!"): un passo deciso per avvicinare cittadini di culture diverse, ma che convivono nella stessa società e ne rispettano norme e valori", ha spiegato Massimiliano Monnanni. Oltre allo spot realizzato dal Consiglio d'Europa, è prevista una serie di eventi itineranti in varie città italiane, con spettacoli e convegni; particolare attenzione è dedicata alla formazione, con corsi di aggiornamento per gli operatori dell'informazione e dei media, seminari giuridici e un concorso per le scuole.*

<sup>10</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811>.

<sup>11</sup> <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/1622-al-via-qdostaq-campagna-contro-i-pregiudizi-verso-i-rom>.

## 4.2 Unione europea

Per quel che riguarda l'approccio Ue alla questione rom è evidente che a partire dalla fine degli anni '90 si è visto un grosso impegno comunitario finalizzato a combattere lo stato di grande svantaggio in cui versano le popolazioni rom e sinti<sup>12</sup>.

L'Italia, come stato membro, per tanti anni ha fatto orecchie da mercante dando segnali minimi, spesso di pura facciata, senza affrontare efficacemente la questione. Alcuni governi marcatamente xenofobi hanno addirittura soffiato sul fuoco dell'intolleranza razziale ai fini elettorali con danni culturali sociali e politici enormi.

Molte sono state negli anni le ammonizioni rivolte al nostro paese per la condizione di segregazione e discriminazione dei rom. Anche per questo oggi la normativa comunitaria è così corposa. Occorre tuttavia distinguere la normativa che si riferisce in maniera esplicita e diretta ai rom e ai sinti che vivono negli stati membri da quella rivolta a tutta la cittadinanza.

Ad oggi sembra che anche l'Italia, sulla spinta di forti pressioni e impegni comunitari, abbia deciso di ragionare in un'ottica di lungo periodo con la pubblicazione il 28 febbraio 2012 della **Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti**, di cui si dirà di seguito<sup>13</sup>.

Sul sito dell'Unar, si trova in allegato alla strategia un quadro esaustivo della normativa<sup>14</sup>.

Si citano a titolo di esempio:

- risoluzione del Parlamento Europeo del 28 aprile 2005 Situazione dei Rom nell'Unione Europea;
- risoluzione del Parlamento Europeo del 1° giugno 2006 Situazione delle donne Rom nell'Unione Europea;
- risoluzione del Parlamento Europeo del 31 gennaio 2008 Strategia europea per i Rom;
- risoluzione del Parlamento Europeo del 10 luglio 2008 Censimento dei Rom su base etnica in Italia;
- risoluzione del Parlamento Europeo dell'11 marzo 2009 Situazione sociale dei Rom e su di un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione Europea;
- risoluzione del Parlamento Europeo del 25 marzo 2010 Secondo Vertice europeo sui Rom;
- risoluzione del 9 settembre 2010 Situazione dei Rom e la libertà di circolazione nell'Unione Europea;

12 L'impegno europeo è stato guidato da alcune figure particolarmente attente alla questione rom e da alcune parlamentari rom, come Livia Jaroka e Viktoria Mohacs, la prima tuttora in carica.

13 Così Pietro Vulpiani, *Verso una strategia nazionale di inclusione sociale* "Se in passato la questione Rom rappresentava una problematica locale da risolvere dando pertinenza ad interventi di sicurezza pubblica, il rafforzamento di una dimensione europea della issue Rom ha cominciato negli ultimi anni a produrre sempre più concrete ripercussioni sulle politiche nazionali e locali. L'impegno comunitario in tal senso, ha comportato per gli Stati membri un necessario interessamento a prendere in considerazione risoluzioni e raccomandazioni, promosse in sede internazionale ed europea, che fino a pochi anni fa potevano essere trascurate senza particolari ripercussioni diplomatiche."

[http://www.uil.it/immigrazione/rom\\_e\\_sinti\\_verso\\_una\\_strategia\\_di\\_inclusione\\_sociale1.pdf](http://www.uil.it/immigrazione/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale1.pdf).

14 [http://2.114.23.93/unar/\\_image.aspx?id=57988b08-23c9-4ca9-bad9-e2bf57fd6cd3&Nome=ALLEGATI%2cE%2cTAVOLE%2cSTRATEGIA%2cITALIANA%2cROM.pdf](http://2.114.23.93/unar/_image.aspx?id=57988b08-23c9-4ca9-bad9-e2bf57fd6cd3&Nome=ALLEGATI%2cE%2cTAVOLE%2cSTRATEGIA%2cITALIANA%2cROM.pdf).

- risoluzione del 9 marzo 2011 Inclusionione dei Rom;
- conclusioni del Consiglio del giugno 2010 Promozione della inclusione dei Rom;
- comunicazione della Commissione sulla integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa (COM(2010)0133);
- comunicazione della Commissione del 5 aprile 2011 (COM(2011)173).

Senza entrare nello specifico delle singole norme si riportano di seguito alcuni strumenti, misure e azioni concrete messe in campo dall'Ue di cui l'Italia e i suoi enti locali possono avvalersi.

A) Un documento importante è la **Comunicazione della Commissione Europea n. 173 del 2011** che costituisce la cornice-quadro per le strategie nazionali per i rom. Si riportano alcuni stralci:

“Gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom devono riguardare, in proporzione all'entità della popolazione Rom, **quattro settori cruciali: l'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio**. Le norme minime dovrebbero basarsi su **indicatori comuni, comparabili e affidabili**. È importante conseguire questi obiettivi per aiutare gli Stati membri a raggiungere i fini generali della **strategia Europa 2020**.

• **Accesso all'istruzione: fare in modo che tutti i bambini Rom completino almeno la scuola primaria**

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i bambini Rom, sedentari o no, abbiano accesso a un'istruzione di qualità e non siano soggetti a discriminazioni o segregazioni. Come minimo, dovrebbero garantire che essi completino la scuola primaria. Dovrebbero inoltre allargare l'accesso a servizi di qualità in materia di istruzione e cura della prima infanzia e ridurre il numero di abbandoni precoci dell'istruzione secondaria, secondo la strategia Europa 2020. I giovani Rom dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire anche un'istruzione secondaria e terziaria.

• **Accesso all'occupazione: ridurre il divario in termini di occupazione tra i Rom e il resto della popolazione**

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero garantire alla popolazione Rom un accesso pieno e non discriminatorio alla formazione professionale, al mercato del lavoro e a strumenti e iniziative per il lavoro autonomo. Occorre inoltre incoraggiare il microcredito e dedicare la debita attenzione, nel settore pubblico, all'assunzione di funzionari qualificati di minoranza Rom. I servizi pubblici per l'impiego possono rivolgersi ai Rom mediante servizi personalizzati e mediazione. Tutto ciò potrà attirare i Rom verso il mercato del lavoro aumentandone in tal modo il tasso di occupazione.

• **Accesso all'assistenza sanitaria: ridurre il divario tra i Rom e il resto della popolazione dal punto di vista della situazione sanitaria**

Per questo motivo gli Stati membri dovrebbero garantire ai Rom, specialmente ai bambini e alle donne, l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità, e fornire loro cure preventive e servizi sociali dello stesso livello e alle stesse condizioni del

resto della popolazione. Laddove possibile, i Rom qualificati dovrebbero essere coinvolti nei programmi sanitari destinati alle loro comunità.

- **Accesso all'alloggio e ai servizi essenziali:** colmare il divario tra la percentuale dei Rom che ha accesso all'alloggio e ai servizi pubblici (come l'acqua, l'elettricità e il gas) e quella del resto della popolazione

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero promuovere un accesso non discriminatorio all'alloggio, incluse le abitazioni sociali. **Gli interventi nel settore abitativo devono far parte di un approccio integrato comprendente, in particolare, l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale, l'occupazione e la sicurezza, nonché provvedimenti contro la segregazione.** Gli Stati membri dovrebbero inoltre affrontare le esigenze specifiche dei Rom non sedentari (ad esempio permettere loro di accedere ad aree di sosta adeguate). Gli interventi dovrebbero essere realizzati attivamente con programmi mirati che coinvolgano autorità regionali e locali.

Nell'elaborare le strategie nazionali di integrazione dei rom, gli Stati membri dovrebbero partire dalle seguenti impostazioni:

- **stabilire obiettivi nazionali raggiungibili per l'integrazione dei Rom**, allo scopo di colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione. Tali obiettivi dovrebbero riguardare, come minimo, i quattro obiettivi dell'Ue per l'integrazione dei Rom, ossia l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio;

- **individuare eventuali microregioni svantaggiate o quartieri isolati** in cui vivono le comunità più svantaggiate, avvalendosi di indicatori socioeconomici e territoriali già disponibili (livelli d'istruzione molto bassi, disoccupazione a lungo termine e così via);

- **stanziare finanziamenti sufficienti** a carico dei bilanci nazionali, che saranno completati, se opportuno, da finanziamenti internazionali e dell'UE;

- istituire metodi di **monitoraggio** efficaci per valutare l'effetto delle misure di integrazione dei Rom e un meccanismo riveduto per l'adeguamento della strategia;

- concepire, realizzare e monitorare le strategie in stretta cooperazione e basandosi su un **dialogo ininterrotto con la società civile Rom e con le autorità regionali e locali;**

- nominare un **punto di contatto nazionale per la strategia nazionale** di integrazione dei Rom avente il potere di coordinare lo sviluppo e l'attuazione della strategia oppure, laddove opportuno, affidarsi alle opportune strutture amministrative già esistenti.

Gli Stati membri sono invitati a elaborare o rivedere le loro strategie nazionali di integrazione dei Rom e a presentarle alla Commissione entro la fine di dicembre del 2011. Nella primavera del 2012, prima della riunione annuale della piattaforma sui Rom, la Commissione valuterà le strategie nazionali e riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai progressi conseguiti.”<sup>15</sup>

Secondo il documento europeo un ruolo centrale è attribuito alle **risorse economiche** in capo: “L'applicazione e il successo delle strategie nazionali di integrazione dei Rom dipenderanno in larga misura da uno stanziamento effettivo e sufficiente di risorse nazionali. I finanziamenti dell'Ue da soli non possono

<sup>15</sup> Fonte UNAR.



certamente risolvere la situazione dei Rom, ma la Commissione rammenta che attualmente sono programmati finanziamenti dell'Ue fino a 26,5 miliardi di euro per sostenere l'impegno degli Stati membri a favore dell'inclusione sociale, ivi comprese le iniziative di aiuto ai Rom.”

B) Come detto un importante ruolo guida per l'elaborazione e implementazione delle strategie degli stati membri volte all'inclusione dei rom sono i 10 **Common Basic Principles on Roma Inclusion**<sup>16</sup>.

L'obiettivo di questi principi è offrire alle istituzioni dell'Unione europea e agli stati membri una guida per la creazione e l'attuazione di politiche o progetti nuovi per l'inclusione dei rom.

Sebbene questi principi rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista legale, gli stati membri hanno dimostrato il proprio impegno nell'adottarli come base per le iniziative future.

1. *Politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie.*
2. *Approccio mirato esplicito ma non esclusivo.*
3. *Approccio interculturale.*
4. *Perseguire la piena integrazione nella società.*
5. *Consapevolezza della dimensione di genere.*
6. *Divulgazione di politiche basate su dati comprovati.*
7. *Uso di strumenti comunitari.*
8. *Coinvolgimento degli enti regionali e locali.*
9. *Coinvolgimento della società civile.*
10. *Partecipazione attiva dei Rom.*

Alcuni dei principi riguardano tematiche ormai consolidate, mentre altri sono estremamente innovativi, ad esempio:

- “L'approccio mirato esplicito ma non esclusivo” mira a non isolare i Rom come gruppo separato, allo scopo di migliorare il tenore di vita e l'ambiente di tutti coloro che vivono in condizioni analoghe.
- “L'approccio interculturale” sottolinea che sia i Rom sia la società in generale hanno molto da imparare reciprocamente e che apprendimento e competenze interculturali meritano lo stesso sostegno garantito alla lotta contro i pregiudizi e gli stereotipi.
- “Perseguire la piena integrazione nella società” enfatizza il concetto che le politiche devono sostenere i rom assicurandone la piena partecipazione alla vita della società, anziché creare insediamenti o mercati del lavoro separati.

C) Il **network EURoma** è la task force creata ad hoc della Commissione europea per i rom, istituita il 7 settembre 2010 per semplificare, valutare e analizzare l'uso (e l'efficacia) dei fondi strutturali a favore dell'integrazione dei rom da parte di tutti gli stati membri e per individuare eventuali carenze nell'utilizzo di tali fondi.

<sup>16</sup> [www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011\\_10\\_Common\\_Basic\\_Principles\\_Roma\\_Inclusion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf).

## 5. Legislazione nazionale per i rom

### 5.1 Leggi regionali e regolamenti comunali dei campi

Negli anni '80 e '90 alcune regioni italiane si sono dotate di **leggi regionali per la tutela dei rom**:

- Legge regionale N. 77/89 Regione Lombardia
- Legge regionale N. 54/89 Regione Veneto
- Legge provinciale N. 15/85 Provincia Autonoma di Trento
- Legge regionale N. 11/88 Regione Friuli Venezia Giulia
- Legge regionale N. 47/88 Regione Emilia Romagna
- Legge regionale N. 82/85 Regione Lazio
- Legge regionale N. 2/2000 Regione Toscana
- Legge regionale N. 6/92 Regione Liguria
- Legge regionale 25/02/1993 Regione Piemonte
- Legge regionale N. 3/94 Regione Marche
- Legge regionale N. 32/90 Regione Umbria
- Legge regionale N. 9/88 Regione Sardegna

Tali norme, seppur nate sulla spinta di pur lodevoli principi, sul lungo periodo non hanno sortito l'effetto sperato. Inoltre molte di esse sono viziate da alcuni errori di valutazione circa la realtà dei rom e dei sinti: ad esempio molte di esse non differenziano i rom dai sinti, nonchè gli stranieri dai cittadini italiani<sup>17</sup>.

Tuttavia il limite principale delle leggi riguarda il fatto che esse si ispirano principalmente all'idea di tutelare il diritto al nomadismo, **presupponendo che i rom e i sinti siano nomadi**. Con un maggior approfondimento della realtà questo assunto di base è venuto meno lasciando il posto alla consapevolezza della grande varietà dei gruppi rom e sinti e del fatto che solo una minima parte di essi pratica limitati spostamenti sul territorio nazionale a fini lavorativi e che tutti i rom provenienti dalla ex-Jugoslavia siano da equiparare ai migranti economici. Diversamente la stragrande maggioranza dei rom sono del tutto stanziali.

Il legislatore regionale, invece, convinto che i rom e i sinti, per cultura, preferissero condurre una vita isolata e separata dalla popolazione maggioritaria, ha immaginato che la creazione di aree attrezzate fosse la soluzione ideale per rispondere ai loro bisogni di tutela. I provvedimenti regionali, ancorati all'immagine dello zingaro/nomade, hanno di fatto legittimato e sostenuto che i rom e sinti vivessero nei campi; ciò ha favorito la loro ghettizzazione e stigmatizzazione. Infatti, il vivere in aree isolate lontane dal tessuto urbano, quasi sempre prive di mezzi di trasporto pubblico verso la città ha accresciuto le difficoltà di relazione con la società maggioritaria e al contempo la fruizione di servizi essenziali quali istituti scolastici e/o strutture sanitarie, difficili da raggiungere, soprattutto per donne e bambini privi di mezzi privati autonomi, compromettendo con ciò le possibilità di trovare un lavoro, di svolgere un'attività economica e di avere quindi una fonte di reddito. Inoltre le "aree sosta attrezzate" sono spesso strutture

17 Sigona N, 2002, *Figli del ghetto*, Civezzano (Tn), Nonluoghi libere edizioni, p.113 e ss.

sovraffollate in cui vengono messi insieme gruppi tra loro estranei. In uno stesso campo vivono rom appartenenti a gruppi diversi talvolta incompatibili, che alimentano la conflittualità interna e la diffusione di condotte devianti.

Le aree sosta, inoltre, sono soluzioni teoricamente temporanee. Diversamente dal principio, tuttavia, ad oggi le aree sosta e i villaggi attrezzati creati in passato sono ancora esistenti e spesso versano in condizioni disastrose. Probabilmente la necessità di investire sulla costruzione di aree sosta o villaggi attrezzati nasce dalla possibilità di derogare alle norme in materia edilizia, più che alle opportunità che questi alloggi offrono ai rom. Infatti, la temporaneità permette di costruire derogando ai requisiti che sarebbero necessari per la costruzione di alloggi definitivi (ad esempio localizzazione nel piano urbanistico generale, calcolo di metri quadrati per abitante, uso dei materiali di costruzione, uso delle utenze come acqua e luce, ecc.).

A partire dai campi (o villaggi attrezzati o aree sosta) è poi nata un'ulteriore fonte normativa secondaria *ad hoc* per i rom ovvero i **regolamenti comunali** che ne disciplinano requisiti, modalità d'accesso e tenore di vita. Essi impongono agli abitanti dei campi norme e obblighi per l'uso dell'area. Come ad esempio la revoca dell'autorizzazione alla permanenza nel villaggio per il "reiterato rifiuto di proposte di inserimento lavorativo", nonché limiti al diritto di visita di estranei, ammessi solo su autorizzazione dell'autorità pubblica o la revoca del permesso all'alloggio in caso di procedimenti penali. Inoltre molti comuni impongono "l'obbligo di frequenza scolastica dei bambini in età scolare e il divieto di avviarli ad attività di accattonaggio"<sup>18</sup>, la cui violazione è sanzionata in modo forte, con la revoca del permesso di sosta. Tale prassi è stata seguita in quasi tutti i comuni che hanno nel loro territorio aree attrezzate per i rom.

In sostanza questo strumento normativo è stato spesso utilizzato a fini "rieducativi" (e ricattatori) travalicando talvolta i limiti previsti dall'ordinamento e limitando di fatto alcuni diritti fondamentali.

Tant'è vero che il Tar Lazio e recentemente il Consiglio di Stato con sentenza n. 6050 del 16/11/2011 ha dichiarato illegittime alcune norme dei regolamenti emanate in violazione di principi costituzionali. La sentenza raggruppa le norme in due tipi: "a) quelle ritenute contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 Cost.; b) quelle ritenute contrastanti col diritto al lavoro."

Si cita ad esempio, **in contrasto con l'art. 16 Cost.**: "gli artt. 3.7. del Regolamento della Regione Lazio e 7, comma 2, del Regolamento della Regione Lombardia, i quali stabiliscono l'obbligo per tutti i soggetti residenti nei 'villaggi attrezzati' in cui dovrebbero essere dislocate le comunità nomadi di munirsi di un tesserino di identificazione con annotate le proprie generalità, che dovrebbe essere indispensabile per accedere e risiedere nei villaggi medesimi".

D'altra parte **in contrasto con il diritto al lavoro** ed in particolare il diritto di scegliere liberamente il proprio lavoro, si cita ad esempio, l'art. 5 del Regolamento della Regione Lazio che "contempla l'ipotesi della revoca dell'autorizzazione alla permanenza nel villaggio anche per il caso di "reiterato rifiuto di proposte di inserimento lavorativo"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Sentenza Consiglio di Stato 6050 del 16.11.11 citata al paragrafo 4.2.1.

<sup>19</sup> ibidem.

Rimproveri contro l'Italia per la segregazione nei campi sono stati mossi ripetutamente e già due volte il Comitato dei diritti sociali del Consiglio d'Europa ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 8 della Carta sociale europea revisionata (vedi sopra).

Tale legislazione creata ad hoc per i rom, nata con l'obiettivo di tutelare una situazione particolare, ha finito per dare il via a una legislazione eccezionale che si propone come alternativa e spesso sospensiva dei diritti valevoli per tutti.

A Napoli, nell'unico campo creato dall'amministrazione comunale napoletana nel luglio del 2000 (in realtà si tratta ufficialmente di due villaggi anche se li divide una piccola via corrispondente all'uscita di sicurezza dell'adiacente carcere di Secondigliano), ovvero il Villaggio di accoglienza per le comunità di persone Rom nella città di Napoli, la gestione è demandata al Patto di cittadinanza sociale approvato con delibera comunale n. 2571 del 2000. In tale Patto l'amministrazione pur ponendo alcuni requisiti al diritto all'alloggio non sanziona l'assenza degli stessi con la perdita dell'alloggio stesso.

## 5.2 Le ordinanze di emergenza del 21 maggio 2008

Uno dei provvedimenti legislativi nazionali più recenti che ha riguardato i rom e i sinti è stato il Decreto che ha dichiarato lo stato di emergenza. Il 21 maggio del 2008, infatti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) è stato dichiarato lo *Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* e successivamente l'ordinanza n. 3678 del 30 maggio 2008 (Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nella regione Campania) del Presidente del Consiglio dei Ministri ha provveduto alla sua attuazione per la Campania<sup>20</sup>.

Si leggono, fra le altre, le seguenti motivazioni:

- *considerata la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della regione Campania - idem per Lazio e Lombardia - a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane...*

- *considerato che detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza delle popolazioni locali...*

<sup>20</sup> Per chiarezza espositiva e al fine di storicizzare e individuare una paternità del provvedimento si fanno alcune annotazioni. Analizzando alcuni provvedimenti emanati prima delle ordinanze emergenziali da alcune amministrazioni locali (in particolare Milano e Roma), è facile pensare che i provvedimenti del Presidente del Consiglio costituiscono una continuazione legislativa degli stessi. È esemplificativo in tal senso il provvedimento posto in essere nel 2006 di comune accordo tra la Prefettura di Milano e il Comune di Milano (cd Patto per Milano sicura): nel patto è possibile riscontrare la medesima dicitura poi utilizzata dal Decreto emergenziale e dalle ordinanze attuative: "premesso [...] che la città di Milano [...] soffre della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e di nomadi, che si sono stabilmente insediati nel territorio, utilizzando strutture abusive in aree ed immobili dismessi...".

Da un punto di vista giuridico, senza entrare nel merito di un'analisi dettagliata delle norme che hanno dato luogo allo stato di emergenza, l'aspetto da sottolineare – e che risulta decisivo nelle motivazioni della Sentenza del Consiglio di Stato (e prima di quella del Tar) che ne hanno poi dichiarato l'illegittimità – è che la legittimazione all'emanazione di tale provvedimento emergenziale è rintracciabile negli artt. 2 e 5 della L. n. 225/92. Questa legge, che ha istituito in Italia la Protezione Civile, agli artt. 2 e 5 prevede la possibilità che il Governo, in caso di “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” intervenga con una legislazione d'urgenza e di emergenza senza il rispetto delle norme costituzionali che disciplinano il potere legislativo.

Tale tipologia di strumento legislativo, se da una parte trova la sua ragion d'essere in una situazione eccezionale, dall'altro prevede la possibilità di deroga a una lunghissima lista di norme: a tutela del paesaggio, dei piani urbanistici, ecc. (all'art. 3 sono elencate più di 15 norme).

In tale circostanza – come chiarito dalle Sentenze successive – mancano i presupposti di legge, trattandosi di situazioni presenti nelle regioni italiane da moltissimi anni. Di seguito analizzeremo le ragioni degli organi giurisdizionali nel dichiararne l'illegittimità.

### 5.3 La sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011 ha dichiarato illegittimi il decreto e le ordinanze di emergenza del 2008 facendo decadere altresì tutti gli atti amministrativi ad essi conseguenti.

Innanzitutto occorre premettere che la sentenza costituisce la decisione di secondo grado sollecitata a seguito del ricorso in appello promosso contro la sentenza del Tar Sezione Prima, n. 6352/2009, decisa il 24 giugno 2009 e depositata il 1 luglio 2009, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'interno, dalla Protezione civile e dalle Prefetture competenti per il commissariamento ovvero Milano, Napoli e Roma contro la European Roma Rights Center Foundation e i sigg. Sulejmanovic e Ramovic (in proprio e in qualità di genitori dei minori). Costituendosi in appello la Errcf e i sigg. Sulejmanovic e Ramovic hanno poi presentato appello incidentale proponendo a loro volta alcuni motivi di gravame contro la sentenza del Tar del 2009.

La sentenza del Tar aveva infatti annullato in parte le tre ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nonché alcune disposizioni consequenziali, ovvero alcune disposizioni dei Regolamenti adottati dai Commissari delegati per le regioni Lombardia e Lazio.

In secondo luogo è bene precisare che l'impugnazione ha riguardato sia le ordinanze che gli atti presupposti e conseguenti ovvero: “le ‘Linee guida’ per l'attuazione delle ordinanze presidenziali emanate dal Ministero dell'Interno e i Regolamenti adottati dai Commissari delegati nelle Regioni Lombardia e Lazio per la gestione delle aree destinate ai nomadi e dei relativi ‘villaggi attrezzati’”.

“Il Tar del Lazio”, si legge in sintesi nella sentenza, “investito del ricorso e dei motivi aggiunti proposti avverso gli atti suindicati, li ha accolti solo in parte, e in particolare:

- ha annullato le ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008, nella parte in cui era prevista e autorizzata l'identificazione di tutte le persone presenti nei campi nomadi, indipendentemente dall'età e dalla condizione personale, attraverso ‘rilievi segnaletici’;
- ha annullato talune specifiche disposizioni dei Regolamenti impugnati, siccome contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 dalla Costituzione ovvero col diritto al lavoro anch'esso costituzionalmente garantito;
- ha respinto, invece, le più generali censure formulate avverso il decreto dichiarativo dello stato di emergenza e avverso gli altri atti consequenziali.”

L'appello proposto dall'associazione ungherese e dai rom contesta il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 sotto due profili fondamentali:

- perché adottato in assoluta carenza di presupposti di fatto idonei a legittimare una declaratoria di emergenza ai sensi dell'art. 5 della legge nr. 225 del 1992;
- perché in realtà unicamente dettato da intenti di discriminazione etnica e/o razziale nei confronti della comunità rom, incompatibili con i principi costituzionali, comunitari e internazionali

La sentenza si occupa dapprima dell'appello proposto dall'ERRCF e dai sigg. Sulejmanovic e Ramovic in quanto ritiene che la decisione sui motivi proposti da questi sia assorbente rispetto a quella sui motivi proposti dall'appello principale. Comunque accoglie l'appello sul primo punto affermando l'insussistenza di un “evento” che possa rientrare in quelli indicati nell'art. 2 lett. c della L 225/92 “**calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari**”: infatti, l'“evento” indicato nel decreto e nelle ordinanze è la semplice “presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi” nelle aree urbane di Milano, Napoli e Roma (e comuni limitrofi)”. Secondo i giudici dai documenti presentati agli atti e dai risultati processuali “non si evincono precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare” che esista un rapporto di causalità “fra l'insistenza sul territorio di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate”. Comunque, secondo il collegio giudicante, non vi è prova che le amministrazioni competenti abbiano fatto uso dei poteri ordinari senza successo dovendo poi necessariamente fare uso di poteri straordinari. Così si esprime sul punto la Sentenza: “in nessuna parte degli atti che hanno condotto all'adozione del decreto del 21 maggio 2008 è possibile rinvenire le tracce di un pregresso infruttuoso tentativo d'impiego dei ridetti strumenti ordinari, ovvero di circostanze di fatto da cui poter evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità di un ricorso ad essi.”

Diversamente il Consiglio di Stato non accoglie il secondo motivo di appello circa la natura discriminatoria dei provvedimenti in quanto indirizzati unicamen-

te alla popolazione rom. Secondo i giudici analizzando gli atti che hanno portato alla emanazione dei provvedimenti emergenziali è possibile rintracciare, probabilmente, *“un intento discriminatorio da parte di taluno dei soggetti istituzionali coinvolti”* ma non si può *“concludere nel senso che l'intera azione amministrativa nella specie sia stata unicamente e precipuamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale nei confronti delle comunità Rom.”*

Oltre a ciò la Sentenza si occupa di confermare la decisione del Tar in ordine all'annullamento di alcune disposizioni dei regolamenti dei villaggi attrezzati – come abbiamo già visto sopra – emanati in attuazione del decreto e delle ordinanze, solo in Lazio e Lombardia. I principi affermati nella sentenza sono particolarmente importanti in quanto colpiscono una prassi già in uso da molti anni, ovvero quella di prevedere una regolamentazione speciale per abitare nei villaggi attrezzati, spesso in contrasto con la Costituzione e i più elementari diritti, in virtù di un patto talvolta sottoscritto dalle stesse famiglie.

Il Tar e poi il Consiglio di Stato hanno ritenuto incostituzionali alcune norme dei regolamenti che la Sentenza raggruppa in due tipi: “a) quelle ritenute contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 Cost.; b) quelle ritenute contrastanti col diritto al lavoro.”

Si cita ad esempio, come già ricordato sopra e in contrasto con l'art. 16 Cost.:

“gli artt. 3.7. del Regolamento della Regione Lazio e 7, comma 2, del Regolamento della Regione Lombardia, i quali stabiliscono l'obbligo per tutti i soggetti residenti nei “villaggi attrezzati” in cui dovrebbero essere dislocate le comunità nomadi di munirsi di un tesserino di identificazione con annotate le proprie generalità, che dovrebbe essere indispensabile per accedere e risiedere nei villaggi medesimi;”

D'altra parte in contrasto con il diritto al lavoro ed in particolare il diritto di scegliere liberamente il proprio lavoro, si cita ad esempio, l'art. 5 del Regolamento della Regione Lazio che “contempla l'ipotesi della revoca dell'autorizzazione alla permanenza nel villaggio anche per il caso di “reiterato rifiuto di proposte di inserimento lavorativo”.

La Sentenza del Consiglio di Stato rigetta i motivi di ricorso degli appellanti e conferma quanto affermato del Tar. Naturalmente l'annullamento delle ordinanze comporta l'annullamento di tutti gli atti posti in essere dai commissari straordinari durante il periodo emergenziale perchè attuati in assenza di potere, restando salva la possibilità che le amministrazioni locali li reiterino legittimamente nell'esercizio dei loro poteri.

#### 5.4 La Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti (RSC)

Fortunatamente l'ultimo provvedimento del Governo italiano in relazione ai rom e ai sinti cambia completamente rotta. Anziché di emergenza si parla di strategia.

In attuazione della comunicazione della Commissione europea n. 173/2011 in data 28/02/12 è stata pubblicata la *Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti*<sup>21</sup>.

Come già detto, l'organo che lo Stato italiano, su indicazione della comunicazione 173/11, ha individuato come punto di contatto per tutte le questioni rom è l'Ufficio Nazionale contro le discriminazioni razziali (UNAR). Dalla premessa si legge: "Il nuovo Governo, che ha iniziato il proprio mandato, il 17 novembre 2011, ha deciso di seguire questa complessa questione, con un approccio **interministeriale**."

Inoltre che si è preso atto della necessità di segnare una strategia, "superando definitivamente la fase emergenziale, che negli anni passati ha caratterizzato l'azione soprattutto nelle grandi aree urbane".

Il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione è stato, quindi, investito della responsabilità di costruire, di concerto con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia, una **cabina di regia delle politiche dei prossimi anni**, coinvolgendo le rappresentanze degli Enti regionali e locali, compresi i Sindaci di grandi aree urbane e le stesse rappresentanze delle comunità rom, sinti e caminanti presenti in Italia.

Obiettivo generale della Strategia nazionale è quello di promuovere "la **parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità RSC nella società**", assicurare un **miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita**", renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali.

In particolare la definizione della prima fase biennale della strategia atta ad assicurare una progressiva inclusione di rom e sinti nel tessuto socio-economico nazionale, non può ovviamente non riguardare il superamento di alcune particolari situazioni di degrado – che peraltro sono relative solo ad alcune grandi città – né la piena soluzione delle questioni giuridiche riguardanti lo status di cittadini. Tali interventi preliminari devono infatti essere coordinati con un forte sostegno alle politiche regionali o locali in favore delle comunità RSC.

In particolare, il Governo italiano individua i seguenti impegni prioritari per il biennio 2012-2013:

- Costituzione, nell'ambito del Tavolo politico interministeriale, di un comitato tecnico per lo studio della **condizione giuridica dei Rom, Sinti e Caminanti (cittadinanza, regolarizzazione, apolidia di fatto)** e la definizione di un disegno di legge governativo ad hoc/omnibus per il loro riconoscimento come minoranza nazionale, prevedendo anche lo studio della condizione giuridica dei minori RSC, nonché la trattazione delle tematiche inerenti agli aspetti della raccolta sistematica di dati, in particolare in materia di diritti umani (Cfr. art. 73, comma 1, lett. F, combinato disposto con l'art.20, del Codice per la protezione dei dati personali, che prevedono delle possibilità di analisi).

21 [www.unar.it](http://www.unar.it)



- Attivazione, mediante la **riprogrammazione e l'utilizzo delle risorse provenienti dalla trascorsa 'emergenza commissariale'** connessa agli insediamenti delle comunità RSC nel territorio delle regioni Campania, Lombardia, Lazio, Piemonte e Veneto e ad oggi ancora non impegnate, di appositi "Piani locali per l'inclusione sociale delle comunità RSC", che individuino nuovi interventi di inclusione da programmare e realizzare sperimentalmente, concorrendo così al conseguimento degli obiettivi e all'applicazione di contenuti, modelli e strumenti di governance e capacity building della Strategia stessa, anche al fine di validarne l'approccio metodologico, da estendere e replicare in altre aree di prioritario intervento nelle successive annualità (2014-2020).
- Costituzione, presso il punto di contatto nazionale, di un apposito gruppo di lavoro, volto al superamento del gap informativo e statistico, che coinvolga le Amministrazioni centrali interessate, l'Istat – Istituto Nazionale di Statistica – l'Anci e rappresentanti delle Comunità RSC ed oltre a definire la predisposizione di indicatori e set, l'utilizzo integrato delle risorse strumentali già presenti nel PCN (quali il Cerider – Centro di ricerca contro le discriminazioni etniche e razziali che verrà reso operativo entro il 2012) e la revisione degli indicatori e i format attualmente in uso presso il Contact Center Unar, programmi e realizzazioni, entro il 31 dicembre 2013, un primo progetto di ricerca statistica sulla condizione delle comunità RSC in Italia, in collaborazione con la Fra (Fundamental Rights Agency) da replicare periodicamente.
- Costituzione, presso il PCN, di un apposito gruppo di lavoro congiunto che coinvolga il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, l'ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, l'UNHCR, rappresentanti delle Comunità RSC e delle ONG operanti nella promozione e tutela dei diritti umani, per l'esame delle problematiche inerenti il riconoscimento giuridico dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia e la definizione di possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della cosiddetta "apolidia di fatto";
- Costituzione, presso il PCN, di un apposito gruppo di lavoro congiunto con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e con le principali amministrazioni centrali titolari dei Programmi Operativi Nazionali, volto da un lato alla **rifinalizzazione, nell'ambito della conclusione ciclo programmatico 2007-2013, mediante apposite progettualità coerenti con la Strategia, di risorse residue o non impegnate, dall'altro alla formulazione di proposte per l'inserimento di uno specifico obiettivo dedicato all'inclusione delle Comunità Rom e Sinte, all'interno di ciascuno dei nuovi PON 2014-2020.**
- Attivazione operativa presso l'Unar della rete nazionale di osservatori e centri territoriali antidiscriminazione in almeno il 50% dei territori regionali o della popolazione residente; della banca dati e del sistema informatizzato di monitoraggio dei fenomeni di discriminazione nelle testate giornalistiche, nei servizi radiotelevisivi e dei new media, prevedendo una specifica area tematica dedicata

alle discriminazioni, agli stereotipi e ai pregiudizi in danno delle Comunità RSC anche avvalendosi, ove già esistenti, delle pregresse esperienze svolte in ambito locale dai singoli centri ed osservatori territoriali aderenti alla rete stessa.

- Realizzazione, mediante l'opportuno coinvolgimento delle Associazioni di rappresentanza delle Comunità RSC, della II edizione della **Campagna Dosta del Consiglio d'Europa** e dello specifico evento tematico, in concomitanza con la "Giornata della Memoria", sulla commemorazione e la diffusione della conoscenza del "Porrajmos" [la persecuzione e lo sterminio dei rom ad opera di nazisti durante la seconda guerra mondiale].
- Sperimentazione di un **modello di partecipazione delle comunità Rom e Sinte ai processi decisionali che li riguardano**<sup>22</sup>.

La strategia italiana illustra anche le diverse posizioni giuridiche dei RSC sottolineando la necessità di **incentivare la regolarizzazione del maggior numero di persone possibile**.

A p. 16 la strategia individua tali tipologie:

a) **RSC fuggiti dai paesi extra-comunitari in quanto vittime di conflitti e persecuzioni interne**, che potrebbero avere accesso al diritto d'asilo o alla protezione sussidiaria o al permesso di soggiorno per motivi umanitari (Dlgs 251/07), in attuazione della Direttiva 2004/83/CE, nonché in osservanza della convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 (ratificata dall'Italia con L. 722/54).

La Strategia italiana sottolinea che non osta all'applicazione della direttiva la presenza di precedenti penali a carico dei richiedenti ed inoltre che "qualora non sia possibile riconoscere la protezione internazionale prevista dalle Direttive di settore ai rom provenienti da paesi nei quali possono trovarsi esposti a una discriminazione generalizzata o a trattamenti inumani, si potrà loro garantire il rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 5 co. 6 del testo unico sull'immigrazione".

In tal caso è tuttavia necessario che si sviluppi **tra le pubbliche amministrazioni una collaborazione fattiva e univoca**. Nel caso di specie gli uffici addetti alle pratiche sull'immigrazione delle **Questure** devono cooperare al fine di realizzare le linee guida impostate dal Governo centrale favorendo il rilascio di tali permessi di soggiorno umanitari.

b) **RSC comunitari sottoposti all'applicazione del Dlgs 30/07 attuativo della direttiva 2004/38/CE**

In relazione a tale gruppo la Strategia ricorda che il Decreto suindicato è stato modificato dal D.Lgs. n.32/2008, con cui si riducono i motivi imperativi di pubblica sicurezza, che possono essere posti alla base di una eventuale decisione di allontanamento: questi "sussistono solo quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti, che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica rendendo urgente l'allontanamento, perché la sua ulteriore presenza sul territorio è incompatibile con la civile convivenza".

<sup>22</sup> [www.unar.it](http://www.unar.it).

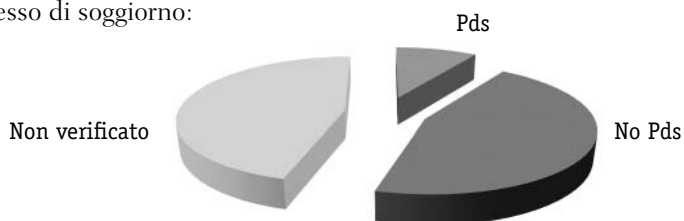
- c) RSC, apolidi di fatto, poiché le norme nazionali vigenti rendono difficile l'accesso allo *status* di apolide.
- d) RSC, cittadini extra-comunitari, che in via generale rientrano nelle norme in materia di immigrazione (T.U. sull'Immigrazione, D.Lgs. n.286/98, come più volte emendato e da ultimo integrato con le norme del c.d. *pacchetto sicurezza*).
- e) RSC di cittadinanza italiana.
- f) RSC figli di stranieri, nati in Italia, a cui si applica la Legge sulla cittadinanza, ma solo in base a specifici e stringenti requisiti di legge (Legge n. 91/92). In pratica i giovani RSC, nati perlopiù nei campi, incontrano seri ostacoli nell'acquisizione della cittadinanza, a causa della difficoltà di produrre, al compimento del 18° anno di vita, la documentazione richiesta<sup>23</sup>.

## 6. Situazione giuridica dei rom a Napoli

Per la difficoltà di reperire questi dati, la ricerca ha preferito utilizzare un campione rappresentativo di rom per comprendere la situazione della posizione giuridica delle persone rom a Napoli.

È stato individuato il villaggio di accoglienza di Secondigliano per la maggiore facilità di accesso ai dati<sup>24</sup>. Il villaggio esiste dal 2000 ed è stato sempre supportato da un finanziamento relativo alla gestione e manutenzione e da un finanziamento relativo ai servizi sociali, tra cui lo sportello legale rientrante nello sportello socio-sanitario con un finanziamento di euro/annui 16-18.000.

La tabella che segue riassume la situazione: solo il 9% ha sicuramente un permesso di soggiorno:



I dati sconcertanti sul permesso di soggiorno mostrano quale debba essere l'impegno prioritario di tutti: tentare di regolarizzare il maggior numero di persone. Senza questo requisito fondamentale ogni ragionamento sulla casa come su ogni altro fattore essenziale di vita rischia di essere inutile e attesta l'impossibilità di risiedere sul territorio nazionale legittimamente e di conseguenza di avere un lavoro regolare, di accedere pienamente a tutti i servizi sanitari, di accedere agli alloggi pubblici, di stipulare contratti privati, di affitto, di acquisto ecc.

Rispetto a tale argomento, già la strategia nazionale ha individuato alcune linee guida. Tuttavia si ritiene prioritario e necessario istituire una **task force** che analizzi le situazioni persona per persona e/o famiglia per famiglia con l'intento di attivare tutti gli strumenti utili per portare al possesso di un documento di soggiorno valido.

<sup>23</sup> In ordine a tale argomento vedi Sentenza Corte d'Appello di Napoli 1486/12 citata nel paragrafo che segue.

<sup>24</sup> Dati forniti dall'Ufficio rom che li ha acquisiti dall'associazione Il Pioppo.

Esistono, infatti, strumenti che non sono attivati. Si citano due importanti sentenze del Tribunale di Napoli che aprono due strade possibili per molti rom napoletani: quella dell'apolidia e quella della cittadinanza.

La prima (Trib. Napoli sez. civ. I bis n. rif. 1/11) ha accertato lo *status di apolide* per una persona nata in Italia che non ha la cittadinanza italiana, nè di altro stato che, tuttavia, per lo *ius sanguinis* avrebbe potuto avere la cittadinanza serba ma non la possiede perchè non iscritto nei registri della cittadinanza. È bene precisare che oltre alla necessità della mancata iscrizione nei registri il Tribunale ha ritenuto fondamentale una nota dell'ambasciata serba pervenuta per mezzo del Ministero degli Esteri italiano che chiarisce che coloro i quali non sono iscritti nei registri serbi possono chiedere la cittadinanza fino ai 18 anni, dopo possono farlo se sono residenti in Serbia e dopo i 23 anni se vi risiedono da 5 anni.

Questo accertamento potrebbe essere fatto attraverso azioni giurisdizionali per tutti coloro i quali sarebbero stati serbi per *ius sanguinis* ma non sono iscritti nei registri.

Si pensi che da quanto risulta dalle schede di rilevazione sottoposte alle associazioni, la quasi totalità dei residenti al villaggio di Secondigliano è legata da *ius sanguinis* allo stato serbo. Occorrerebbe indagare quanti di questi sono iscritti nei registri anagrafici.

Ciò potrebbe essere fatto con una prima indagine tra le persone, oppure semplificato attraverso un accordo con le ambasciate.

La seconda (sentenza n.1486/12 della Corte d'appello di Napoli) riconosce la cittadinanza italiana ad una persona nata in Italia che aveva fatto richiesta di cittadinanza all'anagrafe ai sensi dell'art. 4 co. 2 L 91/92 entro il 19° anno. Questa persona aveva avuto un rigetto dall'anagrafe per assenza del requisito della residenza legale ininterrotta dalla nascita ai 18 anni di età. Con l'impugnativa del provvedimento di rigetto e poi con l'appello alla sentenza del primo giudice si è finalmente affermato anche in sede giurisdizionale quanto chiarito con circolare ministeriale n. 22 del 7/11/2007 ovvero che in caso di periodi di sospensione nel permesso di soggiorno che non consentissero di adempiere al requisito della residenza, la parte avrebbe potuto produrre altra documentazione che comunque accertasse la presenza in Italia (vaccinazioni, iscrizioni scolastiche, terapie mediche ecc.)

Dopo questa sentenza l'anagrafe del Comune di Napoli dovrebbe essere incline a verificare attentamente la presenza di questi presupposti. Ad oggi sempre più minori presenti sono nati in Italia pertanto risulta necessario allertare la popolazione rom circa l'importanza di fare richiesta di cittadinanza all'anagrafe nel periodo compreso tra i 18 e i 19 anni di età. Addirittura un accordo del Comune con l'anagrafe potrebbe stabilire anche una prassi più rapida.

Un altro strumento utile è l'art. 31 co. 3 del Dlgs 286/98 in virtù della sentenza della Corte di Cassazione n. 2647/11 circa la temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia di un genitore nell'interesse del minore per motivi connessi al suo sviluppo psico-fisico.

Tale importante sentenza chiarisce che la norma in esame prevista dal Testo unico sull'immigrazione è applicabile non solo in casi estremi quando il minore è affetto da gravi malattie o simili ma altresì quando l'allontanamento del familiare

o il suo sradicamento comporterebbe un danno al suo sviluppo psico-fisico. Si ricorda altresì che le Questure hanno la possibilità di rilasciare **permessi umanitari** in situazioni particolari al di fuori delle quote flussi stabilite. Pertanto si auspica la stipulazione di un accordo con la Questura di Napoli - ufficio stranieri per verificare la possibilità di riconoscere tale status a coloro i quali versano in condizioni che ne permettono il rilascio.

## 6.1 Il problema della residenza

Dalla ricerca è emerso da più parti che uno dei problemi più cogenti riguarda la possibilità per le persone di acquisire una regolare residenza, con gravi ripercussioni in termini di legittimità del soggiorno e quindi di accesso alla sanità, al lavoro, al riconoscimento di titoli di studio ecc.

La ricerca ha individuato una importante circolare ministeriale<sup>25</sup> di cui si dovrebbe sollecitare l'attuazione al fine di ovviare ad alcune delle problematiche evidenziate.

**Circolare n. 8 del 1995 in sintesi:**

- *il sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, per quel che concerne la popolazione residente in Italia, e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989, n. 323, relativamente ai cittadini italiani residenti all'estero.*
- *Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale.*
- *Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e da ultimo dal tribunale amministrativo regionale del Piemonte con sentenza depositata il 24 giugno 1991, è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggetti-vo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grott, alloggi in roulotte.*
- *In pratica la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di*

considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.

## 7. Conclusioni

Come già detto in premessa il lavoro sull'area giuridica non è esaustivo ma vuole essere uno spunto.

Sul fronte della produzione normativa possiamo concludere pensando che per fortuna ad oggi, nel 2012, abbiamo una copiosa produzione normativa, soprattutto da parte dell'Ue, che impone all'Italia e agli enti locali alcuni obblighi e alcuni limiti stringenti e che soprattutto detta le linee di azione.

Da un lato tali linee di intervento spianano la strada e semplificano il lavoro in buona parte già tracciato ma da portare ad esecuzione. Dall'altra, limitando l'azione, le linee di indirizzo riducono anche il carico di responsabilità delle scelte politiche da compiersi, le quali sono state avvertite talvolta, soprattutto a livello locale, come impopolari. L'ente locale non è più chiamato solo a compiere atti di carità con interventi umanitari per alcuni bisognosi che si trovano sul suo territorio, deve programmare politiche efficaci per una popolazione che fa parte del tessuto cittadino in attuazione all'indicazioni del Governo centrale e degli organismi sovranazionali cui aderisce, in primis l'UE.

Sul versante legale che attiene allo status giuridico delle persone, dalla ricerca è emerso che il **possesso di un permesso di soggiorno è l'aspetto prioritario e indispensabile da risolvere** e il primo punto da cui partire per sbrogliare questa intricata matassa. Da cui discende la possibilità di avere un lavoro regolare, un regolare alloggio, ecc. Di qui il suggerimento del presente lavoro di creare in tempi brevi una *task force ad hoc* con un mandato a tempo e con il fine di individuare e sanare il più alto numero di posizioni possibile, in accordo con il lavoro che sta svolgendo a livello centrale la cabina di regia dell'Unar e con gli organi della Questura, della Prefettura, del Tribunale Ordinario, del Tribunale per i Minorenni, dei ministeri competenti, delle Ambasciate, ecc.

# quattro. il “punto di vista” delle politiche abitative

Daniela Mello

## 1. Premessa

Il tema delle politiche abitative costituisce, insieme agli altri che sono stati esaminati nello studio proposto dal progetto Star, un argomento estremamente complesso e ricco di sfaccettature, la cui trattazione richiede una attenzione ed uno sforzo considerevoli necessari non solo ad affrontare con adeguato senso di responsabilità un tema così profondamente legato all'essere umano, ma anche per tener conto, con il giusto peso, di tutte le componenti politiche, economiche e disciplinari che concorrono, in modo estremamente interconnesso, alla sua definizione.

I cambiamenti che negli ultimi decenni e ancor più negli ultimi anni hanno interessato la società ed il territorio contemporaneo, quali l'innovazione tecnologica, le dinamiche dei mercati economico-finanziari, la moltiplicazione delle tipologie di nuclei familiari, le ingenti migrazioni, la saturazione delle aree libere urbane e la forte crisi economica che sta investendo il settore privato e quello della pubblica amministrazione, rendono il tema delle politiche abitative ancor più prioritario ed urgente, andando a sommare, proprio in virtù di questi cambiamenti, alla domanda di alloggio pubblico quella di tutti coloro che si trovano nella condizione di non essere né tanto poveri da poter accedere all'edilizia pubblica, né sufficientemente benestanti da poter accedere al libero mercato, per i quali si è iniziato a parlare di housing sociale.

Nonostante l'attenzione crescente posta alla questione abitativa, sia da parte dei soggetti pubblici che di quelli imprenditoriali, oltre che del mondo del sociale e dell'associazionismo, la grave crisi economica che ha investito l'Europa e ancor più l'Italia e la conseguente irrimediabile crisi finanziaria delle pubbliche amministrazioni, ha reso sempre più difficile intervenire nel concreto per dare risposta ad una domanda crescente e fortemente articolata. D'altro canto, per quanto alcune interessanti esperienze siano testimonianza dell'efficacia e della convenienza economica di interventi realizzati anche grazie all'apporto di capitale privato, la forte componente etica e sociale che è parte integrante delle nuove politiche abitative internazionali, ha reso spesso difficile l'individuazione di soggetti imprenditoriali interessati ad un investimento e quindi, di fatto, ha abbassato, inesorabilmente, la possibilità di rispondere all'attuale fabbisogno.

Dinanzi a una situazione generalizzata di tale complessità<sup>1</sup>, l'esplorazione del campo delle politiche abitative per i rom, risulta un'operazione estremamente difficile e delicata non solo in relazione alle possibili azioni concrete da mettere

<sup>1</sup> Evidentemente tale situazione è stata solo brevemente accennata, non costituendo, la sua trattazione, obiettivo di questo studio.

in campo, ma anche e soprattutto in chiave concettuale. Si tratta, fondamentale, di compiere delle scelte di campo, di stabilire quale è il punto di vista dal quale si vuole guardare alla questione, quali sono le priorità, quale la scala preferenziale di intervento e quali gli obiettivi che nel tempo si vogliono perseguire. Si tratta di resettare eventuali “pregiudizi” e di ripartire a mente libera, in modo concertato, all’articolazione del problema e alla valutazione delle sue possibili soluzioni.

A tal proposito, i documenti dell’Unione europea, così come la *Strategia nazionale 2012-2020*, redatta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri italiana, indicano alcuni principi di fondo cui i diversi enti locali devono adeguare le proprie strategie, politiche e azioni:

- “la necessità del superamento del modello dei campi per combattere l’isolamento e favorire percorsi di interrelazione sociale, pur nel rispetto delle consuetudini abitative dei Rom, Sinti e Camminanti (RSC). [...] 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. Le principali associazioni e federazioni Rom e Sinti, come la maggioranza delle associazioni che operano per la loro inclusione, chiedono da anni un superamento del ‘sistema dei campi nomadi’ nell’usuale e consueta accezione di grandi, eterogenei e mutevoli insediamenti di persone, spesso prive di qualsivoglia parentela e affinità, costrette a convivere forzatamente in aree ai margini dei centri urbani, in condizioni di forte degrado sociale. [...] Sorte in un’ottica emergenziale e con l’obiettivo di accogliere temporaneamente persone in transito, le strutture abitative presenti nei campi non sono in grado di rispondere alle esigenze di famiglie che hanno sempre vissuto in modo stanziale, e divengono facilmente luoghi di degrado, violenza e soprusi”;
- “il modello del campo Rom presupponeva una popolazione nomade e servizi transitori di sosta [che è in contrasto con le] esigenze di popoli e comunità ormai sedentari, che solo nel 3% dei casi dimostrano tuttora una qualche attitudine all’itineranza. [...]”;
- “Le grandi aree metropolitane, come Roma, Milano, Torino, Napoli vivono una situazione difficile data la presenza di un alto numero di diverse comunità Rom e Sinte accanto ad altre marginalità. Tale situazione crea sui territori, contesti di alto disagio sociale e le risposte delle Istituzioni, qualora siano di natura esclusivamente emergenziale, non producono effetti né sul breve né sul lungo periodo, risultando, oltre che inefficaci, dispendiose in termini economici e dannose per la coesione sociale del Paese”;
- “nel corso del tempo numerosi tentativi di superamento della logica dei campi sono stati attivati in varie parti d’Italia, seguendo esperienze e proposte abitative diversificate, a seconda delle esigenze dei beneficiari ultimi, delle loro specificità culturali e familiari e delle opportunità offerte dai territori anche in considerazione della loro conformazione geografica, storica, socio-economica. Ciò ha dimostrato come esistano e possano concretamente coesistere soluzioni diverse, complementari e multiple alla questione abitativa delle popolazioni RSC, in grado di corrispondere sia alle caratteristiche di coloro che si desidera includere che



alle specificità del territorio di residenza, ma che ad avviso del PCN devono essere sempre e comunque fondate sul principio dell'equa dislocazione e della prevenzione di ogni segregazionismo spaziale e urbanistico. [...] Non c'è tipologia di intervento che possa essere esclusa a priori dalla gamma delle soluzioni: abitazioni ordinarie, alloggi sociali, micro-aree attrezzate per la residenza, recupero del patrimonio dismesso, autocostruzione ed autorecupero con tecnologie appropriate, sostegno e messa a norma di situazioni autonomamente realizzate. Nessuna di queste formule garantisce, di per sé, una modalità di inserimento socio-abitativo più valida di altre. I modelli e le buone prassi funzionano, sulla base delle esperienze empiriche, soltanto in presenza di condivisione e dialogo con ogni differente realtà”;

- “elemento-chiave per soluzioni abitative condivise nasce dalla considerazione che non può esservi vera inclusione abitativa se la condizione dell'abitare non viene contemplata nella sua dimensione sociale. È necessario inserire il passaggio ad esempio dal campo all'abitazione (o alla comunità, o alla microarea) all'interno di un percorso complesso che non si esaurisce nel momento della costruzione o della concessione della struttura o dell'area attrezzata, ma che preveda un percorso integrato. I temi del lavoro, della scolarizzazione, dell'interrelazione con le comunità dei residenti, sono tutti imprescindibili e vanno tenuti in costante considerazione nel momento in cui vengono effettuati interventi di accompagnamento all'uscita dai campi”;

- “si rende necessaria una progettazione che avvii una nuova fase improntata alla concertazione territoriale, ovvero una programmazione di interventi che coinvolga gli attori locali istituzionali e non, garantendo il raccordo tra le proposte progettuali e le politiche locali nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone coinvolte nel percorso di inserimento sociale. Le esperienze di successo dimostrano infatti che nella maggior parte dei casi, l'uscita dal campo è possibile grazie ad una collaborazione forte tra livelli istituzionali (locale, regionale e nazionale) e tra questi, le Associazioni di rappresentanza delle Comunità RSC e le associazioni di terzo settore”.

A partire da quanto contenuto nelle Direttive europee e nazionali e da quanto sperimentato in alcuni interventi particolarmente innovativi, è quindi ormai evidente che al “campo nomadi” devono sostituirsi dei modelli abitativi diversi che mirino a realizzare una effettiva, anche se graduale, integrazione sociale.

Purtroppo, per le ragioni che saranno meglio evidenziate nei paragrafi che seguono, questa integrazione risulta ad oggi ancora molto difficile da perseguirsi soprattutto a causa delle difficoltà che sussistono, in particolar modo nel territorio campano, in merito alle procedure di regolarizzazione dei rom, quindi in merito alla possibilità di ottenere un “permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo” che consenta loro di poter accedere al mercato del lavoro e, conseguentemente, seppur nell'ambito di un contesto difficile quale quello tratteggiato in questa sede, di poter usufruire, al pari di tutti gli altri cittadini, degli eventuali bandi per l'assegnazione di alloggi pubblici e sociali.

D'altronde è anche vero che proprio per l'integrazione sociale dei rom esistono delle leggi e dei finanziamenti specifici<sup>2</sup> che, seppur in minima parte, possono

2 Si veda il capitolo 6.

costituire l'occasione per innestare un diverso approccio alla questione abitativa rom e per analizzare e testare quali possano essere le tipologie abitative più consono nei diversi contesti territoriali. Di sicuro il ricorso a questi finanziamenti pone la questione di dover considerare i rom come una "componente sociale speciale" il che rischia di portare ad un'ulteriore ghettizzazione degli stessi che solo attraverso un vero e proprio cambiamento di punto di vista ed una forte ed esperata azione di accompagnamento sociale potrebbe, invece, essere scongiurata.

Le complesse e articolate questioni che fino a questo momento sono state solo brevemente tratteggiate costituiscono, evidentemente, oggetto di attenzione e di analisi da parte di numerosi studiosi, operatori sociali e scolastici, giuristi ed economisti oltre che delle Comunità europea, del Governo italiano e dei singoli enti territoriali e locali. Nel panorama nazionale sono stati pubblicati diversi studi che, ciascuno in base al proprio specifico taglio, affrontano la questione delle politiche abitative delineando, appunto, la necessità di abbandonare la logica dei campi a vantaggio di una ampia casistica di soluzioni abitative all'interno della quale si possa identificare, di volta in volta, quella più indicata allo specifico caso. Condividendo questo approccio, il contributo che ci si propone di dare al dibattito nazionale attraverso il presente studio è quello di una analisi specifica della questione abitativa nell'ambito del contesto regionale campano e più nello specifico, nell'ambito delle politiche attivate dal Comune di Napoli.

L'intento è quello di offrire un contributo conoscitivo che possa essere utile non solamente alla costruzione di un quadro nazionale delle politiche in atto, ma anche e soprattutto all'amministrazione comunale di Napoli, quale punto di partenza per poter attuare delle politiche nuove per l'abitare rom che fondino il loro successo sulla integrazione e sulla collaborazione tra i diversi uffici comunali che, ciascuno in base alla propria specifica competenza, sono chiamati a fronteggiare tale questione in un'ottica diversa da quella dell'emergenza che fino ad ora caratterizzato l'operato pubblico nella maggior parte dei casi.

Come si diceva all'inizio, l'analisi delle politiche abitative per i rom non può prescindere da quella che riguarda l'intera popolazione del territorio napoletano. È per questo motivo che la stessa verrà inquadrata nell'ambito di un ragionamento più ampio, di una strategia di contesto, di lunga durata, che potrà finalmente restituire la dignità che le spetta.

## 2. Le politiche abitative della Regione Campania

Come si diceva in premessa, non è possibile parlare di politiche abitative per i rom senza contestualizzare tale argomento all'interno di un ragionamento più ampio sulle politiche della casa che tenga conto del fabbisogno dell'intera cittadinanza di un determinato territorio, pur in considerazione delle differenze che esistono tra i diversi gruppi sociali.

In ambito nazionale ed in particolare in Regione Campania, la questione abitativa costituisce una delle assolute priorità con la quale enti pubblici e operatori privati sono, attualmente, chiamati a confrontarsi per fronteggiare la grave crisi economica che sta investendo l'Italia e quindi per offrire una risposta alle nuove

“categorie” di abitanti, quali, tra le altre, quelle individuate dall’articolo 11 della legge 133 del 2008.

È chiaro che la vastità del tema e la sua rilevante interdisciplinarietà renderebbe necessaria una trattazione estremamente ricca ed articolata che, però, esula dagli obiettivi di questo report il quale mira, piuttosto, ad individuare i passaggi principali di una strategia d’azione in itinere, utili per individuare delle prime azioni tese ad una maggiore integrazione sociale dei rom che passi, innanzitutto, per una diversa e nuova politica della casa. Per tale motivo, nel testo che segue si procederà alla ricostruzione del quadro normativo e strategico regionale in merito alle politiche per la casa, cercando di evidenziare quali sono le linee di intervento su cui si sta maggiormente investendo, con particolare attenzione alle categorie sociali più svantaggiate, e quali le azioni messe in atto o programmate per le popolazioni rom.

Per delineare il quadro d’azione è opportuno fare una premessa: se tutte le questioni che riguardano la pianificazione e programmazione del territorio richiedono un approccio integrato e quindi la necessità di intervenire contemporaneamente su più fronti e su più livelli, ancor più ciò è vero relativamente alle politiche abitative che per loro stessa natura contengono molteplici fattori di complessità e necessitano di un’articolata diffusione sul territorio attraverso interventi di vario tipo che tengano conto, contemporaneamente, di diverse soluzioni abitative siano esse di carattere pubblico, privato o misto.

Per poter dare indicazioni circa le azioni messe in atto dalla Regione Campania in merito alle politiche abitative e successivamente soffermarsi su quelle più direttamente indirizzate ai rom, dato che non si può procedere in questa sede ad una analisi del fabbisogno, è quanto meno utile sottolineare che “dalle analisi svolte nel Piano Territoriale Regionale, il 48,5% dei comuni campani e l’11% della popolazione che vi abita ricade in aree a disagio insediativo. [...] La Delibera CIPE n. 87/2003, ha individuato 116 comuni campani ad alta tensione abitativa con un impatto potenziale su circa 3 milioni e 720 mila residenti:

- 23 comuni appartengono alla provincia di Caserta (il 13,5% dei residenti disagiati della regione);
- 13 alla provincia di Avellino (il 3,4% dei disagiati regionali);
- 41 sono nella provincia di Napoli (62% per cento dei disagiati);
- 13 nella provincia di Benevento (3% dei disagiati);
- 26 in quella di Salerno (il 18,6% di disagiati)”<sup>3</sup>.

La risposta a questi dati, e quindi alle diverse tipologie di fabbisogno, come si diceva precedentemente, non può che essere individuata intervenendo contemporaneamente su più fronti, facendo, quindi, ricorso a diverse tipologie abitative e modalità di realizzazione e di gestione delle stesse<sup>4</sup>.

3 Rapporto delle politiche abitative nella Regione Campania, Cles Srl, 2008.

4 L’intervento regionale nel campo delle politiche abitative (intendendo con ciò la sommatoria dell’azione di dispositivi nazionali, regionali e locali) è stato articolato secondo in una pluralità di direzioni, d’accordo con la complessità degli obiettivi da perseguire:

- programmi di edilizia sovvenzionata: si tratta di operazioni di recupero edilizio, nuove costruzioni manu-

In riferimento alla normativa e alle strategie regionali è possibile individuare tre principali categorie di azione: l'edilizia pubblica, l'edilizia sociale e a quella a libero mercato a loro volta ascrivibili al finanziatore pubblico, ad un partenariato tra pubblico e privato e, infine, esclusivamente al finanziatore privato. Data la rilevanza sociale del tema in oggetto, le prime due categorie sono quelle che rivestono maggiore interesse e sulle quali si vuole porre attenzione.

La prima categoria è quella dell'**edilizia residenziale pubblica** il cui principale riferimento normativo è la legge 167/62, riformata con la legge 865/71. Essa riguarda:

- “il patrimonio immobiliare realizzato a carico dello Stato e/o di altri enti pubblici con alloggi da assegnare in locazione (anche con patto di riscatto) a canoni contenuti (anche simbolici) ai cittadini meno abbienti”<sup>5</sup> (edilizia sovvenzionata);
- “l'edilizia agevolata, che prevede un finanziamento pubblico che può arrivare ad un massimo del 50%. Gli operatori coinvolti sono gli IACP/Aziende casa, le cooperative, le imprese private e le Fondazioni. L'Edilizia Agevolata prevede la locazione o la vendita di alloggi a prezzi convenzionati con il comune (inferiori a quelli di mercato)”<sup>6</sup>;
- l'edilizia convenzionata “che prevede la concessione a 99 anni delle aree e una riduzione degli oneri di urbanizzazione. Gli operatori coinvolti sono le imprese private. Gli alloggi vengono venduti o locati a valori convenzionati con il Comune”<sup>7</sup>.

L'edilizia pubblica che ha costituito, attraverso i Piani di zona, l'unica vera politica della casa condotta negli ultimi cinquanta anni dallo Stato insieme agli Enti autonomi per le case popolari, con decreto legge n. 112/1998 è passata alle competenze delle Regioni, mantenendo, invece, allo Stato solo “le funzioni di indirizzo generale e la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito. [Il passaggio delle competenze alle Regioni ha fatto sì che ciascuna di esse abbia approvato una propria legge all'interno della quale] è disciplinato l'intervento pubblico nel settore abitativo e sono specificati i requisiti per accedere all'ERP, i criteri generali per la determinazione dei canoni e l'aggiornamento dei limiti di reddito per l'assegnazione e la permanenza negli alloggi ERP”<sup>8</sup>.

---

tenzione straordinaria, acquisto alloggi da parte dei comuni ecc...

- programmi di edilizia agevolata: rientrano in questo ambito operazioni di recupero edilizio, nuove costruzioni, contributi individuali per l'acquisto della prima casa ecc...
- progetti straordinari: realizzazione di residenze universitarie ecc...
- progetti di emergenza abitativa: interventi finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, interventi ed incentivi per la delocalizzazione dei soggetti residenti in zone a rischio sismico e vulcanico ecc..
- costituzione e partecipazione a società miste: partenariato tra pubblico e privato finalizzato all'attuazione di nuove politiche abitative ed al miglioramento della qualità urbana.

Fonte: <http://abitare.regione.campania.it/>

5 Rapporto sull'abitare sociale in Italia, OASIT, novembre 2011 p. 7.

6 Ibidem.

7 Ibid., p. 8.

8 Ibid., p. 7

Nell'ambito delle proprie competenze, la Regione Campania ha approvato la legge n.18 del 1997 *Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*<sup>9</sup> all'interno della quale, all'articolo 2, sono specificatamente indicati i requisiti<sup>10</sup> che i facenti richiesta devono possedere per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in particolare:

–cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea; il cittadino di altri stati è ammesso se è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro o se svolge in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata;

–residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo che si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale.

A fronte della forte domanda di edilizia residenziale pubblica, la Regione Campania<sup>11</sup> è riuscita, fino a poco tempo fa, a garantire un'offerta, seppur limitata, di nuovi alloggi di edilizia sovvenzionata e un contributo di poco più di 1500 euro/annuo agli aventi diritto per l'edilizia agevolata. Purtroppo, la condizione di crisi economica che l'ente regionale ha dovuto affrontare negli ultimi tempi e la necessità di intervenire a copertura di alcuni capitoli di bilancio, ha fatto sì che i già pochi fondi destinati all'edilizia pubblica fossero da essa distolti, riducendo estremamente la disponibilità di spesa, con l'esito attuale di un potere di investimento da parte della Regione Campania per il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica pressappoco nullo.

Questa condizione di scarsità delle risorse pubbliche e quindi la necessità di ricorrere alla integrazione del capitale privato, unita alla progressiva affermazione

9 Art.1: 1. Le presenti norme si applicano a tutti gli alloggi realizzati, recuperati ed acquistati da Enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo a qualsiasi titolo dello Stato o della Regione, delle Province o dei Comuni nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da Enti pubblici non economici, ma utilizzati per le finalità sociali proprie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, ivi compresi gli alloggi di cui agli artt. 7 e 8 della legge 15 febbraio 1980, n. 25, all'art. 2 della legge 25 marzo 1982, n. 94, alla legge 5 aprile 1985, n. 118 e agli artt. 7 e 8 della legge 23 dicembre 1986, n. 899, nonché gli alloggi di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e quelli acquistati ai sensi dell'art.2, comma 5 bis del DL 3 aprile 1985, n. 114, convertito in legge 30 maggio 1985, n. 211, purchè gli stessi siano stati assegnati a soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 del DPR 30.12.1972, n. 1035 e successive modifiche, in tema di assegnazioni di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, nonché quelli realizzati o acquisiti ai sensi di provvedimenti legislativi straordinari o speciali.

2. Le norme della presente legge si applicano, altresì, alle case parcheggio e ricoveri provvisori non appena siano cessate le cause dell'uso contingente per le quali sono stati realizzati e sempre che abbiano tipologie e standard abitativi adeguati.

3. Sono esclusi da tale applicazione gli alloggi: a) realizzati dalle cooperative edilizie per i propri soci; b) realizzati o recuperati con programmi di edilizia agevolata e convenzionata; c) di servizio, e cioè gli alloggi per i quali la legge prevede la semplice concessione amministrativa, con conseguente disciplinare e senza contratto di locazione; d) di proprietà degli Enti pubblici previdenziali purchè non realizzati o recuperati a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato o della Regione.

10 È molto importante sottolineare la necessità che le diverse leggi regionali non introducano dei criteri di assegnazione degli immobili di tipo discriminatorio per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea, così come, invece, è accaduto nell'ambito della legge della Regione Veneto 2 aprile 1996, n. 10, per la quale è stata chiesta Procedura d'infrazione del diritto UE da parte della Commissione Europea (Newsletter del Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose dell'ASGI, n.1 maggio 2012).

11 Tale materia è di pertinenza dell'A.G.C. 16 Urbanistica - Politiche del Territorio - Edilizia Pubblica Abitativa - Accordi di Programma.

di una domanda sempre più complessa e articolata, così come precedentemente definita, ha fatto sì che, in linea con gli indirizzi della Comunità Europea e con quelli del Governo Italiano (prima con la succitata legge 133/2008 e poi con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009 *Piano nazionale di edilizia abitativa*), anche in Regione Campania, attraverso la Delibera n.572/2010 *Linee guida in materia di edilizia residenziale sociale*, si desse avvio ad una strategia per l'**edilizia residenziale sociale** (ERS).

“In questo scenario è cresciuto l'interesse per l'housing sociale, la cui complessità inizia fin dalla definizione ed è strettamente correlato alle fasce sociali a cui è dedicato, alle modalità di finanziamento dei progetti, alle forme di possesso degli alloggi o al grado di integrazione tra i servizi abitativi e quelli sociali. La progettazione di un intervento di housing sociale si caratterizza per considerare gli aspetti immobiliari non come un fine, ma come uno degli elementi da valorizzare all'interno di un approccio integrato che dedica particolare forza a tematiche di carattere sociale.

La definizione del c.d. Alloggio Sociale fornita dall'art. 1 comma 2 del Decreto del Ministro delle Infrastrutture di concerto con i Ministri della Solidarietà Sociale, delle Politiche per la Famiglia, e per le Politiche Giovanili del 22 aprile 2008, recita: *È definito «alloggio sociale» l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.*

La succitata definizione, come per altro quella proposta dalla *European Liaison Committee for Social Housing* (CECODHAS), evidenzia l'esigenza di considerare il tema del progetto casa attraverso un approccio che, trattando gli aspetti immobiliari assieme a quelli sociali e immateriali dei servizi, sviluppi progetti immobiliari contestualmente a programmi di supporto, di accompagnamento e di facilitazione della convivenza al fine, quindi, di rafforzare la sostenibilità delle comunità locali. Housing sociale rappresenta, pertanto, l'insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata. La finalità dell'housing sociale è di migliorare e rafforzare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all'interno del quale sia possibile non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative.”<sup>12</sup>.

Se si analizzano i principali interventi di housing sociale che si sono realizzati in Europa, ma negli ultimi anni anche in Italia, si nota la molteplicità di forme che questo può assumere in funzione degli specifici fabbisogni territoriali e delle condizioni di contesto. Housing sociale sono, ad esempio, tutte le forme di coabitazione che all'esclusività degli spazi privati accompagnano dei servizi integrati all'abitare di uso collettivo (lavanderia, living room, sala brico, utensileria, sala gioco per i bambini, biblioteca...), dei servizi di scala locale e urbana (spazi ri-

12 *Linee guida in materia di edilizia residenziale sociale*, Regione Campania, p.5

creativi polifunzionali, laboratori per giovani creativi, presidio medico, laboratori artigianali...) e, evidentemente per motivi di finanziabilità dell'intervento, anche delle funzioni compatibili con la residenza (commercio, piccole attività produttive, uffici). Housing sociale, però, sono anche le residenze temporanee realizzate per soddisfare le esigenze di quelle categorie di abitanti che hanno bisogno di un alloggio per periodi di tempo brevi in attesa di poter usufruire di una sistemazione più stabile (lavoratori in trasferta o in mobilità, docenti universitari, parenti di degenti ospedalieri, famiglie sfrattate in attesa di ricevere il nuovo alloggio, immigrati da poco giunti nel Paese di accoglienza...), case-famiglia, comunità alloggio per malati psichici, etc.

Si tratta, quindi, di forme diverse di abitare nelle quali la componente sociale può essere più o meno spinta in funzione della finanziabilità dell'intervento, quindi del tipo di relazione che lega la convenienza pubblica con quella privata e che, così come espressamente dichiarato nella Delibera, siano "ancorati entro sistemi di intervento più complessivi (Contratti di quartiere, Programmi integrati urbani, Programmi di rigenerazione urbana...) [...] nell'ottica di promuovere nuove visioni del territorio, delle problematiche territoriali ancorché sociali e delle soluzioni possibili"<sup>13</sup>

La strategia d'azione messa in atto dalla Regione Campania in merito all'housing sociale, a partire dalle considerazioni appena esposte, si è articolata fondamentalmente, in due direzioni.

La prima, di carattere normativo, è costituita dall'emanazione della legge regionale n.1 del 2011 *Testo coordinato della legge regionali 28 dicembre 2009, n.19, Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa* che costituisce, di fatto, il piano casa della Regione Campania. Quest'ultimo, attraverso la previsione di incrementi volumetrici e di superfici coperte oltre che di interventi di riqualificazione di aree urbane degradate da attuare con procedure amministrative semplificate, mira:

– "al contrasto della crisi economica e alla tutela dei livelli occupazionali, attraverso il rilancio delle attività edilizie nel rispetto degli indirizzi di cui alla legge regionale 13 ottobre 2008, n.13 (Piano territoriale regionale), e al miglioramento della qualità urbana ed edilizia utilizzando criteri di sostenibilità nella progettazione con particolare riferimento alle tecnologie passive ed ecosostenibili;

– a favorire l'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, al miglioramento strutturale del patrimonio edilizio esistente e del suo sviluppo funzionale nonché alla prevenzione del rischio sismico e idrogeologico;

– a incrementare, in risposta anche ai bisogni abitativi delle famiglie in condizioni di particolare disagio economico e sociale, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e privata anche attraverso la riqualificazione di aree urbane degradate o esposte a particolari rischi ambientali e sociali assicurando le condizioni di salvaguardia del patrimonio storico, artistico, paesaggistico e culturale;"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ibid., p. 14.

<sup>14</sup> Legge n.1 del 2001, comma 1, articolo 1.

In realtà, nonostante tra gli obiettivi della legge ci sia appunto quello di rispondere al fabbisogno delle categorie con particolari disagi sociali ed economici, di fatto la legge solo all'articolo 7 *Riqualificazione aree urbane degradate* introduce e disciplina quelli che possono essere gli interventi diretti a queste categorie. In particolare, essi sono previsti ai commi 2 e 3<sup>15</sup>, nei quali si sollecitano le amministrazioni comunali a individuare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, gli ambiti di trasformazione urbanistica ed edilizia nei quali gli interventi privati sono subordinati alla cessione di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale e si prevede, in questi ambiti, sempre in variante ai piani vigenti, l'aumento, entro il limite del cinquanta per cento, della volumetria esistente per interventi sugli edifici residenziali pubblici.

Sono ulteriormente previsti, con maggiore interesse dal punto di vista imprenditoriale, al comma 5<sup>16</sup> che prevede, sempre in deroga agli strumenti urbanistici generali e ai parametri edilizi, interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambiamento di destinazione d'uso, che prevedono la realizzazione di una quota non inferiore al trenta per cento per le destinazioni di edilizia sociale.

Infine, ai commi 6<sup>17</sup> e 6bis<sup>18</sup>, che prevedono quote da destinare a edilizia convenzionata previo mutamento di destinazione d'uso a fini abitativi di particolari

15 Comma 2: *possono essere individuati dalle amministrazioni comunali, anche su proposta dei proprietari singoli o riuniti in consorzio, con atto consiliare da adottare entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, ambiti la cui trasformazione urbanistica ed edilizia è subordinata alla cessione da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, e in rapporto al valore della trasformazione, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto ministeriale n.1444/1968. Nella identificazione dei suddetti ambiti devono essere privilegiate le aree in cui si sono verificate occupazioni abusive.* Comma 3: *In tali ambiti, al fine di favorire la sostituzione edilizia nelle aree urbane da riqualificare di cui al comma 2, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, è consentito l'aumento, entro il limite del cinquanta per cento, della volumetria esistente per interventi di demolizione, ricostruzione e ristrutturazione urbanistica degli edifici residenziali pubblici vincolando la Regione all'inserimento, nella programmazione, di fondi per l'edilizia economica e popolare, indicando allo scopo opportuni stanziamenti nella legge di bilancio, previa individuazione del fabbisogno abitativo, delle categorie e delle fasce di reddito dei nuclei familiari in emergenza.*

16 Nelle aree urbanizzate e degradate, per immobili dismessi, con dimensione di lotto non superiore a quindicimila metri quadrati alla data di entrata in vigore della presente legge, in deroga agli strumenti urbanistici generali, sono consentiti interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambiamento di destinazione d'uso, che prevedano la realizzazione di una quota non inferiore al trenta per cento per le destinazioni di edilizia sociale di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale 22 aprile 2008 (*Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*). La volumetria derivante dalla sostituzione edilizia può avere le seguenti destinazioni: edilizia abitativa, uffici in misura non superiore al dieci per cento, esercizi di vicinato, botteghe artigiane. Se l'intervento di sostituzione edilizia riguarda immobili già adibiti ad attività manifatturiere industriali, artigianali e di grande distribuzione commerciale, le attività di produzione o di distribuzione già svolte nell'immobile assoggettato a sostituzione edilizia devono essere cessate e quindi non produrre reddito da almeno tre anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

17 Nelle aree urbanizzate, ad esclusione delle zone agricole e produttive, delle aree e degli interventi individuati all'articolo 3, per edifici non superiori a diecimila metri cubi destinati prevalentemente ad uffici, è consentito il mutamento di destinazione d'uso a fini abitativi con una previsione a edilizia convenzionata in misura non inferiore al venti per cento del volume dell'edificio, nel rispetto delle caratteristiche tecnico-prestazionali di cui al comma 4 dell'articolo 4 ovvero del comma 5 dell'articolo 5.

18 Le disposizioni di cui al comma 6 si applicano anche alle residenze turistico-alberghiere, a condizione che la quota destinata ad edilizia residenziale sociale sia superiore al trentacinque per cento del volume esistente e nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2000, n. 16 (Sottoposizione a vincolo di destinazione delle strutture ricettive-turistiche).



categorie di immobili destinati ad uffici, residenze e alloggi di servizio e a quote di edilizia residenziale sociale previo mutamento di destinazione d'uso a fini abitativi di residenze turistico-alberghiere.

Nell'ambito della disciplina definita dalla legge 1/2011, la seconda azione messa in atto dalla Regione Campania in merito all'housing sociale riguarda la determinazione di spesa dei circa 42 milioni di euro<sup>19</sup> che sono stati assegnati alla Regione da parte del Governo nel "Piano nazionale di edilizia abitativa"<sup>20</sup> proprio per l'edilizia residenziale sociale.

Per poter usufruire dei finanziamenti messi a disposizione dallo Stato e quindi sollecitare, all'interno dei diversi Comuni, la proposta di una serie di interventi di ERS, con la Delibera 572/2010 *Linee guida in materia di edilizia residenziale sociale* la Regione ha affrontato il tema in oggetto facendo innanzitutto un'analisi del disagio abitativo in Campania, poi indicando gli obiettivi generali, le direttrici di sviluppo e la procedura di attuazione degli interventi. La Delibera si è soffermata, in particolare, sull'esplicitazione delle diverse tipologie di housing sociale, lasciando intravedere uno sguardo aperto al panorama internazionale e nazionale ed una propensione alla sperimentazione.

Sulla scorta di questa prima tranche di finanziamento e delle indicazioni della Delibera, la Regione Campania ha dato avvio ad una procedura, in tre fasi, per la selezione di interventi da sottoporre a finanziamento. Al bando pubblico hanno partecipato inizialmente più di cento progetti di cui 67 sono giunti alla terza ed ultima fase della procedura (negoziazione<sup>21</sup>), tuttora in atto.

Dato l'alto numero di proposte presentate<sup>22</sup> a fronte di un finanziamento statale molto ridotto, e con la integrazione di ulteriori fondi regionali, la Regione Campania ha deciso di partecipare agli investimenti con un contributo in conto interessi erogato attraverso il "Fondo rotativo di credito e garanzia per la realizzazione di programmi pluriennali di edilizia residenziale agevolata" istituito con la legge regionale n. 1 del 30 gennaio 2008, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 5bis del 4 febbraio 2008. Il Fondo di rotazione e garanzia potrà intervenire nella erogazione dei mutui agevolati fornendo agli Istituti di Credito provvista finanziaria a tasso zero nella misura massima del 70 per cento del valore del mutuo da concedere. La provvista a tasso zero assegnata agli Istituti convenzionati a valere sulle risorse del *Fondo di rotazione e garanzia* sarà utilizzata dagli stessi Istituti di credito per erogare ai soggetti individuati dalla Regione mutui agevolati per la realizzazione di programmi di edilizia agevolata. I mutui saranno finanziati nella misura massima del 70% con la provvista del fondo

19 Una seconda tranche di finanziamento ha previsto di assegnare alla Regione Campania ulteriori 12,7 milioni di euro il cui utilizzo dovrà essere stabilito però nei prossimi mesi.

20 il Governo ha messo a disposizione delle Regioni complessivamente circa 378 milioni di euro per l'edilizia residenziale pubblica che ciascuna Regione (per la propria quota) ha potuto destinare alla realizzazione di un certo numero di interventi selezionati in base ad un bando pubblico.

21 La procedura negoziale è stata resa operativa con D.D. n. 62 del 03.03.2011 Avviso per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale.

22 Da notare, però, che a dispetto di quanto ci si sarebbe immaginati, nel Comune di Napoli sono stati presentati solo quattro progetti: "Parco fiorito" proposto dalla Vigliene nuova Srl; la ristrutturazione di un immobile dismesso promossa dall'ente religioso provincia della natività della B.M.V.; "Housing San Domenico" promosso dalla Iniziativa Centro Sud; "Parco Visconti" promosso da Planta Global Italia Srl.

a tasso zero e per la restante quota con risorse messe a disposizione dagli Istituti di credito convenzionati; la percentuale effettiva sarà stabilita dalla Regione con l'atto di concessione del contributo. Nella stessa misura la Regione parteciperà all'eventuale perdita sul credito"<sup>23</sup>.

La procedura di selezione, per quanto abbia dimostrato un forte interesse all'investimento non solo da parte degli enti pubblici, ma soprattutto da parte di finanziatori privati, non dà al momento la possibilità di fare una valutazione qualitativa degli interventi in quanto, così come previsto da bando, essi avevano l'obbligo di prevedere delle quote di edilizia sociale, ma non era richiesta una specificazione dei destinatari degli alloggi e quindi degli usi sociali connessi all'abitare. L'individuazione dei beneficiari è rimandata, piuttosto, a quanto previsto dal Decreto Dirigenziale n.418 del 12/10/2011 che al punto A) *requisiti obbligatori per i soggetti beneficiari componenti del nucleo familiare*, lettere a) e b) ripropone la necessità di:

- essere cittadino italiano o di uno Stato aderente all'Unione Europea, oppure essere cittadino extracomunitario titolare di carta di soggiorno o regolarmente soggiornante in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, che eserciti una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo;
- residenza anagrafica o attività lavorativa in uno dei comuni del comprensorio di cui al Bando.

Lo stesso testo, al punto B) *Categorie dei soggetti beneficiari e componenti del nucleo familiare* individua:

- soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio per fine allocazione;
- soggetti che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrassessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento o figli fiscalmente a carico;
- giovani coppie, che contraggano matrimonio in un periodo compreso fra i diciotto mesi antecedenti e i diciotto mesi successivi alla data dell'emanazione del bando
- famiglie monoparentali composte da un solo genitore, nella situazione di celibe/nubile, separato secondo legge, divorziato o vedovo, con almeno un figlio a carico;
- immigrati regolari;
- altri soggetti (persone single, studenti fuori sede...)

Infine i *Criteri di assegnazione* sono stabiliti dal Decreto al punto C) che prevede una graduatoria sulla base dell'indicatore ISEE, tenuto conto del tetto massimo ammissibile per ciascuna delle seguenti categorie: sfrattati (nessun tetto); soggetti L.9/07 (40%); giovani coppie (40%); monoparentali (30%); immigrati regolari (15%); altri soggetti (20%).

Quanto previsto dal Decreto rende evidente come, seppure ci sia una apertura verso le categorie di cittadini più direttamente interessate dalla questione abitativa, di fatto l'individuazione dei beneficiari avvenga in funzione di soglie quantitative che, seppur utili, risultano poco flessibili rispetto ad una vera delimitazione del progetto di housing in funzione del contesto locale e soprattutto,

23 Linee guida in materia di edilizia residenziale sociale, Regione Campania, p. 15.

come si diceva precedentemente, rimanda alla fase di assegnazione immobili la determinazione dei beneficiari.

Si tratta quindi, potremmo dire, di una determinazione quantitativa delle categorie svantaggiate, piuttosto che di una valutazione e determinazione qualitativa che sia insita e fondante del progetto, così come invece manifestano le esperienze di housing sociale più avanzate, in cui l'individuazione specifica dei beneficiari costituisce l'essenza stessa dello stesso. In ogni caso, solo una volta che sarà concluso l'iter di valutazione dei progetti e si predisporranno le graduatorie per le assegnazioni, sarà possibile fare delle valutazioni più pertinenti sulle tipologie progettuali proposte.

### 3. Le politiche abitative regionali per i rom

L'analisi delle strategie di intervento regionale in merito alla questione abitativa fin qui tratteggiate consentono di condurre alcune riflessioni atte ad una valutazione generale di quanto in corso, ma soprattutto, a posizionare, nel loro ambito, la questione abitativa rom.

Come si è detto, negli ultimi anni, il piano casa regionale e il bando per l'edilizia residenziale sociale hanno riportato all'attenzione la questione abitativa, rimasta in parte abbandonata dopo i grandi interventi dei piani della 167/62 cercando di offrire, pur in una condizione di grave crisi economica e finanziaria, delle soluzioni possibili al fabbisogno sempre più pressante e variegato e sempre più, se inevaso, causa di gravi disagi sociali. Nonostante tali sforzi concreti ed una propensione a guardare la questione abitativa in chiave contemporanea, le azioni messe in campo non sono in grado di soddisfare la domanda effettiva che supera di gran lunga l'offerta.

A fronte della grave crisi economica, le politiche pubbliche regionali per la casa si riducono notevolmente (si è già detto della carenza di fondi per l'edilizia agevolata e sovvenzionata), riuscendo a sussistere solo in funzione di un consistente co-finanziamento privato.

Si riducono quindi per tutti, per tutte le diverse tipologie abitative, per la nuova costruzione come per il recupero edilizio, tipologia d'intervento peraltro privilegiata.

Di fatto la politica per la casa è affidata a pochi e puntuali interventi e a una serie di incentivi edilizi (previsti dalla legge 1/2011) che, però, favoriscono di gran lunga l'edilizia residenziale a libero mercato rispetto a quella sociale e pubblica, quest'ultima mai come in questi tempi, altamente bisognosa di interventi di recupero e manutenzione straordinaria che i pochi fondi provenienti dall'edilizia agevolata non riescono minimamente a coprire<sup>24</sup>.

D'altronde, la crisi economica che ha coinvolto il settore immobiliare e quindi gli investitori e le imprese private, rende estremamente difficoltoso anche per questi ultimi, diventare protagonisti di un'azione così rilevante e soprattutto garantire l'investimento nel momento in cui la domanda più consistente è quella

24 Sarebbe qui da fare un discorso relativo ai canoni di affitto, che però travalica gli obiettivi dello studio e quindi si rimanda a successive occasioni.

che proviene dalle categorie a maggior disagio sociale per le quali si rendono necessari interventi molto poco remunerativi dal punto di vista del profitto privato e invece altamente costosi, almeno nelle battute iniziali, dal punto di vista delle tecnologie costruttive, del risparmio energetico e della gestione sociale. È per questo motivo che in molte regioni italiane, tutte del centro-nord, gli interventi più innovativi e “sociali” sono stati condotti con il supporto prioritario delle fondazioni bancarie a scopo etico che hanno investito ingenti capitali in modo diretto o attraverso fondi immobiliari<sup>25</sup>. Ciò non è accaduto, invece, nel meridione dove di fatto quasi non esistono fondazioni bancarie e soprattutto quelle poche esistenti non hanno capitali sufficienti per tali tipologie di interventi.

In un quadro generale così complicato, risulta ancora più difficile affrontare nello specifico la questione delle politiche abitative per i rom.

Innanzitutto, a differenza di quanto accade nella maggior parte delle altre Regioni italiane<sup>26</sup>, in Regione Campania non esiste una legge che disciplini gli interventi a favore della cultura dei Rom e che preveda, nello specifico, delle indicazioni relative al tema della residenzialità. Una proposta di legge in tal senso è stata avanzata, ma di fatto, essa non è stata tuttora approvata da parte del Consiglio regionale.

In realtà, è anche necessario dire che le leggi regionali esistenti, pur volendo porre una attenzione specifica alle popolazioni rom e sinti, sono molto datate e propongono una interpretazione e delle proposte al tema abitativo legate ad una visione ormai superata ed anzi per buona parte criticata. Non costituiscono, quindi, un vero riferimento innovativo che vada nella direzione indicata dai Documenti Europei e dalla *Strategia nazionale*.

A fronte dell'assenza di una legge per i rom<sup>27</sup>, esiste, in Campania un riferimento di legge sull'immigrazione, legge 6/2010 *Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*.

All'interno di questa legge, un riferimento diretto alle politiche abitative viene fatto all'art.7 *Accesso all'alloggio, centri di accoglienza, alloggi sociali, edilizia residenziale pubblica e privata* nel quale si prevede che la Regione possa concedere contributi ai comuni, province, enti, fondazioni, associazioni e organizzazioni di volontariato che istituiscono e gestiscono centri di accoglienza e agli enti che provvedono alla realizzazione o alla gestione di alloggi sociali, di residenze, di pensionati a pagamento con quote calmierate. Nello stesso articolo, si dichiara anche che “le persone straniere, come i cittadini italiani, hanno diritto a:

- a) essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica disponibili nel territorio della regione Campania;
- b) essere destinatari dei contributi erogabili ai locatari dei contratti di locazione ad uso di abitazione, eventualmente concessi dalla Regione a seguito

25 Molti di questi hanno avuto il supporto della Cassa Depositi e Prestiti. Il tema è di grande interesse ma non lo si approfondisce in questa sede.

26 Trattasi di: Veneto, Lazio, Toscana, Lombardia, Sardegna, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Trento, Piemonte, Umbria e Liguria.

27 In effetti si ritiene non dovrebbe esserci alcuna legge specifica che possa ulteriormente sottolineare una “differenza” tra i rom e gli altri gruppi sociali.

dell'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 11, comma 6, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo);

c) essere destinatari dei contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa di abitazione, eventualmente disposti dalla Regione;

d) partecipare ai bandi di concorso relativi all'erogazione di ogni altra provvidenza erogata dalla regione Campania in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi".

Nonostante i suoi contenuti, la legge non riesce a contribuire effettivamente al problema abitativo non solo perché la Regione non ha fondi sufficienti a finanziare gli interventi previsti, ma anche perché le condizioni di accesso alla casa restano comunque legate alla necessità di possedere un permesso di soggiorno in questo modo, non riuscendo a dare una risposta concreta e alternativa ad un problema altrettanto concreto ed urgente quale quello del rilascio dei permessi.

La legge evidenzia, piuttosto, la mancanza di un effettivo coordinamento ad integrazione delle politiche abitative di competenza degli uffici tecnici con quelle di competenza del settore sociale nel quale si delinea la seguente situazione:

–la A.G.C. 16, *Urbanistica, Politiche del territorio, Edilizia pubblica abitativa, Accordi di programma* che si interessa di tutti gli interventi di carattere territoriale e soprattutto delle politiche di edilizia residenziale pubblica e sociale, non ha in atto alcuna strategia e/o intervento destinato specificatamente ai Rom. In realtà, nelle politiche attivate, non c'è un riferimento specifico a nessuna categoria di abitanti in quanto le regole di assegnazione degli immobili non sono stabilite in fase di progettazione degli interventi, ma delegate direttamente alla legge 18/97 per l'edilizia pubblica e al Decreto 418 per quella sociale secondo i requisiti precedentemente citati;

–l'Area 18 Settore 01, *Assistenza sociale, programmazione e vigilanza sui servizi sociali* che si interessa appunto di questioni sociali, al momento è affidataria del finanziamento di un unico intervento, su fondi FESR, che è quello previsto per l'area di Cupa Perillo a Scampia<sup>28</sup> rispetto al quale l'Assessorato alle Politiche sociali del Comune sta predisponendo un percorso di progettazione partecipativo, ma ad esso, fino ad ora, non seguono altri finanziamenti ed altre azioni specificatamente mirate alla questione della casa.

Lo stato dell'arte restituisce, quindi, una condizione di assoluta carenza dal punto di vista progettuale che se fosse sintomo di una volontà di non considerare i rom come una "questione" separata dalle altre potrebbe anche essere condivisa, ma se, invece, come sembra emergere, è l'esito di una mancanza di attenzione al tema, allora è da considerare estremamente problematica e da affrontare quanto prima per tentare di trovare nuove strategie e percorsi d'intervento.

28 Si faranno ulteriori cenni a questo intervento nei paragrafi che seguono.

#### 4. Le politiche abitative del Comune di Napoli

La situazione fin qui tratteggiata in merito al livello regionale, non risulta molto diversa alla scala comunale. In questo caso, prima di entrare nel merito delle singole questioni, è opportuno fare una premessa. La relazione alla Variante al piano regolatore generale, adottata nel 2004, contiene uno studio sulla questione abitativa all'interno del quale vengono esaminati una serie di dati relativi al censimento del 1991 e alle previsioni demografiche del 2006<sup>29</sup>, utili per sviluppare alcune considerazioni in merito alla strategia del piano rispetto, per l'appunto, alla questione abitativa. Tralasciando in questa sede l'esame puntuale di tale relazione<sup>30</sup>, è tuttavia interessante mettere in evidenza alcuni suoi aspetti, contenuti prevalentemente nelle conclusioni, che consentono di delineare l'approccio che l'amministrazione comunale ha inteso mettere in atto nella fase di redazione del piano che quindi, per buona parte, motiva e giustifica l'attuale situazione in merito alle scelte per la casa. Innanzitutto, si afferma che Napoli costituisce "l'area urbana in Italia dove il problema delle abitazioni si presenta nelle forme più gravi e quindi bisognose di soluzioni organiche ed efficaci"<sup>31</sup>. La necessità di intervenire, in modo integrato e con soluzioni diverse, è sottolineata non solamente dai dati del censimento, ma da valutazioni di carattere quali-quantitativo che ancora di più evidenziano la complessità della situazione reale.

I dati riportati al 1991<sup>32</sup> e anche al 2006, evidenziano, innanzitutto, un disagio abitativo rappresentato da un indice di affollamento decisamente più alto di quello delle altre grandi città italiane e di tutta la nazione, accompagnato da un numero di stanze non occupate, invece, consistentemente più basso di quello generale. A essi va aggiunto un problema di invecchiamento e di mancata manutenzione di una consistente quota del patrimonio edilizio che la rende di fatto inutilizzabile o comunque legata ad alti costi di manutenzione sia pubblici che privati. Va aggiunta, inoltre, alla stima del fabbisogno, la domanda abitativa determinata dalle nuove tipologie di nuclei familiari di cui si è detto in precedenza e di coloro che, a detta del piano, "esercitano periodicamente forti pressioni sugli enti locali ai quali si rivolgono in forma quasi esclusiva" quali gli sfrattati, coloro che si iscrivono ai bandi pubblici per l'assegnazione di alloggi Erp<sup>33</sup> e infine una domanda, "minoritaria ma chiaramente in crescita, prodotta dall'immigrazione

29 È chiaro che questi dati risultano ormai datati, ciò nonostante il prg costituisce l'attuale riferimento giuridico per il governo del territorio comunale e in quanto tale non può non essere preso a riferimento.

30 Per il quale si rimanda a: Relazione del Prg, p. 146.

31 Relazione del Prg, p. 146.

32 In particolare nel 1991, si registrava un indice di affollamento (l'indice di affollamento corrisponde al rapporto tra abitanti e stanze. Per quanto rilevante, tale indicatore è oggi più frequentemente sostituito dal rapporto tra famiglie e abitazioni) pari a 0.86, nettamente superiore a quello delle altre grandi città e comunque a livello nazionale, pari a 0.67, il che comportava che a Napoli ogni abitante (al 1991) disponeva di 1.2 stanze a fronte delle 1.5 stanze della media nazionale, tra l'altro con una disponibilità di stanze non occupate decisamente inferiore a quella nazionale.

33 "La tensione abitativa manifestata a Napoli indirettamente dalle domande di assegnazione di alloggi pubblici dal dopo terremoto ad oggi segnala un progressivo ridimensionamento di questa quota di fabbisogno. Indica, tuttavia, anche la permanenza di una componente di domanda, che si potrebbe definire "fisiologica" non presentando le caratteristiche di emergenza proprie delle altre categorie, che si rivela molto consistente in tutte le occasioni [...] è il segno della permanenza di un'area di disagio e di ricerca di stabilità delle condizioni abitative che, facendo pressione sull'offerta pubblica, indica indirettamente la rigidità e l'esiguità di quella privata", Ivi, p. 149.

extracomunitaria, la cui entità tende ad aumentare in termini di pressione sugli enti locali<sup>34</sup>.

In relazione a tale situazione e “ipotizzando che le famiglie napoletane raggiungano nel 2006 il traguardo delle dimensioni medie calcolate a livello nazionale nel 1996, di 2,7 componenti per famiglia [e che resti] inalterata l'attuale consistenza del patrimonio cittadino inoccupato [...], il deficit globale, confrontato con lo stock abitativo censito nel 1991, corrisponde a circa 50mila alloggi e 198mila stanze”<sup>35</sup>. Ipotizzando, inoltre, una situazione ottimale, secondo la quale lo stesso traguardo agli standard nazionali si ottenesse non in modo generalizzato in tutta la città, ma anche in ogni singolo quartiere, il deficit avrebbe un valore ancora più alto, pari a 67mila alloggi e quasi 270mila stanze.

In conclusione, è sostenuto nel Prg, “le condizioni di disagio abitativo nella nostra città e la tendenza rilevata a un allineamento delle stesse allo standard nazionale, portano a stimare un fabbisogno di residenze che oscilla tra 50mila e 67mila alloggi. [...] Di fronte a questo fabbisogno, riferito all'intero territorio cittadino, la quantità aggiuntiva di stanze che sarà possibile realizzare a Napoli in base alle previsioni urbanistiche di questa variante [...] è di poco superiore a 13mila vani, appena il 6,5% del valore più basso del fabbisogno stimato (che non sale oltre il 7,5% se si aggiungono i vani aggiuntivi previsti dalla variante per la zona occidentale). La scelta di escludere interventi di espansione edilizia e di assumere indici medio-bassi di edificazione nelle aree di riconversione, non consente peraltro di ottenere risultati più favorevoli, in termini di incremento del patrimonio edilizio. Da queste considerazioni non si può che trarre la seguente conclusione: il disagio abitativo di Napoli non può trovare soluzione nei confini cittadini e richiede, pertanto, un'adeguata pianificazione a scala sovra comunale. Solo se riuscirà a predisporre rapidamente un piano casa a livello metropolitano, coordinato in primo luogo con la riforma in atto della mobilità su ferro, sarà possibile evitare che la comprensibile ricerca di soluzioni individuali alimenti ulteriormente l'attuale meccanismo selvaggio di urbanizzazione in aree esterne al comune che producono, da un lato un consumo sproportionato delle residue

|                                 | Nuovi vani<br>(1vano=100 mc) | Residenti<br>al 1991 | Vani per i residenti<br>(1) | Incremento<br>numero vani |
|---------------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Pru Rione Traiano               | 250                          | -                    | -                           | +250                      |
| Caseme Secondigliano            | 990                          | -                    | -                           | +990                      |
| Ex centrale latte Scampia       | 120                          | 110                  | 132                         | -12                       |
| Centro direzionale              | 4.340                        | -                    | -                           | +4.340                    |
| Gianturco FS                    | 900                          | 804                  | 965                         | -65                       |
| Gianturco Mecfond               | 270                          | 237                  | 296                         | -26                       |
| Gianturco Feltrinelli           | 360                          | 318                  | 382                         | -22                       |
| Ex raffinerie                   | 5.580                        | 1.500                | 1800                        | +3.780                    |
| Pru Ponticelli                  | 3.800                        | -                    | -                           | +3.800                    |
| <b>Totale variante generale</b> | <b>16.610</b>                | <b>2.969</b>         | <b>3.575</b>                | <b>+13.035</b>            |
| Variante zona occidentale       | 2.000                        | -                    | -                           | +2.000                    |
| <b>Totale Napoli</b>            | <b>(2) 18.610</b>            | <b>2.969</b>         | <b>3.575</b>                | <b>+15.035</b>            |

(1) Calcolati in base all'indice di affollamento medio cittadino al 1991 pari a 1,2 vani per abitante.

(2) Include la quota di edilizia pubblica da determinare in sede di pianificazione esecutiva.

Tabella: Interventi residenziali previsti dalla nuova disciplina urbanistica (Fonte: Relazione di Prg)

34 Ibid., p. 149.

35 Ibid., p. 152.

aree libere e dall'altro un aumento della congestione e della pressione automobilistica verso il centro cittadino<sup>36</sup>.

La mancata pubblicazione, ad oggi, di tutti i dati dell'ultimo censimento (2011), non rende possibile una stima aggiornata del fabbisogno abitativo comunale che comunque, dal punto di vista qualitativo, molto probabilmente non presenta rilevanti modificazioni<sup>37</sup>.

Al di là di tale aggiornamento, risulta indicativa la scelta di adottare un piano regolatore nel quale la risposta al disagio abitativo sia fronteggiata con un'offerta molto bassa in termini percentuali e con una attenzione limitata alla molteplicità delle nuove domande abitative emergenti per le quali si renderebbe necessaria una analisi del fabbisogno più puntuale ed articolata, rimandando, piuttosto, la soluzione alla scala metropolitana.

La motivazione di fondo di questa scelta è senz'altro importante: mira alla limitazione del consumo di suolo e opportunamente integra la scala comunale con quella metropolitana, che a tutti gli effetti risulta quella più adeguata alla città di Napoli.

Essa, però, va inevitabilmente incontro almeno a due ordini di problemi: il primo riguarda il fatto, in un certo senso prevedibile, che non solo non si è ancora costituita la città metropolitana, ma che il piano territoriale di coordinamento provinciale non è stato ancora adottato e quindi non è stato ancora possibile fare un effettivo ragionamento sui nuovi carichi insediativi e iniziare ad attivare delle politiche per la casa alla scala sovra comunale.

Il secondo riguarda nello specifico il settore immobiliare e la crisi della finanza pubblica. Il piano regolatore, forse perché disegnato ormai più di dieci anni fa, non ha tenuto conto, o non ha potuto tenere conto, della crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Europa, e che si è riversata sulle pubbliche amministrazioni rendendo di fatto quasi impossibile alcun investimento pubblico, tanto più nel settore dell'edilizia pubblica e sociale. Tale crisi, ma anche un generale cambiamento di approccio rispetto alla fattibilità delle questioni territoriali, ha reso sempre più necessario, fino a farlo diventare praticamente indispensabile, il supporto del capitale e delle competenze private negli interventi di trasformazione urbana, così come nell'edilizia sociale<sup>38</sup>. Tale condizione, affiancata alla crisi economica che ha toccato fortemente anche il settore delle costruzioni e ai cambiamenti insiti nella società contemporanea, ha spostato l'attenzione dei soggetti privati dal settore terziario, fino a pochi anni fa trainante, a quello residenziale, rendendo possibili, soprattutto in Europa e nelle regioni del nord Italia,

36 Ibid., p.153

37 Al momento si dispone del dato, comunque non ancora collaudato, relativo al numero di abitazioni (361698), al numero di altri alloggi occupati da residenti (1592), al numero famiglie (352812) e al numero medio di componenti per famiglia: 2,7. Si possono fare due annotazioni: la prima è che si è effettivamente raggiunto il numero medio di componenti familiari che era stato ipotizzato dal Prg e che portava a calcolare il fabbisogno nei termini di cui si è detto. Il secondo è che il rapporto tra le famiglie e le abitazioni è maggiore di zero. Da ciò sembrerebbe, quindi, non esservi un fabbisogno effettivo. In realtà, tale risultato per essere veritiero dovrebbe essere oltremodo analizzato tenendo conto delle abitazioni non occupate, delle seconde case, degli alloggi malsani e comunque essere confrontato con l'attuale indice di affollamento.

38 Come d'altronde ormai da decenni si verifica in Europa.



importanti azioni di partenariato pubblico-privato nell'ambito abitativo, ma di fatto vincolando la convenienza privata all'investimento quasi esclusivamente a questo settore. La bassa quota di edilizia residenziale prevista dal piano, unita certo ad altre problematiche di tipo politico e procedurale, ha reso quasi impossibile, negli ultimi anni, l'investimento privato e quindi ha determinato a Napoli non solo una stasi del mercato immobiliare, ma ancor più l'impossibilità per la pubblica amministrazione di far fronte, dal suo canto, ad una domanda abitativa sempre più pressante.

Questa condizione, d'altronde, è quella che ha portato alla emanazione del piano casa nazionale e regionale ed evidentemente, è alla base della proposta di variante al Prg vigente che con Deliberazione n. 525 del 29 giugno 2012, la Giunta comunale ha sottoposto al Consiglio comunale attraverso l'approvazione del documento sugli "indirizzi urbanistici per l'adeguamento dell'offerta abitativa", dando incarico al Dipartimento di Pianificazione Urbanistica di provvedere, successivamente al voto del Consiglio, alla redazione della suddetta variante.

Sulla scorta di queste seppur brevi considerazioni e sempre con l'obiettivo di contestualizzare il tema delle politiche abitative per i rom all'interno di quelle più generali previste per l'intera città di Napoli, è utile, a questo punto, provare a fare una stima dell'offerta abitativa che ad oggi<sup>39</sup> l'amministrazione comunale sta proponendo a fronte della domanda esistente (si tralascia quindi l'offerta privata da realizzarsi tramite intervento diretto). Tale stima, di cui in questa sede si propongono alcuni dati sintetici, è stata redatta e resa possibile grazie alla collaborazione dei Dirigenti e di alcuni funzionari degli uffici tecnici del Comune di Napoli<sup>40</sup> e dell'ufficio patrimonio dell'Istituto Autonomo per le Case Popolari che, ciascuno per proprio conto, hanno fornito i dati necessari. Nello specifico sono stati consultati:

- Ufficio Rom
- Servizio assegnazione immobili
- Servizio demanio e patrimonio
- Servizio valorizzazione delle periferie urbane
- Servizio programmi e progetti per l'edilizia cittadina
- Servizio edilizia pubblica
- Servizio programmi di riqualificazione urbana
- Servizio sicurezza dei cittadini e sicurezza urbana
- Servizio autoparchi veicoli commerciali
- Dipartimento di pianificazione urbanistica

La stima effettuata costituisce, naturalmente, una fotografia dell'attuale offerta abitativa (pubblica; privata mediante piano urbanistico attuativo) e andrà

39 Tale offerta potrà subire un rilevante incremento nel momento in cui venisse redatta ed approvata la variante al Prg proposta con Deliberazione 525/2012.

40 A tal proposito, in ambito comunale, regionale, ministeriale e di IACP, si ringraziano: Giulio Aurino, Enrico Martinelli, Antonio Campora, Annamaria Di Stefano, Ignazio Callari, Vincenzo Esposito, Luisa Carro, dott. Marone, Massimo Bennisib, Enrico Tramontana, Antonio Viola (Comune di Napoli); Ferdinando Orabona (Provveditorato OOPP del Ministero delle Infrastrutture); Renzo Troiano (IACP); Donata Vizzino, Maddalena Marciano, Nadia Caraiano (Regione Campania).

necessariamente soggetta ad aggiornamenti a mano a mano che ci saranno degli avanzamenti nell'attuazione degli interventi e delle nuove scelte politiche. Essa si riferisce esclusivamente alla variante generale al Prg e non contempla, quindi, i dati relativi alla variante per la zona occidentale, in particolare le quote edificatorie previste per l'area ex-industriale di Bagnoli gestita dalla STU Bagnolifutura Spa.

Dal punto di vista metodologico va detto che la stima si riferisce agli interventi programmati e in realizzazione. Si tratta, evidentemente, di un range di intervento piuttosto ampio, che pur non restituendo una valutazione dello stato di attuazione degli interventi, risulta coerente con gli obiettivi di questo report che mirano a rappresentare l'attuale strategia politica rispetto alla questione abitativa.

Sempre dal punto di vista metodologico è opportuno chiarire che la stima dell'offerta abitativa è stata effettuata attraverso due modalità:

–relativamente all'offerta di edilizia pubblica e di edilizia sociale di iniziativa pubblica, attraverso degli incontri-interviste aperte che hanno consentito la redazione di una tabella sintetica (che segue) nella quale gli interventi in atto o programmati sono stati recepiti in relazione ai diversi uffici di competenza;

–relativamente all'offerta prevista dai piani urbanistici attuativi (Pua) proposti da operatori privati, quindi di competenza del Dipartimento di Pianificazione urbanistica, attraverso quanto emerge dalla Relazione allegata alla Delibera del 29 giugno 2012. Tali dati non sono espressi in termini di alloggi, ma di vani.

L'offerta abitativa pubblica e di iniziativa pubblica è stata classificata secondo due categorie:

–l'edilizia di sostituzione, che costituisce un vantaggio pubblico dal punto di vista della qualità abitativa andando a sanare situazioni di grave disagio abitativo dovute prevalentemente alla presenza di alloggi inseriti in contesti di degrado urbano e non adeguati per caratteristiche costruttive, mancanza di manutenzione, dimensioni, etc.

–la nuova offerta abitativa, che non necessariamente coincide con l'edilizia di nuova costruzione, ma che corrisponde alla quota incrementale di alloggi rispetto all'esistente che vengono realizzati nei nuovi interventi di riqualificazione urbana.

All'interno di queste due classi è stata effettuata una ulteriore suddivisione tra l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia residenziale sociale che prevede la collaborazione privata all'investimento. Gli interventi sono stati indicati in funzione dei quartieri nei quali sono previsti il che consente di avere un quadro d'insieme delle aree nelle quali l'amministrazione comunale sta maggiormente investendo che, evidentemente, coincidono con gli ambiti territoriali sottoposti ai maggiori interventi di trasformazione urbana.

L'analisi dei dati, come è possibile evincere dalla tabella, dimostra che la maggior parte degli interventi pubblici in atto o programmati sono di carattere sostitutivo (circa 3400 alloggi). Essi sono stati programmati ed in buona parte anche realizzati, per poter risolvere gravi situazioni di degrado urbanistico ed edilizio in quartieri molto sensibili a questo tipo di problematiche che si ripercuotono fortemente anche a livello sociale, come ad esempio, il quartiere di Scampia. Trattasi,

quindi, di interventi che rivestono grande importanza da molti punti di vista, ma che non contribuiscono al soddisfacimento dell'attuale fabbisogno abitativo.

A questo, invece, può offrire una risposta il dato relativo all'incremento di alloggi rispetto all'esistente, che è quello di maggiore interesse, ma che risulta essere estremamente moderato. In questo caso leggermente più consistente è il numero degli alloggi sociali (198) a fronte di quelli pubblici (134), proprio perché, come si diceva in precedenza, la crisi della finanza pubblica rende indispensabile il partenariato privato.

| Servizio   | Intervento                          | Sostituzione edilizia<br>(Numero di alloggi<br>invariato rispetto<br>all'esistente) |     | Incremento di alloggi<br>rispetto all'esistente |      |
|--|-------------------------------------|---|-----|---|------|
|  |                                     | ERP   | ERS | ERP   | ERS  |
| Valorizzazione delle<br>periferie urbane                           | Scampia                             | 926   |     | 81  |      |
|  | Secondigliano (quadrivio)           |   |     |   | 48   |
| Edilizia Pubblica  | Rione De Gasperi                    | 700   |     |   |      |
|  | Scampia<br>(Campo evangelico)       | 60  |     |   |      |
|  | Taverna del Ferro                   | ?*  | ?*  |   |      |
| Programmi di<br>riqualificazione urbana                            | Soccavo                             |   |     |   | 124  |
|  | Pianura                             |   |     | 13  |      |
|  | Soccavo                             |   |     |   | 26** |
| Programmi e progetti<br>per l'edilizia cittadina<br>(VI Direzione) | Pianura                             | 605   |     |   |      |
|  | Soccavo                             | 412   |     |   |      |
|  | Chiaiano                            | 490   |     |   |      |
| Istituto Autonomo<br>Case Popolari                                 | Secondigliano<br>(rione S. Gaetano) | 54  |     |   |      |
|  | Ponticelli (lotto N)                | 158***  |     |   |      |
|  | Ponticelli (lotto N)                |   |     | 40****  |      |

*\*Il dato al momento non è disponibile per motivi di riorganizzazione delle competenze amministrative*  
*\*\* Alloggi sociali per iniziativa privata che verranno assegnati e venduti in base a criteri (compreso il prezzo) stabiliti dall'amministrazione. Il numero degli alloggi, di proprietà privata, che verranno realizzati ex novo nel rione Traiano- Soccavo ammonta a circa 230.*  
*\*\*\*Alloggi ERP già assegnati agli abitanti del Rione De Gasperi che saranno trasferiti nei nuovi del Lotto N*  
*\*\*\*\*L'ufficio Valorizzazione periferie urbane sostiene gli alloggi siano, invece, 52.*

Per quanto riguarda, invece, le quote previste nell'ambito dei piani urbanistici attuativi proposti dagli operatori privati, prevalentemente per le aree di riqualificazione urbana e di trasformazione delle aree dismesse, si stima, ad oggi, un'offerta di circa 19mila nuovi vani, tra edilizia a libero mercato ed edilizia sociale<sup>41</sup>.

I dati che emergono dalla tabella e dalle previsioni dei PUA, che costituiscono l'offerta abitativa, risultano estremamente interessanti ed esplicativi se confrontati con la relativa domanda.

Come si è già detto, non è facile pervenire ad un dato attuale ed effettivo della domanda. Ciò non solo in quanto la stima fatta dal piano regolatore risale ormai a

41 Considerando 2,7 abitanti a famiglia, tale dato è associabile a quello di circa 7000 alloggi.

circa dieci anni fa e i dati del censimento del 2011 non sono stati ancora resi pubblici, ma anche perché manca una valutazione del fabbisogno che sia in grado di intercettare la variegata domanda che proviene dalle categorie di abitanti cui solo brevemente si è fatto cenno nell'ambito della Relazione di piano, che non può essere sostanziata dal piano territoriale provinciale non ancora approvato e che, in ogni caso, data la dinamicità e la complessità della società contemporanea, non è neanche di facile calcolo.

Ciò nonostante, un'indicazione parziale, seppur estremamente significativa, proviene dalle domande presentate all'ufficio Assegnazione Immobili del Comune di Napoli dove vengono gestite le graduatorie per l'assegnazione degli alloggi pubblici. Ad oggi risultano attive cinque diverse graduatorie<sup>42</sup>, di cui una, quella relativa all'ultimo bando ERP scaduto nel 2011, costituisce quella più recente e quella nella quale sono andate a convergere, molto probabilmente, anche domande già presentate per le altre liste. Per motivi diversi su cui qui non ci si sofferma, non si è potuto ancora procedere alla istruttoria e quindi alla valutazione delle domande presentate per quest'ultimo bando, e quindi non si può sapere ad oggi quante domande siano ripetitive rispetto ai bandi precedenti e quante siano effettivamente legittime, quindi avere una stima certa della domanda di alloggio pubblico. Se ci si attesta alle domande presentate, comunque, se ne contano circa 16.500, un numero altissimo a fronte dell'offerta precedentemente analizzata, cui deve aggiungersi, come si diceva, la domanda non stimata dell'edilizia residenziale sociale, che oggi, probabilmente, costituisce un dato ancora più rilevante.

Da queste poche e sintetiche note, si evidenzia, quindi, una condizione relativamente alle politiche abitative all'interno del Comune di Napoli, estremamente difficile da fronteggiare. È evidente che le condizioni contingenti del contesto politico, economico e territoriale, rendono qualsiasi azione estremamente complessa e di difficile realizzazione e che le politiche abitative non possono non essere riferite alla scala metropolitana ed integrarsi, comunque con le strategie regionali. È anche vero, però, come si è avuto modo di verificare dallo studio effettuato, che manca ad oggi una vera e propria politica pubblica della casa (a tutte le scale) che miri ad offrire una risposta concreta ad una domanda così rilevante e articolata, che insista soprattutto sul recupero dell'esistente, che con adeguate regole e necessari margini di rientro economico dell'investimento solleciti il concorso del capitale privato, che sia integrato e coerente al sistema infrastrutturale su ferro, che preveda un coordinamento effettivo tra i diversi uffici tecnici comunali

42 Emergenza abitativa (trattasi dell'ERP), Patrimonio storico, Bando del 1995 per l'ERP, legittimi assegnatari del 1983, nuovo bando ERP del 2011.

Patrimonio storico (trattasi di alloggi disponibili esistenti nel centro storico, da assegnare. Per questi, come per tutti gli altri alloggi esistenti, è obbligatorio, prima di procedere alla assegnazione, verificare se l'alloggio non sia in vendita da parte della Romeo. Ad oggi da questa graduatoria sono stati assegnati circa 5 alloggi). Vecchio bando del 1995 (poi istruito sulla base della LR 18/97) che comprende: graduatoria sfrattati, graduatoria categoria C (alloggi impropri), graduatoria categoria A.

Graduatoria legittimi assegnatari del bando del 1983 (che comprende coloro che avevano avuto l'assegnazione di una casa a seguito del bando e con Decreto 1991, la quale casa è stata però occupata abusivamente da altri i quali sono poi stati sanati arrivando ad una situazione di una casa per due assegnatari).

Nuovo bando 2011 ERP.

e i relativi Assessorati all'interno di una strategia comune e condivisa che sia non solo manifesto, ma azione prioritaria dell'Amministrazione comunale.

La recente proposta di variante al Prg di cui si è detto costituisce sicuramente una prima azione in questa direzione<sup>43</sup>, ma la sua attualità, la necessaria approvazione della Delibera in Consiglio comunale e la redazione da parte del Dipartimento di Pianificazione urbanistica della vera e propria variante che dovranno ancora venire, non consentono oggi di effettuare una valutazione concreta degli esiti che questa potrà dimostrare.

Resta sicuramente un tema di tutta rilevanza operativa, quello della possibilità di disporre di un quadro effettivo e di facile consultazione dello stato patrimoniale delle aree e degli immobili comunali. Tale quadro, attualmente, è in possesso esclusivo della *Romeo gestioni*, il che, seppure consente su apposita richiesta formale di ottenere informazioni, non consente agli uffici tecnici e prima di tutto al Dipartimento di pianificazione urbanistica di avere un quadro d'insieme delle disponibilità pubbliche, da consultare e verificare all'occorrenza, indispensabile per poter programmare ed attuare una vera strategia operativa, soprattutto alla luce del processo, in costante divenire, delle dismissioni pubbliche<sup>44</sup>.

Alla luce di quanto fin qui detto, è evidente che la questione abitativa rom assume un valore di complessità ancora maggiore rispetto a quello che già fortemente la caratterizza. Di seguito si prova a ricostruire quelle che sono le azioni, dal punto di vista urbanistico ed edilizio, sulle quali l'amministrazione è attualmente coinvolta.

## 5. Le politiche abitative comunali per i rom

L'attuale condizione abitativa dei rom nell'ambito del territorio del Comune di Napoli risulta caratterizzata da condizioni di estremo disagio sociale ed ambientale. Alcune, seppur poche famiglie abitano in appartamento, altre presso il centro "Deledda", ma la maggior parte vive in campi o in situazioni ad essi

43 "A Napoli, è possibile iniziare a dare una risposta ai nuovi fabbisogni abitativi con una manovra urbanistica nelle zone di trasformazione. Infatti è possibile prevedere negli ambiti di trasformazione individuati dal Prg misure d'incentivazione dell'offerta residenziale, vincolate ai limiti posti all'occupazione di suolo, alla realizzazione del verde e delle urbanizzazioni previste, e, infine, alla costituzione di una quota consistente di edilizia sociale. Un limitato addensamento nelle superfici già destinate all'edificazione, può accelerare e rafforzare una trasformazione straordinaria che resta integra nei caratteri di qualità ambientale e urbana stabiliti dal Prg. [...] La manovra è finalizzata ad adeguare l'offerta abitativa mediante il riequilibrio della capacità edificatoria già prevista, senza modifiche dell'impostazione strutturale del Prg e del carattere delle destinazioni d'uso previste per le zone interessate. L'incremento della volumetria residenziale è inoltre consentito solo se subordinato alla condizione di riservarne una quota, determinata in proporzione all'entità e valore dell'intervento, intorno al 30% di detto incremento, alla formazione di un patrimonio di edilizia residenziale sociale (Ers).

L'applicazione di tale modalità può essere consentita soltanto nelle zone ove la disciplina urbanistica già prevede la formazione di insediamenti di edilizia residenziale, il cui eventuale incremento è compatibile con i caratteri che il Prg assegna a tale zona".

44 Le politiche per la casa andrebbero viste anche alla luce del processo di dismissione delle proprietà comunali, compresi l'ERP, ma tale riflessione esula dagli obiettivi di questo studio e d'altronde richiederebbe considerazione ed analisi molto più approfondite.

assimilabili<sup>45</sup> per la maggior parte abusivi, localizzati negli ambiti più periferici della città, utilizzando aree residuali ai centri abitati, molto spesso prossime alle infrastrutture stradali con gravissime conseguenze in termini di sicurezza e di integrazione sociale.

Tale condizione abitativa vive, all'interno dell'amministrazione comunale, di una forte contraddizione: da una parte ne costituisce un problema evidente e urgente cui innanzitutto l'Assessorato alle Politiche sociali, ma anche diversi uffici tecnici sono chiamati, in condizioni di emergenza, a porre soluzione; dall'altro è per buona parte ignorata, costituisce un "problema fantasma" non attribuibile alle competenze di uno specifico ufficio e comunque non affrontato nell'ordinarietà dell'attività amministrativa. Le motivazioni che possono dirsi alla base di questa contraddizione sono sicuramente per la maggior parte di carattere politico, ma molto si legano anche alla condizione di "invisibilità" nella quale vive la maggior parte dei rom in mancanza di un regolare permesso di soggiorno che ne attesti ufficialmente la presenza sul territorio comunale.

A evidenziare la contraddizione in essere è il fatto che nell'ambito della strumentazione urbanistica e quindi nel piano regolatore vigente, non vi è alcuna traccia dell'esistenza dei campi rom che pure insistono in alcune aree del territorio comunale da più di trenta anni, neanche del suddetto Villaggio della Solidarietà che pure è stato realizzato dall'amministrazione comunale. Anzi, il piano prevede proprio per quelle stesse aree delle destinazioni d'uso che non tengono conto della loro presenza ormai praticamente stanziale<sup>46</sup>.

Detto che, così come indicato anche dall'Unione europea e dalla *Strategia nazionale 2012-2020*, si ritiene che sia assolutamente necessario il "superamento del modello dei campi per combattere l'isolamento e favorire percorsi di interrelazione sociale, pur nel rispetto delle consuetudini abitative dei Rom, Sinti e Camminanti", è chiaro che la loro "assenza cartografica" costituisce un dato di evidenza dell'esistenza della questione abitativa rom che, d'altronde, si scontra con l'effettiva impossibilità di "registrare" ufficialmente la presenza di persone legalmente non risiedenti sul territorio.

Ciò nonostante, la condizione di abbandono e di degrado in cui versano i campi, non consente all'amministrazione, né nei confronti dei rom né nei confronti dei cittadini che abitano nelle aree a essi adiacenti, di continuare a considerare invisibile una situazione che invece è esplosiva e che non a caso ha portato, molto spesso, ad atti vandalici e criminali nei loro confronti proprio attraverso l'incendio dei campi.

Tale situazione necessita, evidentemente, di una specifica politica a favore dei rom, che sia non emergenziale, ma di lunga durata, che però tuttora non si ritrova tra quelle promosse dall'amministrazione.

L'indagine condotta presso i diversi uffici tecnici comunali e presso lo IACP, oltre ai dati generali esplicitati nel precedente paragrafo, ha dimostrato che nessuno degli uffici tecnici interpellati è attualmente coinvolto nell'analisi e nella

45 Come il Villaggio della Solidarietà di Secondigliano.

46 Ad esempio, nel Prg l'area occupata dal Villaggio della Solidarietà è classificata come zona Eb "aree incolte".

progettazione di interventi destinati a tale popolazione. Diverse sono le ragioni alla base di questa condizione:

–l'impossibilità per gli stessi uffici, così come precedentemente detto, di far fronte alla domanda abitativa generale e quindi, tanto più, di dedicarsi ad una domanda specifica come quella in questione;

–la mancanza di una visione d'insieme del problema che consenta di affrontarlo da più punti di vista e coinvolgendo diverse competenze, così come invece indicato dalla Strategia nazionale;

–la mancanza di una effettiva volontà politica a risolvere la questione in modo innovativo ed integrato;

–l'impossibilità per la maggior parte dei rom di iscriversi nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici o sociali e quindi per gli uffici tecnici di avere una stima effettiva della domanda e la possibilità di considerare quest'ultima al pari di tutte le altre;

–i pregiudizi esistenti sulla cultura rom che fanno tuttora ritenere a molti cittadini ed anche ad alcune delle persone intervistate, che il campo sia il modello abitativo proprio della cultura rom, quindi da riproporre e ripetere.

Nell'ambito degli uffici intervistati e comunque dell'intera macchina amministrativa, l'unico servizio che si sta interessando della progettazione di alcuni interventi abitativi per i rom è il servizio diretto dall'ing. Bruno Marfè, che per ragioni pregresse<sup>47</sup> è il Servizio Autoparchi veicoli commerciali.

Attualmente tale ufficio è competente per:

- intervento di sostituzione edilizia in via delle Industrie (10,4 milioni di euro, finanziamento ministeriale attualmente bloccato<sup>48</sup>). Sull'area vi era un edificio di proprietà regionale dato in comodato d'uso al Comune perché dismesso. L'edificio, da demolire e ricostruire con incremento di volumetria grazie alla legge regionale del piano casa, sarebbe stato destinato ai rom. Il progetto è stato appaltato, l'edificio demolito, ora si è in fase di caratterizzazione dei suoli che sono risultati inquinati in quanto il sito è di interesse nazionale;
- intervento in via Argine relativo all'ex magazzino delle suppellettili (2,8 milioni, finanziamento ministeriale attualmente bloccato) per il quale si prevede la demolizione e ricostruzione. È stato redatto il progetto esecutivo, ma è fermo;
- intervento in via Sambuco a Ponticelli per un asilo nido mai utilizzato da riconvertire a residenza per i rom (900.000 euro, finanziamento ministeriale attualmente bloccato). È stato redatto il progetto esecutivo, ma è fermo;
- intervento di ampliamento del centro di accoglienza (ex scuola) della Deledda che si realizzerà con fondi Pon. Un'ala della scuola è attualmente già abitata dai rom. Un'altra verrà riutilizzata per realizzare un laboratorio per l'inserimento rom;

47 Due anni fa, il Ministero stanziò alcuni fondi per la questione rom. Tali fondi furono attribuiti al Prefetto Commissario che fu incaricato di gestire i fondi, ma affidò tutta la progettazione al Comune di Napoli e in particolare al Patrimonio in qualità di soggetto attuatore. L'ex Direttore III Direzione (Guidi) chiese al Servizio allora diretto dall'ing Bruno Marfè di lavorare per l'utilizzo dei fondi che il Ministero aveva destinato alle politiche abitative per i Rom, nonostante questa non fosse competenza specifica dell'ufficio. Contemporaneamente il Provveditorato alle Opere Pubbliche fu incaricato di controllare l'operato del Comune e di fungere da collaudatore dei progetti in essere.

48 Sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011.

- intervento in località Cupa Perillo a Scampia già finanziato con fondi regionali (7,016 milioni) per il quale si prevede la demolizione del campo e la realizzazione di nuovi moduli abitativi secondo un modello abitativo ancora non noto e comunque oggetto di discussione nell'ambito del *Laboratorio sulla sistemazione abitativa dei Rom*<sup>49</sup>.

L'esiguità degli interventi proposti e soprattutto lo stato di avanzamento dei progetti estremamente arretrato, non consente in questo momento di ritenere che esista una politica adeguata ad una questione tanto delicata e complessa che richiede un totale cambiamento del punto di vista finora utilizzato a vantaggio di una apertura nei termini indicati dai documenti di indirizzo comunitari e nazionali.

D'altronde, recenti iniziative condotte dall'amministrazione fanno emergere non solamente una indeterminatezza nel punto di vista che la parte politica intende assumere e quindi nelle tipologie abitative che si vanno a proporre in coerenza al primo, ma anche l'apertura verso soluzioni che non sono definitive e che non mirano ad una effettiva integrazione sociale, piuttosto a riproporre una logica emergenziale (come nel caso dei centri di accoglienza) che è ormai risaputo, oltre che dichiarato in più sedi, non essere efficaci né dal punto di vista sociale né economico. Dinanzi a questa incertezza delle strategie politiche è chiaro che risulta difficile anche solo ipotizzare delle proposte progettuali alternative.

Certamente molte delle più recenti esperienze che si stanno conducendo in Italia, dimostrano che è possibile e doveroso pensare a delle soluzioni alternative e nuove, che contraddicendo la logica del campo e dei soli centri di accoglienza, mirino a individuare, di volta in volta in funzione degli specifici contesti territoriali, quelle che sono le soluzioni più efficaci e percorribili, sia dal punto di vista urbanistico che economico e soprattutto sociale. Anche se non tutte queste esperienze hanno dimostrato ad oggi di essere del tutto efficaci, non c'è dubbio che, nei casi migliori, indicano dei percorsi di successo all'interno dei quali è possibile apportare cambiamenti che si adattino al contesto locale e soprattutto che si conformino, in funzione di un'analisi attenta e di dettaglio, agli specifici gruppi di rom per i quali vengono ipotizzate<sup>50</sup>.

Seppure, come si è detto in premessa, si ritiene che i rom non debbano essere considerati una "questione speciale", separata dalle altre e per la quale dover trovare soluzioni specifiche, è anche vero che la possibilità di disporre di finanziamenti specifici ad essi destinati non consente alle amministrazioni di non adoperarsi a tal fine, soprattutto in considerazione della crisi finanziaria di cui si è detto finora.

49 Coordinato da Giovanni Laino, professore presso l'Università degli Studi di Napoli.

50 Alcuni di questi esempi contemplano:

- Microaree (Guastalla, Modena, Reggio Emilia, Trento, Bolzano...). "La micro-area è una soluzione alternativa al terreno privato. Nella microarea vengono edificate casette unifamiliari sulle quali insediare non più di cinque/sei nuclei familiari. Tale soluzione intermedia permette di eliminare le situazioni di estremo degrado dei campi nomadi, mettendo a disposizione spazi vitali più ampi e vivibili ed eliminando i problemi relativi alla convivenza forzata, favorendo anche il mantenimento e la trasmissione delle identità e dei valori delle singole comunità", Strategia nazionale 2012-2020.
- Inserimento in abitazioni (Bologna, Pisa, Milano, Messina...).



Piuttosto, ciò che, coerentemente alla *Strategia nazionale 2012-2020*, deve essere perseguito è una integrazione tra gli interventi finanziati per i rom ed il contesto circostante, e anzi, per quanto possibile, una integrazione, all'interno degli stessi insediamenti residenziali, di "quote" di diverse popolazioni. Da questo punto di vista, una specifica attenzione dovrà essere posta alla integrazione dei nuovi insediamenti all'interno del territorio urbano grazie alla connessione degli stessi con le principali reti infrastrutturali esistenti, soprattutto quelle pubbliche, su ferro e su gomma.

## 6. Uscire dall'emergenza

La necessità di pensare ad una strategia innovativa per i rom che superi definitivamente la logica emergenziale, non deve significare che, contrariamente a quanto accade oggi, l'amministrazione non debba prevedere e dotarsi di aree e/o immobili per l'emergenza. La differenza è che non devono essere aree che in modo fasullo vengono assegnate "temporaneamente" per poi diventare alloggio definitivo, evitando così di risolvere davvero il problema abitativo, ma deve trattarsi di aree che possano essere destinate ai casi di emergenza reali, quali le calamità naturali, improvvisi incendi, crolli di immobili e quanto altro possa toccare l'intera popolazione napoletana e non, specificamente, i rom. **Ad oggi, purtroppo**, come si è potuto evincere anche dall'incontro tenutosi presso il Servizio sicurezza dei cittadini e sicurezza urbana così come presso il Dipartimento di pianificazione urbanistica, tali aree non sono state reperite nell'ambito del territorio comunale. Non sono quindi disponibili né aree né immobili, non esiste una programmazione in questo senso, né è facile individuare quali aree potrebbero essere destinate a tale scopo sia per la densità edilizia esistente che per il fatto che lo stato patrimoniale comunale è affidato alla Romeo gestioni e quindi di non immediato accesso. La gravità di una situazione di questo tipo si evidenzia, purtroppo, proprio nel momento in cui le diverse emergenze si manifestano. In questi casi, in mancanza di un pregresso coordinamento generale, ciascun ufficio è costretto ad attivarsi in modo autonomo e a cercare una soluzione compatibile con le risorse e i vincoli giuridici ed urbanistici esistenti, senza però che questa soluzione possa essere attentamente vagliata e soprattutto senza che sia coerente con una strategia ed un disegno generale del territorio. Ciò non può che comportare soluzioni di estrema precarietà che a loro volta ingenerano condizioni di nuovo degrado fisico e sociale. A questa condizione e al più generale tema delle politiche abitative per i rom, l'amministrazione comunale non può che rispondere con delle strategie a medio e lungo termine mirate ad affrontarlo in un'ottica ed in un modo nuovo, soprattutto all'interno di una visione d'insieme ed integrata delle politiche abitative generali alla scala vasta ed a quella comunale. L'analisi di tali strategie potrà essere oggetto di un prossimo studio, da condursi, ancora una volta, di concerto con lo staff dirigenziale e gli uffici tecnici comunali.

## cinque. i rom e la scuola

Caterina Miele e Marco Marino

### 1. Premessa

Punto di partenza del lavoro di ricerca dell'area educativa ("I rom e la scuola") sono state le domande (bisogni e nodi irrisolti), che i referenti degli assessorati coinvolti hanno espresso durante gli incontri di formazione. In particolare esse convergevano verso un approfondimento dei risultati del processo di scolarizzazione, sia in termini di quantità che di qualità dell'apprendimento da parte degli studenti rom.

La ricerca si è sviluppata per fasi: una prima fase di analisi dei dati e della documentazione nazionale e sovranazionale e una seconda fase di ricerca sul campo condotta dalla dott.ssa Caterina Miele. In questa seconda fase, la raccolta dati si è avvalsa di uno dei principali strumenti della ricerca etnografica, l'intervista semi-strutturata, somministrata agli operatori scolastici, docenti e dirigenti scolastici e a rappresentanti della comunità rom, genitori e studenti in particolare.

Per quanto riguarda le scuole napoletane, abbiamo raccolto testimonianze di docenti e dirigenti di istituti scolastici in cui era più alta la presenza di minori rom: nel centro storico, sono stati ascoltati il dirigente scolastico dell'I.C. Ristori di via d'Alagno e un docente dell'I.C.S. Bovio Colletta di via Carbonara; nell'area Nord (Scampia-Secondigliano) abbiamo intervistato i dirigenti della S.M.S. Carlo Levi di via Bakù e del X Circolo - Ilaria Alpi di viale della Resistenza; docenti della S.M. dell'I.C. Pascoli II di via del Cassano e dell'I.C. Virgilio IV di via Labriola.

Le domande rivolte agli operatori scolastici vertevano sulla loro esperienza personale in merito alla scolarizzazione dei minori rom e sui dati della dispersione scolastica, ma soprattutto sul rapporto dei minori rom con la scuola. Abbiamo poi chiesto a docenti e dirigenti quali soluzioni proponessero per affrontare la dispersione scolastica, l'insuccesso scolastico e il pregiudizio anti-rom e cosa intendessero per didattica interculturale e di quali strumenti la scuola avrebbe dovuto dotarsi per realizzarla.

Per quanto riguarda i rom, abbiamo raccolto le interviste nel corso di ripetute visite nell'insediamento spontaneo di via Cupa Perillo e in quello autorizzato di via della Circumvallazione esterna. La presenza, nel gruppo dei tirocinanti e dei ricercatori, di Aco R., appartenente a una delle comunità cornice della ricerca, e soprattutto del dott. Marco Marino (operatore dell'associazione Chi rom... e chi no e in passato docente di ragazzi rom presso la scuola media Berlinguer e Pascoli II di Scampia) ci ha permesso di essere accolti senza diffidenza e di indagare alcuni dei temi chiave della ricerca.

Le questioni poste alle persone intervistate vertevano sulla loro percezione, sul grado di soddisfazione della scuola e sulla problematiche riscontrate. La com-

presenza di più persone, della famiglia e non, presso le abitazioni in cui abbiamo svolto le interviste, ha reso necessario rinunciare all'idea di condurre interviste individuali e registrare i colloqui. Gli incontri si sono trasformati in colloqui con gli informatori che rispondevano ai nostri quesiti e contemporaneamente discutevano tra di loro, in una sorta di spontaneo focus group in cui il nostro ruolo si limitava a riportare la discussione sui temi centrali della ricerca quando la conversazione rischiava di trascenderli.

Dopo l'analisi della documentazione nazionale e internazionale e la ricerca sul campo vera e propria, l'ultima fase dell'indagine qualitativa è consistita nella redazione delle note di campo, nell'analisi dei dati sulla scolarizzazione contenuti nelle schede di rilevazione somministrate alle associazioni e, infine, in un focus analitico sulla comparazione tra studi di caso, ossia sulle differenze tra i rom residenti negli insediamenti (abusivi e regolari) di Scampia-Secondigliano e quelli che vivono in appartamento nel centro storico; di questi due studi di caso si sono evidenziate analogie e differenze nel processo di integrazione, in particolare in relazione all'inserimento e al successo scolastico e a quello socio-lavorativo.

## 2. I rom e la scuola nei contesti nazionali e internazionali

Il primo dato che ha dato avvio alla ricerca è stato l'analisi delle informazioni prodotte dall'ufficio statistico del Miur (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) nell'anno scolastico 2010/2011 sulle presenze di minori rom nel sistema scolastico nazionale. Nei dati relativi al mezzogiorno (grafico 1), come in quelli del contesto nazionale (grafico 2) è evidente nella curva che descrive le presenze nel sistema scolastico il crollo delle iscrizioni nel passaggio tra la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, per arrivare tra lo 0,5% (nel Mezzogiorno) nelle scuole secondarie di secondo grado.

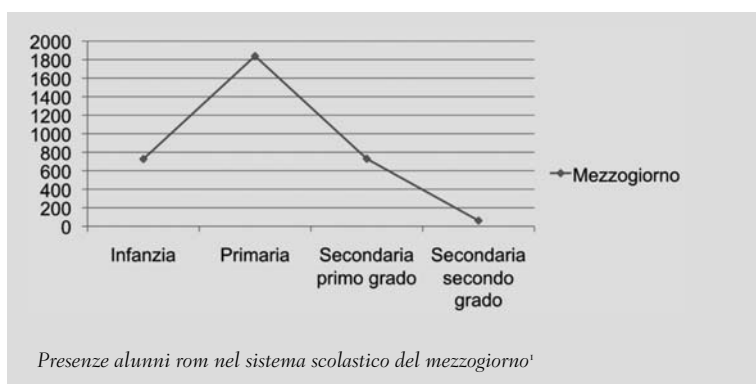


grafico 1

<sup>1</sup> Rielaborazione grafica dati tav.21, p. 23, Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano – 2011, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e per i Sistemi Informativi – Servizio Statistico: [http://www.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8b6c31e1-1678-4f1e-ba63-222d3d6fb071/alunni\\_stranieri\\_nel\\_sistema\\_scolastico\\_italiano\\_as\\_2010\\_11](http://www.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8b6c31e1-1678-4f1e-ba63-222d3d6fb071/alunni_stranieri_nel_sistema_scolastico_italiano_as_2010_11).

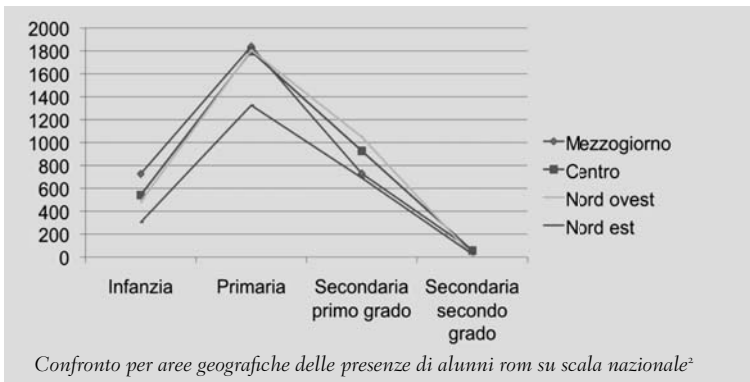


grafico 2

La ricerca si è concentrata nella raccolta della documentazione sovranazionale e nazionale al fine di comprendere indirizzi e problematiche in ambito educativo. Sono stati analizzati e sottoposti a lettura critica più di 40 documenti prodotti dalle agenzie internazionali Unicef, Unesco, Banca mondiale, dalle direttive del consiglio d'Europa e dalla legislazione europea sui rom. Riportiamo di seguito alcuni estratti e alcune conclusioni che ci sono sembrati di particolare interesse ai fini della ricerca.

Gli stati membri dell'Unione europea hanno il dovere:

- di garantire un'istruzione interculturale<sup>3</sup>;
- di garantire l'accesso a un'istruzione di qualità, compresa la scuola della prima infanzia, nonché all'istruzione primaria, secondaria e superiore, con particolare riferimento all'eliminazione dell'eventuale segregazione a scuola, alla prevenzione dell'abbandono scolastico e alla riuscita della transizione dalla scuola all'occupazione<sup>4</sup>;
- Gli stati membri dovrebbero inoltre allargare l'accesso a servizi di qualità in materia di istruzione e cura della prima infanzia e ridurre il numero di abbandoni precoci dell'istruzione secondaria, secondo la strategia europea 2020.<sup>5</sup>
- di garantire che tale istruzione sia disponibile per tutti i bambini nell'età dell'obbligo scolastico.<sup>6</sup>
- È ben noto che i bambini che rimangono esclusi dall'istruzione, entrano in ritardo nel sistema scolastico o lo abbandonano troppo presto sperimenteranno in seguito gravi difficoltà: dall'analfabetismo ai problemi di linguaggio, al senso di esclusione e inadeguatezza. I bambini, avranno maggiori difficoltà nell'accedere all'istruzione superiore e all'università o a ottenere un buon posto di lavoro.<sup>7</sup>
- I giovani rom dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire anche un'istruzione secondaria e terziaria.<sup>8</sup>

2 Ivi.

3 Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2011 sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei rom (2010/2276(INI)). Strategia dell'UE per l'inclusione dei rom - P7\_TA-PROV(2011)0092.

4 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni anno 2011, Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020.

5 Ivi.

6 Ivi.

7 Ivi.

8 Ivi.

- Va riconosciuto il diritto dei bambini rom non solo di accedere all'istruzione, ma a un'istruzione di qualità adeguata. <sup>9</sup>

Quanto rintracciato nelle fonti documentali rende evidente come in campo internazionale la discussione si vada indirizzando sempre di più verso la consapevolezza che le politiche educative non possono limitarsi a mere disquisizioni sui numeri della scolarizzazione, ma debbano piuttosto concentrarsi sulla qualità mettendo al centro l'istituzione scolastica con le sue problematiche e potenzialità. A tal proposito è necessario “delegittimare ipotesi ‘consolatorie’ ed assolutorie nei confronti della scuola, secondo le quali per spiegare la limitata partecipazione scolastica di alunni e alunne Rom si fa riferimento alle caratteristiche culturali del popolo Rom (per altro, omogeneizzando tra loro differenti stili di vita e storie dei diversi gruppi RSC [Rom, Sinti e Camminanti Ndr]”<sup>10</sup>. In altri termini, mettere da parte il modello culturalista come spiegazione della limitata partecipazione scolastica dei rom significa ritrovarne le cause nelle condizioni sociali e giuridiche di svantaggio e nella problematiche di una scuola italiana poco strutturata in chiave interculturale. Siamo in presenza di un paradigma che cambia.

### 3. Indirizzi nazionali per la scuola interculturale

In merito alle sfide poste alla scuola italiana dalla società multiculturale faremo qui riferimento ad alcuni rapporti curati dal Miur in cui si riportano problematiche, principi, orientamenti e strategie della didattica interculturale di cui dovrebbero essere destinatari i minori rom e non solo.

Nelle *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* pubblicate dal Miur nel 2006 si raccomanda la “piena integrazione di tutti nella scuola ed educazione interculturale come orizzonte culturale, contro la logica dell'assimilazione e contro la costruzione ed il rafforzamento di comunità etniche chiuse” e un orientamento complessivo che favorisca “il confronto, il dialogo, il reciproco arricchimento entro la convivenza delle differenze”. Le Linee guida suggeriscono inoltre di passare dalla fase di “emergenza” alla “pianificazione” degli interventi, d'intesa con Enti locali e altri soggetti che sul territorio interagiscono per l'integrazione.

Come indicazioni operative il Miur suggerisce di:

- equilibrare la distribuzione della presenza degli alunni stranieri; favorire l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi piuttosto che formare classi omogenee per provenienza territoriale o religiosa degli stranieri;
- favorire l'accoglienza degli alunni stranieri nella scuola attraverso la formazione del personale e il ricorso a mediatori culturali e interpreti per facilitare la comunicazione con la famiglia dell'alunno;

9 Unicef, *The Right of Roma Children to Education: Position Paper*. Unicef Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEECIS), 2011.

10 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti attuazione comunicazione Commissione Europea n.173/2011*.

- rispettare il criterio generale di inserire l'alunno secondo l'età anagrafica nell'assegnazione della classe; far sì che l'alunno trascorra tutto il tempo scuola nel gruppo classe, fatta eccezione per progetti didattici specifici, ad esempio l'apprendimento della lingua italiana, previsti dal piano di studio personalizzato;
- elaborare percorsi per il conseguimento del titolo conclusivo del I ciclo di istruzione;
- inserire lo studio della lingua italiana nella quotidianità dell'apprendimento e della vita scolastica degli alunni stranieri, con attività di laboratorio linguistico e con percorsi e strumenti per l'insegnamento intensivo dell'italiano;
- Valorizzare l'apprendimento delle lingue originarie, importante risorsa per lo sviluppo cognitivo e affettivo: assumere, per una loro valorizzazione, un'ottica policentrica che coinvolga sia le famiglie che le agenzie pubbliche e di privato sociale presenti sul territorio<sup>11</sup>.

In una pubblicazione dell'anno successivo<sup>12</sup>, ancora il Miur delinea le tappe da seguire per *La via italiana all'educazione interculturale*, specificandone i principi:

- Universalismo (assunzione di criteri universalistici per il riconoscimento dei diritti dei minori, tradizione della scuola italiana messa a punto già negli anni settanta nei confronti delle varie forme di diversità).
- Integrazione degli alunni stranieri nella scuola comune e all'interno delle normali classi scolastiche, evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati, diversamente da quanto previsto in altri paesi e in continuità con precedenti scelte della scuola italiana per l'accoglienza di varie forme di diversità.
- Centralità della persona in relazione con l'altro, in coerenza con la pedagogia contemporanea.
- Valorizzazione della persona e costruzione di progetti educativi che si fondino sull'unicità biografica e relazionale dello studente.
- Intercultura come promozione del dialogo e del confronto tra le culture per tutti gli alunni e a tutti i livelli: insegnamento, curricoli, didattica, discipline, relazioni, vita della classe.
- Assunzione della diversità come paradigma dell'identità stessa della scuola nel pluralismo, concezione dinamica della cultura, che evita sia la chiusura degli studenti in una prigione culturale, sia gli stereotipi o la folklorizzazione, contro un relativismo assoluto che postula la neutralità nei loro confronti e ne impedisce le relazioni.

Oltre a confermare quanto definito nelle *Linee Guida* del 2006 in merito alle strategie di accoglienza dei minori stranieri nella scuola, il rapporto del 2007 fornisce nuove indicazioni operative, sottolineando la necessità di combattere discriminazioni razziali e pregiudizi, in particolare l'antisemitismo, l'islamofobia e l'antiziganismo, ossia l'ostilità contro i rom e i sinti che a volte assume l'aspetto di una forma specifica di razzismo. Per il Miur respingere il razzismo significa dun-

11 Miur, Dipartimento per l'istruzione-Direzione generale per lo studente, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2006.

12 Miur, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2007.

que contrastare la costruzione dell'altro come nemico e una visione stereotipata di esso. L'educazione interculturale deve comprendere la dimensione dell'antirazzismo, per evitare istanze pedagogiche "ingenua", prive di contatto con la realtà delle problematiche della discriminazione.

L'educazione interculturale come "educazione alla diversità" dovrebbe:

- ampliare il campo cognitivo, fornire informazioni, promuovere la capacità di decentramento;
- agire sul piano affettivo e relazionale, attraverso il contatto, la condivisione di esperienze, il lavoro per scopi comuni, la cooperazione (agire a livello cognitivo non basta, poiché il pregiudizio più radicato non viene messo in dubbio dalla smentita alle proprie opinioni);
- mirare alla ricerca dell'inclusione, elaborando strategie di relazione o curricoli in cui siano presenti sia l'azione contro il pregiudizio, sia la difesa dei diritti umani, sia l'esperienza diretta;
- adottare prospettive interculturali nei saperi e nelle competenze, come nuova "educazione alla cittadinanza" (a titolo esemplificativo, si segnala la necessità di superare le proposte marcatamente identitarie e eurocentriche nel campo dell'insegnamento della storia, concettualizzando il nesso storia-cittadinanza; di considerare la geografia un'occasione quanto mai privilegiata per la formazione di una coscienza mondialistica; o l'opportunità di allargare lo sguardo degli alunni stessi in chiave multi religiosa);
- facilitare l'autonomia e le reti tra istituzioni scolastiche, società civile e territorio;
- innovare l'insegnamento complessivamente inteso e, di conseguenza, il ruolo docente. Il contesto della diversità culturale obbliga l'insegnante a uscire dai canoni della trasmissione lineare per dialogare con particolari esigenze. Tuttavia, ciò non significa formare i docenti a rispondere a bisogni "speciali" bensì, al contrario, abituarsi a leggere l'intero contesto scolastico sotto il segno della differenza.

A partire dal 2010 le preoccupazioni del Miur<sup>13</sup> si indirizzano prevalentemente alla problematica della significativa incidenza di dispersioni, abbandoni e ritardi che caratterizza l'itinerario scolastico degli alunni provenienti da un contesto migratorio; della bassa conoscenza della lingua italiana o di un possesso della "nuova" lingua utilizzato come strumento di "comunicazione" quotidiana e non come mero strumento per lo studio nell'ambito dell'itinerario scolastico; della necessità di prevedere, al di là di ogni semplicistica separatezza, anche moduli di apprendimento e percorsi formativi differenziati, soprattutto nelle scuole secondarie di secondo grado.

In questo cambio di strategia, le indicazioni operative sembrano essere rivolte soprattutto alla programmazione del flusso delle iscrizioni con azioni concertate e attivate territorialmente con l'ente locale e la Prefettura e gestite in modo stra-

13 MIUR. Dipartimento per l'Istruzione. Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica, Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana, 2010.

tegico dagli Uffici Scolastici Regionali (fissando limiti di presenza di alunni stranieri con competenza limitata della lingua italiana). In un documento del Miur del 2010 si stabilisce così che il numero degli alunni con cittadinanza non italiana presenti in ciascuna classe non potrà superare il 30% del totale degli iscritti e che tale limite può essere innalzato solo a fronte della presenza di alunni stranieri già in possesso delle adeguate competenze linguistiche; tale limite può di contro venire ridotto a fronte della presenza di alunni stranieri per i quali risulti all'atto dell'iscrizione una padronanza della lingua italiana ancora inadeguata a una compiuta partecipazione all'attività didattica e comunque a fronte di particolari e documentate complessità.

#### 4. I rom e la scuola nel Comune di Napoli

La scolarizzazione nel Comune di Napoli non è migliore e conferma il dato nazionale come mostra il grafico 3 sulla presenza dei minori rom nelle scuole del Comune di Napoli.

Il dato che si è deciso di usare è un indice di scolarizzazione, come negli studi del Miur, costruito partendo dalle presenze dei minori rom nel comune di Napoli (stima dell'Ufficio Rom e Patti di cittadinanza) e il numero degli iscritti di minori Rom nei vari ordini di scuola. Questo dato è una misura del "contatto" che c'è tra le famiglie rom e la scuola, ma non aiuta a sciogliere il dubbio che l'iscrizione sia solo formale e nasconda una frequenza così saltuaria e un tasso di dispersione così elevato da inficiare il percorso formativo.

La dispersione scolastica, al contrario, è un dato che il Comune di Napoli, Direzione Centrale X-Politiche sociali ed Educative, elabora prendendo in considerazioni il numero di inadempienti all'obbligo formativo, rilevato mediante l'analisi dei moduli ODS/4, in rapporto al numero di iscritti nella scuola. Il dato considera solo e unicamente gli inadempienti sul totale degli iscritti e non le basse frequenze. E soprattutto non tiene in alcun conto chi tra i minori rom non è iscritto a scuola e per tale ragione non entra nella statistica.

Purtroppo non esiste nessuno studio pubblicato su scala locale che rilevi qual è l'indice di dispersione dei minori rom. Sarebbe utile, facendo molta attenzione alla discriminazione e alla "persecuzione" nella ricerca, implementare studi capaci di restituire una visione del processo complessivo di scolarizzazione rilevando opportunamente al contempo quantità, (indice di scolarizzazione, indice di frequenza e dispersione) e qualità (ricerche sul campo), così da avere strumenti opportuni per il monitoraggio e la programmazione degli interventi da mettere in atto.



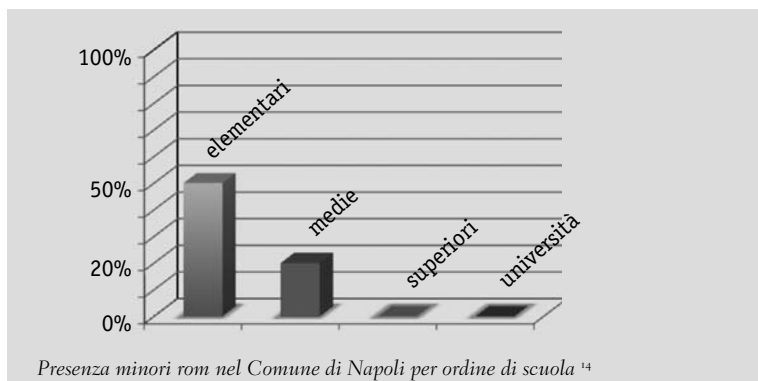


grafico 3

In termini numerici, dunque, nella scuole regionali sono presenti 765<sup>15</sup> alunni rom, mentre in quelle di ogni ordine e grado appartenenti al territorio della Municipalità di Napoli (grafico 4) sono presenti 331 alunni rom, a fronte di una stima di minori in età scolare residenti nei campi autorizzati e spontanei di 771 minori. A Napoli, dunque, la scolarizzazione dei minori rom si ferma al di sotto del 50%, per i minori che vivono nei campi autorizzati e negli insediamenti spontanei. Naturalmente, questa percentuale di scolarizzazione come del resto i dati del Miur vanno letti come una stima in eccesso, visto che il fenomeno della dispersione scolastica, in ogni ordine di scuola, va ad aggravare una situazione fortemente critica.

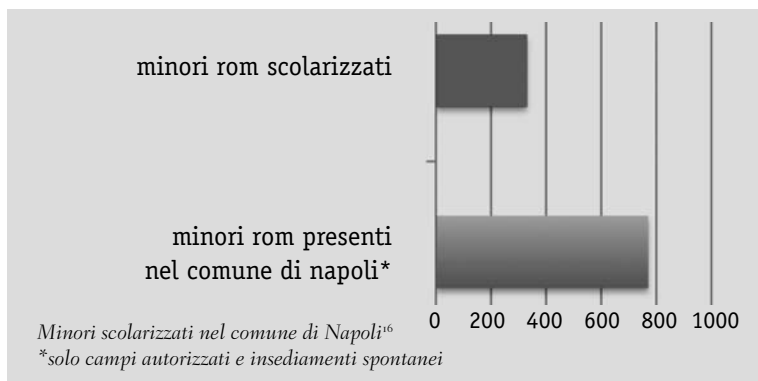


grafico 4

L'azione sulla scolarizzazione viene sviluppata da 12 anni dal Comune di Napoli tramite l'Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza nato successivamente alla strutturazione del "Villaggio della solidarietà" di Secondigliano attraverso progetti di mediazione culturale, sportello sanitario e legale e accompagnamento a scuola con bus privati. Nel 2011, queste azioni hanno prodotto una spesa di circa 600mila euro, stima basata sull'analisi delle determinate nell'anno 2011 dell'Ufficio Rom. Tale spesa è ripartita per un 50% agli enti del terzo settore e per l'altro 50% a società di trasporto. Nessun finanziamento è erogato alle istituzioni scolastiche per il miglioramento dell'offerta formativa.

14 Dati relativi all'anno scolastico 2005/06. Fonte: relazione sulla scolarizzazione dei minori rom nelle scuole materne, elementari e medie della regione Campania - Opera nomadi (<http://www.sivola.net/dblog/articolo.asp?articolo=527>), dati confermati per gli anni successivi dall'Ufficio Rom e Patti di cittadinanza.

15 Servizio statistico del Miur, tav.21, anno scolastico 2010/11.

16 Schede di rilevazione: Ufficio Rom.

Alcuni altri dati possono essere ricavati dall'analisi delle schede fornite dalle associazioni e quelle raccolte nel centro storico<sup>17</sup>. Si noti che delle dieci famiglie rom residenti in appartamenti del centro storico che hanno risposto alle nostre schede, due in cui moglie e marito non hanno il permesso dichiarano di non mandare i figli a scuola. Situazioni di maggiore "inclusione" sembrano essere quelle di B. che vive con moglie e 3 figli che vanno tutti a scuola. O quella di E. G., originaria della ex-Jugoslavia, che svolgeva precedentemente il mestiere di sarta ed è vedova da 10 anni. E. G. ha il permesso di soggiorno e i suoi due figli di 28 e 29 anni hanno entrambi frequentato le scuole superiori<sup>18</sup>. Più regolare è la situazione per i minori ospiti del Centro Deledda (Centro comunale accoglienza di supporto territoriale): per ognuno degli accolti si è avviato un progetto educativo individualizzato attraverso progetti di educazione agli adulti e lotta alla dispersione scolastica. I minori in età scolare sono tutti regolarmente iscritti presso l'I.C. Marotta. Due ragazzi sono all'ultimo anno di scuola secondaria di primo grado<sup>19</sup>. (non sono state realizzate interviste sulla scolarizzazione nella scuola I.C. Marotta, così come invece è stato fatto nelle scuole di riferimento per i campi rom e nel centro storico).

Per quanto riguarda la situazione dei campi, l'Ufficio Rom dichiara ad esempio che nell'insediamento di via Umberto Maddalena a Poggioreale, dove dimorano circa 400 persone di cui circa 250 minori, solo 50 di questi frequentano la scuola. Nell'insediamento di via Mastellone a Barra, su 100 minori solo 40 sono iscritti a scuola (10 alla scuola dell'infanzia, 30 alla primaria, 4 ragazzi alla Scuola Media Rodinò). Dei rom rumeni che abitano l'insediamento situato nel Parco della Marinella, solo 10 minori sono iscritti a scuola. Per gli altri insediamenti non esistono dati esaustivi, né sull'iscrizione a scuola, né sulla frequenza, né sul modo in cui i minori rom svolgono il loro percorso scolastico.

## 5. La ricerca sul campo

Le indicazioni delle istituzioni sovranazionali e nazionali unitamente ai dati numerici acquistano particolare significato se confrontate con i dati raccolti nel corso della ricerca di campo sulla scolarizzazione condotta dal gruppo educazione del progetto Star. Tra aprile e maggio, alcuni membri del sottogruppo "I rom e la scuola" hanno svolto ripetute visite negli insediamenti rom di Scampia (campo abusivo di via Cupa Perillo) e Secondigliano (Campo autorizzato di via della Circumvallazione esterna) e incontrato famiglie e rappresentanti della comunità rom ivi residente. Le domande che abbiamo rivolto alle persone adulte interpellate riguardavano il loro rapporto con l'istituzione scolastica, le problematiche che incontravano nella scolarizzazione dei figli e il grado di soddisfazione per i livelli raggiunti. Abbiamo poi avuto brevi e informali colloqui con i minori, ai quali, in maniera più diretta, si è chiesto se e da quanto frequentavano la scuola,

17 Schede di rilevazione (somministrate durante la ricerca a enti e associazioni del terzo settore) riguardanti l'abitare dei rom a Napoli e le azioni messe in campo dal mondo dell'intervento sociale. Vedi Appendice E.

18 Schede di rilevazione compilate dalla mediatrice rom nel centro storico.

19 Schede di rilevazione: Orsa maggiore; Ufficio rom.

come si trovavano, se e perché avevano problemi con i docenti o con gli altri studenti. Nella maggior parte dei casi non è stato nemmeno necessario porre tali domande; la stessa presenza di Marco (ex docente di alcuni ragazzi residenti nel campo) o, presumibilmente, la reiterata abitudine a rispondere a domande simili di assistenti sociali, operatori e altri rappresentanti di istituzioni e terzo settore in materia di scolarizzazione, ha indotto in maniera spontanea i presenti ad iniziare a discutere della scuola e delle problematiche legate alla scolarizzazione dei bambini rom. (rilevanza della scuola nel rapporto con la società di “accoglienza”). Un dato emerso in maniera evidente è la diffusa percezione, sia da parte dei minori che dei loro genitori e parenti, dell’inefficacia della scolarizzazione, pur in presenza di un moderato o forte impegno delle famiglie, dei bambini e dei ragazzi a frequentarla e a seguirne le regole.

La maggior parte dei bambini ci ha detto di non essere contento della scuola, di non aver acquisito nemmeno le competenze minime (saper leggere e scrivere) fino al punto da aver deciso di abbandonarla a causa del fatto di non sentirsi abbastanza coinvolti dai docenti nelle attività didattiche. In alcuni casi, le testimonianze prefigurano una sorta di “trattamento differenziale” da parte dei docenti nei confronti dei bambini rom, ai quali non viene chiesto di svolgere (per motivi che non sono stati esplicitati) le stesse attività degli altri compagni. Nessuno dei minori con cui abbiamo avuto i colloqui ha menzionato altri tipi di problematiche, come casi di discriminazione da parte dei compagni, ecc. Alcuni ragazzi (in particolare i più grandi, che continuano a frequentare la scuola media) si sono invece dimostrati abbastanza contenti di frequentare la scuola e dei risultati fin qui ottenuti. I genitori hanno per lo più confermato le impressioni dei figli, in merito all’inefficacia della scolarizzazione e delle problematiche legate ad un trattamento, da parte dei docenti, differenziale o non abbastanza attento alla condizione di svantaggio iniziale da cui partono i bambini rom.

Particolare attenzione merita la testimonianza di P. – persona da sempre impegnata in un ruolo di mediazione tra la comunità rom, le istituzioni e il terzo settore pro-rom – sia per la sua storia personale che per il ruolo che ricopre all’interno della comunità. Dall’alto di una lunga esperienza con associazioni e assessorati, P. si è dimostrata particolarmente sfiduciata e diffidente nei confronti di eventuali nuove iniziative pro-rom, con motivazioni inequivocabili:

- la popolazione rom continua a non essere coinvolta nei progetti pro-rom, comprese quelle persone che con tempo e sacrifici, anche economici, hanno acquisito delle qualifiche tali da poter essere impiegate in suddetti progetti;
- ostacoli burocratici e discriminazioni palesi impediscono ai minori rom di frequentare la scuola con successo: a ragazzi che frequentano da anni la scuola viene rifiutato il permesso di soggiorno; ai bambini non viene permesso di portare a casa i libri di testo, impedendogli così di svolgere i compiti a casa; i minori non vengono adeguatamente coinvolti nelle attività didattiche, tanto che dopo anni di frequentazione più o meno regolare della scuola, essi non sanno nemmeno leggere e scrivere.

Altri testimoni privilegiati, D. e Z. (lavorano per un’associazione pro-rom per l’accompagnamento dei bambini dal campo di via Cupa Perillo a scuola) sosten-

gono che la situazione è molto migliorata negli ultimi dieci anni: praticamente tutte le famiglie nel campo dei “serbi” mandano i loro figli a scuola. Ciò non significa che tutti i bambini raggiungano un buon livello scolastico, che è in relazione alle singole scuole e al personale docente e amministrativo. Secondo D. e Z. le politiche di scolarizzazione sono inutili se non seguite da politiche di formazione professionale e sostegno nella ricerca di occupazione (discriminazione nel mercato del lavoro). Essi dimostrano altresì di essere pienamente consapevoli dell'importanza dell'educazione nel quadro del rispetto del principio della “scuola comune” (il bambino rom dovrebbe essere seguito all'interno delle ore di scuola e senza ulteriore supporto o sostegno), così come della necessità di ore suppletive di formazione linguistica (serbo; romanes; italiano).

Nel cosiddetto “campo dei macedoni” (area riservata ai rom di confessione islamica nel campo di via Cupa Perillo) abbiamo riscontrato una maggiore difficoltà rispetto ai motivi della ricerca e una minore volontà di collaborazione. Qui i residenti insistevano soprattutto sulla necessità di migliorare le loro condizioni abitative come pre-requisito fondamentale per il buon andamento scolastico dei minori e sulla necessità di offrire maggiori opportunità in merito alla formazione (anche linguistica) degli adulti.

Altre testimonianze raccolte nel campo comunale di via della Circumvallazione esterna, riguardano invece il problema delle bambine, che spesso dopo le scuole primarie abbandonano la scuola, a causa degli impegni familiari e dei matrimoni contratti in giovane età. Maggiori sono poi i problemi logistici nel campo “nuovo” e la mancanza di un servizio di doposcuola, che fa sì che i minori che vivono in famiglie con una bassa competenza linguistica dell'italiano abbiano molte difficoltà a seguire il percorso didattico.

Queste alcune ipotesi che permetterebbero di riformulare le domande iniziali, da approfondire e verificare nelle ricerche future:

- diffuso interesse della comunità (compresi i bambini stessi) alla scolarizzazione dei minori e al loro coinvolgimento in attività extracurricolari (sulla domanda come combattere la dispersione scolastica, bisognerebbe chiedersi quanto questa dispersione sia provocata, in maniera più o meno diretta, più o meno consapevole, dall'istituzione scolastica stessa);
- insistenza sulla necessità che la scuola serva a garantire un migliore sbocco lavorativo alle nuove generazioni (anche come deterrente al coinvolgimento in attività criminale, ecc.); ossia approccio fortemente pragmatico alla scolarizzazione;
- desiderio di partecipazione e coinvolgimento della comunità nell'elaborazione e attuazione di progetti sociali. Tuttavia mi sembra che permanga, almeno nelle parole di P. l'idea che debbano essere coinvolti i singoli, in quanto lavoratori. In questo senso mi pare non si esca dal circolo vizioso della “rappresentanza” della comunità da parte di “esterni”;
- l'idea che il buon esempio di un membro della comunità, il suo eventuale positivo inserimento in percorsi di istruzione scolastica ma anche formativa e lavorativa, possa essere da traino per il coinvolgimento del resto della comunità.

Se per i rappresentanti della comunità rom napoletana le interviste si sono svolte all'interno dei campi quelle agli operatori scolastici sono state raccolte all'interno degli stessi istituti in cui lavorano gli intervistati. Riportiamo di seguito alcune delle considerazioni emerse da questi colloqui.

**La cultura rom.** Un primo elemento da considerare è che, a dispetto dell'indicazione dell'Unar (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali) che suggerisce di non attribuire a presunte caratteristiche culturali la causa del più basso indice di scolarizzazione che affligge i minori rom, questa associazione sembra essere ancora molto diffusa tra gli stessi operatori scolastici che individuano proprio nella cultura dei rom la causa dei loro problemi di integrazione. Il dirigente scolastico del X Circolo considera quella dei rom un'etnia particolare:

*Mentre i cinesi, per esempio, li vedi un po' più motivati verso la scuola, più tenaci dei rom ti devi conquistare la partecipazione, perché danno scarsa credibilità alla scuola, credono poco nei valori trasmessi dalla scuola e quindi devi andare a cercare la partecipazione, a motivarla, a fargli capire il senso, l'utilità, in una prospettiva anche sociale, oltre che educativa, quindi come elemento di riscatto sociale.*

La scarsa fiducia nella scuola sarebbe ravvisabile nel fatto che i bambini rom vengono a scuola "in modo improprio, con vestiti strappati, maleodoranti, sporchi" a differenza dei cinesi che vengono a scuola vestiti anche meglio degli italiani. Inoltre, ogni qual volta si organizzano attività extracurricolari, i bambini rom partecipano attivamente e assiduamente alle attività a scuola, ma sono sistematicamente assenti alle performance finali previste dai progetti organizzate al di fuori dell'istituto scolastico. Secondo il dirigente questo sarebbe segno che "quando ci sono delle esternazioni con il territorio, la famiglia non incentiva i figli, anzi forse li ostacola".

Per la dirigente della S.M.S. Carlo Levi il problema risiede soprattutto nelle loro condizioni abitative:

*Nelle baracche di legno oppure di lamiera non c'è acqua, luce, ci sono gli insetti per cui noi combattiamo la pediculosi, l'epatite virale, combattiamo il fatto che dalla cartella escono gli scarafaggi [...] A me interessa che questi ragazzi che sono miei allievi abbiano una vita dignitosa anche perché la pedagogia, la scienza dell'educazione, l'antropologia insegnano che un tenore di vita civile influisce sull'apprendimento, sulla voglia di frequentare la scuola. Quando i ragazzi avvertono il cattivo odore io come dirigente e i docenti al mio fianco devo rimuovere le cause, perché non posso dire ad un ragazzo: "sii tollerante, accetta il compagno", perché così lo discriminano ulteriormente. [...] Poi tutti vogliono insegnare ai rom. Profilassi, prevenzione, lavorare sull'igiene nessuno lo vuole fare. Lei [l'insegnante di sostegno] lo fa, va al campo rom, però io non posso dire "senti vai là e dici dovete lavarvi", perché noi non demandiamo il nostro dovere istituzionale e costituzionale di insegnare a leggere e scrivere e fare di conto.*

La tendenza a far ricadere sulle caratteristiche culturali delle popolazioni rom le loro problematiche di integrazione raggiunge a volta toni decisamente assimilazionisti<sup>20</sup>, come sembra rivelare la dichiarazione di una docente della Pascoli II intervistata, secondo la quale il problema è “scardinare le cristallizzazioni valoriali”, fare un “percorso di decondizionamento valoriale”, operazione tanto più complessa quando i docenti non possono interfacciarsi con le famiglie che interferirebbero in questa dinamica di integrazione.

La situazione muta, ma non del tutto, per i rom che vivono in appartamento nel centro storico, che la preside dell'I.C. Ristori di via d'Alagno definisce “rom tra virgolette di élite”, non “ambulanti” che vivono nella case a Forcella, persone che tranne casi rarissimi hanno portato i loro figli a scuola. Se anche al centro storico spesso la condizione abitativa incide sulla frequenza scolastica<sup>21</sup>, in generale i bambini rom hanno tutti “un'intelligenza straordinaria e una capacità di apprendimento molto elevata” che gli permette di recuperare in brevissimo tempo il deficit linguistico.

**Sull'integrazione.** I più decisi nel dichiarare gravi problemi di integrazione sono i docenti della Pascoli II, secondo i quali anche in assenza di episodi eclatanti di razzismo, i rapporti tra italiani e rom a scuola sono caratterizzati da un “ignorarsi a vicenda”. Il livello della socializzazione e del gioco rimane sempre molto basso: “c'è la consapevolezza che esistono ma che probabilmente comunque devono andare per la loro strada. [...] Il loro mondo è così diverso dal nostro, non so se per cultura...”. I problemi riscontrati sono relativi al deficit linguistico, ma anche ai loro “costumi che non corrispondono oppure non si interfacciano con i nostri ragazzi, una difficoltà proprio di integrazione nel sociale. Stanno sempre ad azzuffarsi per qualsiasi motivo. L'integrazione è zero”. Non è chiaro dalle dichiarazioni dei dirigenti scolastici quanto la mancata integrazione o la vera e propria ghettizzazione dipendano piuttosto che dalla “cultura rom” da pratiche discriminatorie più o meno palesi provenienti dagli altri studenti o dagli stessi docenti. Il dirigente del X Circolo - Ilaria Alpi, ad esempio, dichiara di essersi accorto di una pratica diffusa nella sua scuola sotto la vecchia dirigenza: i bambini rom venivano fatti sedere tutti insieme, nello stesso banco o vicini e spesso nei posti situati in fondo all'aula.

È necessario sottolineare che se nelle scuole di Scampia-Secondigliano i minori rom sono gli unici “stranieri”, ossia rappresentano l'unica altra “etnia” a parte quella maggioritaria italiana, nel centro storico la situazione è radicalmente differente. Nella scuola media dell'I.C. Ristori gli alunni stranieri rappresentano il 3% della popolazione scolastica, nelle elementari una percentuale leggermente più alta ma comunque poco consistente. Tuttavia è significativo che su 76

20 Ancora la dirigente della Carlo Levi: “la mentalità che non hanno di che mangiare ma hanno i denti d'oro, che sono pure antiestetici, allora io dico, bisogna rispettare le tradizioni però ditemi voi, quando uno sorride... io li voglio rispettare ma il fatto dei denti d'oro ma è preferibile farlo con quel... costa pure meno. Io ho bambine che non hanno i soldi per i libri ma casomai hanno i denti d'oro. Allora, far capire, far passare questa mentalità che non è discriminante”.

21 “Per esempio i Suleimani che sono una grande famiglia di rom che da generazioni vengono e che la notte abitano in una sola stanza molto umida. La più piccola ha la tosse e il più grande non riesce a dormire. E quindi la mattina la mamma non vuole svegliarlo. Però poi noi abbiamo insistito e ora lo porta, anche un po' più tardi ma lo porta”.

alunni stranieri siano ben 18 le diverse nazionalità rappresentate (le più presenti sono quella ucraina, rumena e nigeriana) oltre ad una decina di alunni registrati come “stranieri con cittadinanza italiana”; di questi 76 solo 3 sono classificati come “nomadi”. Secondo la dirigente, la sua scuola è “scuola dell’accoglienza, dell’integrazione”; fin dal primo giorno i bambini fanno il *circle time*, si conoscono e interagiscono tra di loro. Quando ci sono problemi di discriminazione nei confronti di bambini rom, ad esempio per motivi di scarsa igiene, lei contatta immediatamente la famiglia per risolvere il problema. Anche con gli altri stranieri capitano episodi di discriminazione, razzismo latente, ma nella maggior parte dei casi tutti sono ben integrati, come la bambina africana giocatrice di basket divenuta l’idolo della scuola o come nel caso della bambina rom, inizialmente “isolata, un po’ autoghettizzata” all’interno della classe: una volta riconosciuto il problema, “la classe stessa l’ha affrontato, quindi poi lei si è sentita coccolata, seguita, apprezzata, accettata”.

La situazione di multiculturalismo di fatto rende i rapporti più semplici e minimizza i problemi di integrazione, per altro a costo zero per la pubblica amministrazione. Secondo il docente della scuola Bovio-Colletta del quartiere San Lorenzo i bambini rom sono molto curati e i genitori vengono a prenderli tutti i giorni; maggiori problemi con le famiglie sono riscontrabili con i bambini cinesi e anche con quelli napoletani, in alcuni casi poco seguiti dalle famiglie. Nella sua scuola, tutti i bambini stranieri dopo pochissimi anni “sono integrati, giocano a pallone per strada con gli scugnizzi napoletani” fino ad adeguarsi completamente “anche alle modalità negative degli scugnizzi napoletani”. La situazione dell’integrazione, con tutte le sue contraddizioni, rimane positiva in un quartiere ad elevato tasso di immigrazione e dunque “abituato storicamente alla diversità, all’incontro tra culture” dove i bambini “sono aperti, accettano la diversità, sono abituati a non discriminare”. Se in altre scuole accadono episodi di discriminazione (“bambini di etnie diverse sono razzisti tra di loro, il rom contro il cinese, il cinese contro l’ucraino”) nella scuola di via Carbonara i bambini “fanno comunella tra di loro e con i napoletani, ciò che emerge sono le differenze caratteriali e non di cultura”. E questo non riguarda solo il tempo della scuola:

*Inizialmente accompagnavo due ragazzi rom a casa nei bassi, non sono case di lusso, ma all’interno delle loro case ho visto pulizia, ordine, tappeti, a gusto loro, e poi la cosa che più mi ha impressionato e che quando non c’erano i genitori, potevo lasciare i bambini, che non conoscevano ancora l’italiano, al vicino di casa che ne aveva cura. Io sono del parere che (l’integrazione) in questo quartiere avviene soprattutto fuori dalla scuola, avviene fra i ragazzi, fra i bambini che stanno per la strada come i napoletani, non sono abbandonati, sono adottati dal quartiere c’è sempre qualcuno che li osserva.*

Tutto ciò è da mettere in relazione con la velocità con cui i bambini rom e stranieri in generale acquisiscono l’italiano L2:

Il linguaggio, soprattutto per i bambini, è di natura motivazionale, affettiva. A scuola c’è un linguaggio strumentale (posso andare in bagno?, posso fare me-

renda?), le maestre spiegano e i bambini imparano meccanicamente una serie di parole, ma è poi nella dimensione ludica, nella socializzazione esterna alla scuola oppure nei momenti in classe in cui non c'è tempo scuola ma c'è tempo di merenda, tempo di festa. [...] Il gap con i napoletani è minimo, infatti i bambini napoletani conoscono soprattutto il napoletano e si esprimono in napoletano. Il lessico familiare italiano, soprattutto in questi quartieri è di 150 parole oppure con quello della koinè televisiva arriviamo a 300 parole. Quindi si trovano più o meno in una condizione simile di mancanza di un vocabolario.

Il problema più grave rimane quello dell'indigenza, problema che con la crisi economica diventa sempre più generalizzato e analogo a quello delle famiglie napoletane.

**La didattica interculturale.** La situazione differente tra scuole del centro storico e scuole dell'area nord in merito all'integrazione e alla problematiche di inserimento dei minori rom determina anche convinzioni molto differenti tra docenti e dirigenti sulle soluzioni da adottare per risolvere le criticità nonché le convinzioni su come si dovrebbe intendere la didattica interculturale.

Per un docente della Pascoli II, con un'esperienza di dodici anni in una scuola che ha sempre ospitato ragazzi rom, per affrontare il problema con serietà e non "parcheggiare" gli alunni extracomunitari nella scuola c'è bisogno "di unità di docenti in più da supportare i normali docenti per fare un servizio individuale su queste persone", un docente che dovrebbe lavorare "in classe insieme al professore che sta in cattedra, proprio come un sostegno" o nel caso far fare a chi ha più difficoltà delle ore suppletive di italiano.

Sulla polemica scoppiata qualche anno fa in merito alla possibilità di istituire "classi ponte" per i bambini figli di migranti, la dirigente della Carlo Levi sostiene che l'importante sia raggiungere l'obiettivo della scolarizzazione:

*Sto in questa scuola da 28 anni, 23 da docente e 5 da preside, quindi conosco certe problematiche. Io non sono certo quella che mi avvilito, ho perso iscrizioni perché dicevano "la scuola delle puzze", però da quando sono preside, soprattutto negli ultimi anni, stiamo incrementando le iscrizioni perché io do dei percorsi mirati a tutti. Quindi noi con l'articolo 9... non ci sono le classi ponte, i ragazzi rom sono inseriti, però durante la giornata noi per una o due ore, con l'articolo 9, facciamo dei corsi intensivi di italiano, di matematica, perché loro si sentono male quando non sanno rispondere. Perché non è il fatto di metterli insieme, perché noi dobbiamo superare quest'ottica perversa che sta diventando demagogica. [...] Questa è la peer education, quando mi accorgo che io non so ancora leggere, tu non sai ancora scrivere, tu non sai ancora far di conto c'è una solidarietà, ma quando io vedo che quello tiene otto e nove perché sa esprimersi....*

Se per qualcuno dunque l'intercultura si esplicita in classi differenziate sul livello di apprendimento (che negli istituti ad alta frequenza di bambini rom equivale a creare classi in cui altissima è la loro presenza), per il dirigente dell'Ilaria Alpi l'intercultura reale deve fondarsi sulla conoscenza da parte degli insegnanti



degli aspetti sociali degli studenti che hanno di fronte e non “deve essere troppo visibile dai comportamenti degli adulti verso i bambini o verso le famiglie, deve essere un fatto acquisito”.

Per il docente della Bovio Colletta la scuola “deve essere come una carta moschicida, deve attirare tutti e far appiccicare tutti rom, cinesi e napoletani”. Ma ciò non significa necessariamente presentare agli studenti, già dalle materne, le diverse storie, provenienze, tradizioni dei paesi di origine. Dovrebbe piuttosto esplicitarsi in uno sforzo di comprensione; inoltre la presa di coscienza dell'appartenenza culturale dovrebbe avvenire soprattutto alle scuole medie e superiori piuttosto che alle elementari “dove l'unica appartenenza sentita, istintiva, a livello pratico e mai di coscienza o autocoscienza, è quella familiare, dove non c'è ancora il discorso di appartenenza intesa come cultura, come usi e costumi se non nella pratica, nel portato dei vari bambini”. Secondo il docente intervistato:

*Gli operatori culturali alti [sic] hanno, in buona fede, lavorato troppo a livello intellettuale e perso il contatto con la realtà. [...] Il sostegno in classe al bambino rom è negativo, soprattutto alle medie, perché è molto sviluppato l'amor proprio. Ti ricordi quando avevi 12 anni e tua madre ti voleva aiutare a fare i compiti? Dicevi spesso: no, so fare da solo. Un insegnante ad hoc in classe creerebbe un ulteriore pretesto per gli altri per prendere in giro.*

Iniziative più utili sono quelle che favoriscono la socializzazione, come i tornei sportivi in cui sono presenti ragazzi di qualsiasi nazionalità. La dirigente dell'I.C. Ristori mette invece l'accento sul fatto che i docenti dovrebbero essere preparati ad affrontare queste situazioni, ma anche che essi non possono essere “i contenitori, dei serbatoi che debbono saper fare tutto di tutto” e risolvere da soli i problemi della società multiculturale: “avere un mediatore culturale in una scuola, nel 2012, non è poi tanto una cosa impensabile”. Sarebbe fondamentale per gli insegnanti potersi avvalere di questa figura per affrontare il problema di quei bambini che arrivano e non sanno una parola di italiano: se non è detto che “l'insegnante debba sapere il russo, l'ucraino, il norvegese, l'africano, l'etiopico, il libico” è tuttavia necessario che ci sia “una persona che nella scuola faccia il facilitatore”.

**Pianificazione territoriale sulla scolarizzazione.** Una delle maggiori criticità individuate dalle scuole riguarda la mancata pianificazione degli interventi e il rapporto che spesso risulta molto contraddittorio tra le scuole e le associazioni incaricate di gestire la mediazione familiare e il trasporto dei bambini rom a scuola. Come lamentano i docenti della Pascoli II e il dirigente dell'Ilaria Alpi, l'accompagnamento dei bambini a scuola spesso è limitato alle ore della mattina o alle attività didattiche normali e l'operato delle associazioni è poco flessibile e adattabile alle esigenze della scuola. Alla Pascoli II non è previsto l'accompagnamento nel pomeriggio dei bambini rom che in questo modo vengono esclusi dalle attività extracurricolari così come dalla partecipazione alle gite di istruzione. Per il dirigente dell'Ilaria Alpi il problema maggiore con le associazioni è che spesso esse organizzano attività di alfabetizzazione o altre attività didattiche che

si sovrappongono a quelle proposte dalla scuola, mentre il maggiore obiettivo delle associazioni – risolvere la questione della dispersione scolastica – sembra non essere stato fin qui raggiunto. Il preside lamenta il sovrapporsi e ripetersi di interventi frammentari e dispersi per la scolarizzazione che sarebbero più efficaci qualora inquadrati da un maggior sforzo organizzativo e di pianificazione che dovrebbe far capo al Comune.

A Forcella, secondo la dirigente del Ristori, sia per i rom che per gli altri immigrati non esistono interventi e progetti, tranne quelli proposti dalla scuola:

*Siamo tutti soli, siamo sempre soli. Forcella è sola. È sola all'interno del quartiere, è sola all'interno della città, è sola perché fa comodo che a Forcella ci sia quello, non dobbiamo muovere nulla. L'iniziativa di Annalisa Durante è finita, siamo riusciti a fare la scuola ma è finita lì perché abbiamo fatto la scuola, la ludoteca, abbiamo aperto piazza Forcella ma non c'è un vigile, non c'è la legalità che è presente, non ci sono iniziative [...]. Facemmo quest'atto di coraggio nel 2004, apriamo la scuola materna, la Annalisa Durante, il nostro gioiellino [...] Perché il nostro sogno, il mio sogno era scuola, ludoteca, biblioteca, teatro. Cioè ricostruire quelle che sono le basi di un quartiere, ma poi tutto da sola, perché quando noi abbiamo messo la scuola là ci voleva la polizia che ti toglieva le macchine che andavano contro senso contro i carrozzini dei bambini, sì o no? Ci voleva che qualcuno togliesse i contrabbandieri davanti alla scuola? I nostri alunni escono e hanno la contrabbandiera che vende sigarette. Come si fa?*

Un ulteriore elemento di critica e criticità riguarda al distribuzione dei fondi, che risultano dispersi o assegnati ad enti che non hanno, come la scuola, come obiettivo primario quello educativo e pedagogico.

## 6. Indicazioni, conclusioni e linee di intervento

La ricerca ci conduce ad alcune conclusioni, da sottoporre ovviamente a ulteriori ricerche e analisi. Dal punto di vista numerico siamo ancora molto lontani dalla completa scolarizzazione. Fermo al 50%, il tasso di scolarizzazione dei bambini rom, come di tutti, dovrebbe arrivare entro il 2020, secondo gli obiettivi minimi stabiliti dall'UE, al 100% per la scuola d'obbligo.

In assenza di una rilevazione puntuale dei dati sui tassi di dispersione e di frequenza dei minori rom nelle scuole di Napoli, c'è tuttavia una percezione diffusa da parte degli operatori scolastici, confermata tra l'altro dalla ricerca sul campo realizzata da Star, di un elevato tasso di dispersione e basse frequenze scolastiche. Ciò rende il tasso di scolarizzazione, già di per sé basso a livello numerico, di basso livello per qualità dei percorsi educativi e didattici.

L'assenza assoluta di istruzione superiore, secondaria e universitaria mette in forte rischio la possibilità che nei prossimi anni i giovani rom possano inserirsi con professionalità in un mercato del lavoro sempre più specialistico.

Nessuna azione ha coinvolto direttamente la scuola (vedi la ripartizione delle risorse comunali per rom). Si è cercato piuttosto di agire sul dato numerico at-

traverso i mediatori scuola-famiglia nella convinzione che questo facilitasse l'interlocuzione tra scuola e famiglie rom, come se ci fosse un'incomprensione culturale, o attraverso il servizio di accompagnamento col pulmino privato riservato ai bambini rom che da una parte ha facilitato l'iscrizione di molti bambini, ma al tempo stesso ha deresponsabilizzato altrettante famiglie e ha creato un'evidente "azione esclusiva" in contrasto con le indicazioni europee.

Nel del campo autorizzato di Secondigliano inoltre il rispetto dell'obbligo formativo è un requisito per aver diritto all'alloggio nei contenier comunali (Patti di cittadinanza).

Si è implementata l'azione degli assistenti sociali di contrasto all'elusione dell'obbligo scolastico con risultati piuttosto deludenti visto che *gli assistenti sociali hanno difficoltà e forti remore anche solo ad entrare all'interno dei campi Rom*.<sup>22</sup>

Nei quartieri multiculturali del centro storico di Napoli, in cui i rom vivono in appartamenti (i famosi bassi), la scolarizzazione procede senza nessuna problematica specifica relativa all'"essere rome senza costi aggiuntivi per l'amministrazione comunale: ad una prima analisi i livelli di apprendimento e di inserimento scolastico e sociale appaiono migliori rispetto alle scuole che accolgono minori provenienti dai campi.

Seguendo le indicazioni Unar è scorretto sostenere che "la cultura rom" è la causa della mancata scolarizzazione. Le cause vanno piuttosto ricercate nell'incapacità della scuola di agire in chiave interculturale e nelle condizioni giuridiche e sociali di deprivazione e ghettizzazione in cui si trovano le comunità rom.

## 7. Cosa si potrebbe fare

Nell'incontro con tutti i soggetti intervistati, oltre alle domande che miravano a mettere a fuoco tutti i nodi irrisolti della questione, pari importanza è stata data a quelle capaci di sollecitare i nostri interlocutori a immaginarsi tutte le possibili soluzioni o gli interventi a loro avviso necessari per aumentare e migliorare il processo di scolarizzazione dei bambini e delle bambine rom.

Il nostro presupposto è che tutto debba partire da un riposizionamento delle competenze amministrative e politiche: gli aspetti legati all'educazione e alla scuola devono essere collocati sotto la regia dell'assessorato all'istruzione, così come gli interventi strettamente "sociali" devono essere coordinati dall'Assessorato alle Politiche Sociali (attualmente gli aspetti legati alla scolarizzazione dei bambini rom e delle loro famiglie rientrano nelle competenze dell'Assessorato alle Politiche sociali, Ufficio Rom e Patti di cittadinanza).

Detto questo ci piace concludere con alcune delle proposte emerse durante le interviste e i colloqui.

22 Secondo le parole del dirigente Rotondi della S.M.S Carlo Levi di Scampia.

### Scuola

- Abbassamento del rapporto alunni/insegnanti nelle scuole con bambini rom.
- Insegnanti di supporto ai docenti (figura di riferimento per tutta la scuola) con competenze su metodologia e didattiche interculturali ed esperienza di ricerca individuale e di gruppo.
- Formazione interculturale per docenti e dirigenti.
- Metodologia non specialistica con predisposizione di PEI su competenze e motivazione.
- Mediatore linguistico con corsi pre-scuola e pomeridiani.
- Azioni sulla genitorialità con partecipazione dei genitori alla vita scolastica e corsi di alfabetizzazione e patente di guida per adulti.
- Centri pomeridiani frequentati da bambini rom e bambini napoletani.
- Momenti di socializzazione dentro e fuori la scuola tra giovani e adulti.
- Borse di studio.

### Logistica

- Incentivo per patenti di guida alle donne.
- Incentivo e potenziamento mezzi pubblici e fermate bus in prossimità degli insediamenti.

### Igiene

- Manutenzione ordinaria dei campi e delle strutture.
- Raccolta ordinaria dei rifiuti.
- Urbanizzazione primaria e secondaria (forniture).
- Ridimensionamento delle docce a scuola (pratica fortemente discriminatoria).

Le indicazioni sopra elencate frutto dell'analisi dei ricercatori e co-ricercatori Star raccolgono i suggerimenti che genitori rom, docenti e dirigenti scolastici hanno voluto condividere durante la ricerca, quando insieme si sono cercate possibili soluzioni ai problemi che emergevano durante le interviste. Le riportiamo perché molte, se pur difficili da realizzare, ci sembrano soluzioni che incidono sulle cause e non cercano solo di arginare i problemi.

A conclusione del percorso di ricerca è nostro parere che affinché il processo di scolarizzazione possa essere potenziato sia in termini qualitativi che quantitativi esso deve diventare necessariamente parte di un'azione integrata volta al riconoscimento giuridico, lavorativo e di soluzioni abitative non ghettizzanti e non esclusive, che permetta ai rom di sentirsi cittadini tra cittadini e ai loro figli, in conseguenza di ciò, studenti tra studenti.

# sei. gli interventi a favore dell'inclusione della popolazione rom a napoli (2009-2012)

Caterina Miele

Nel corso della ricerca STAR enti e associazioni del terzo settore hanno compilato una scheda di rilevazione al fine di consentire al gruppo di ricerca di indagare il numero e la tipologia di azioni messe in campo dal privato sociale per favorire l'inclusione della popolazione rom residente nel Comune di Napoli.

Nel presente contributo, attraverso l'analisi delle schede di rilevazione restituite compilate dalle associazioni che hanno scelto di collaborare all'indagine, viene esposto il quadro degli interventi realizzati.

Tra il 2009 e il 2012 gli interventi attuati sul territorio della Municipalità di Napoli in favore della popolazione rom sono stati undici.

Il principale committente è stato il Comune di Napoli (5 progetti), mentre altre fonti di finanziamento sono state la Fondazione Banco di Napoli, la Caritas diocesana, i fondi europei (PON "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013", Programma "Europa per i cittadini" dell'UE - progetto Roma Migration - Test EU Values), il Fondo nazionale per le politiche migratorie 2008, l'UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali) e l'OSI (Open Society Foundations). In altri casi i progetti sono stati realizzati grazie a un contributo delle famiglie rom, al finanziamento di benefattori (non napoletani) o al lavoro non retribuito dei volontari.

Per quanto riguarda i campi di intervento si tratta, nella maggior parte dei casi, di progetti volti a promuovere l'inserimento e il sostegno scolastici. In seconda istanza sono state realizzate attività di monitoraggio e sensibilizzazione e progetti di accompagnamento e mediazione socio-sanitari volti a favorire l'inclusione sociale.

## 1. Interventi in campo educativo e formativo

Tra gli interventi realizzati nel campo del sostegno e dell'inserimento scolastici dal 2009 a oggi si collocano i diversi progetti realizzati dalla cooperativa sociale Orsa maggiore rivolti, soprattutto, ma non esclusivamente, ai minori ospiti del Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale, gran parte dei quali realizzati presso l'I.C. Marotta. Nel 2009-2010 la cooperativa sociale Orsa maggiore

1 Vedi appendice E.

2 Enti contattati che hanno risposto alla rilevazione: associazione Compare; associazione Il Pioppo; associazione Nea; associazione Osservazione; cooperativa sociale Orsa maggiore; Centro Hurtado; associazione Chi rom... e chi no; Comunità di Sant'Egidio; Caritas diocesana di Napoli; Forum Campania Rom; associazione Asunen Romalen. Enti che non hanno risposto: associazione Passaggio a Sud Est; consorzio Gesco; cooperativa sociale Dedalus; associazione Casa arcobaleno; associazione Nova; associazione Opera Nomadi.

promosse il Progetto Copi - per la sensibilizzazione e la cultura dell'integrazione a favore dei bambini e ragazzi rom di origine romena, articolato in:

- un percorso per il coinvolgimento di minori tra gli 8 e i 16 anni nel servizio di educativa territoriale Centro educativo Nosengo;
- un percorso di supporto scolastico con gruppi-classe della scuola primaria e secondaria di primo grado (napoletani e rumeni) realizzato presso l'I.C. Marotta, in compresenza con gli insegnanti;
- uno spazio di socializzazione, di cura e di accudimento per bambini della fascia 24-36 mesi;
- uno spazio per lo studio pomeridiano come luogo di aggregazione, fornito di una piccola biblioteca e una sala computer, entrambi presso l'I.C. Marotta;
- iniziative seminari con la comunità degli adulti (incontri sui temi del pregiudizio rivolti a genitori, educatori, operatori, insegnanti e referenti del territorio).

Nell'anno 2011, l'Orsa maggiore realizzò il Progetto Curcubeu - Azioni per l'integrazione dei bambini rom, rivolto a 202 bambini napoletani e rom di tutte le classi della scuola dell'infanzia e primaria iscritti presso l'I.C. Marotta: il progetto consisteva nell'attivazione di laboratori interculturali proposti da educatori specializzati, basati sull'esperienza e sul "fare insieme", rivolti al gruppo classe in compresenza con l'insegnante di riferimento.

Un altro progetto censito e tuttora in corso è il progetto Int.Re.C.C.I. - Interventi Relazioni Cultura per Crescere Insieme, rivolto alla comunità rom ospite presso il Centro territoriale Deledda. Attraverso il progetto sono stati realizzati:

- uno spazio di ascolto e di accoglienza presso il Centro territoriale Deledda;
- un servizio nido per bambini in età compresa dai 6 ai 36 mesi presso l'I.C. Marotta, con attività di mediazione e trattamento delle tematiche connesse ai pregiudizi e alle dinamiche escludenti agite dai familiari dei bambini;
- un servizio di spazio studio e Laboratorio dell'inventore presso il Centro territoriale Deledda con bambini di età compresa tra i 3 e i 10 anni;
- un percorso di inserimento del servizio di educativa territoriale Or.Ma. rivolto a un gruppo di bambini e ragazzi dai 6 ai 16 anni, con uno specifico focus sugli adolescenti rom, considerati adulti e con difficoltà di integrazione nel gruppo di pari italiani. Obiettivo era rispettare sia la condizione adolescenziale dei giovani sia le tradizioni familiari;
- percorsi formativi e professionalizzanti per gli adulti della comunità ospite del Centro territoriale Deledda (alfabetizzazione della lingua italiana, agricoltura, edilizia, cucina e cucito).

Iniziative simili, rivolte alla popolazione rom non residente nel Centro territoriale Deledda, sono state realizzate dall'associazione Nea:

- interventi di facilitazione culturale e scolastica per cittadini di origine rom presenti sul territorio del Comune di Napoli, attuati tra il 2010 e il 2011 e finanziati con € 80.000;

- accompagnamento scolastico di bambini rom, mediazione scuola famiglia e supporto scolastico, attivato nel periodo tra il 2011 e il 2012, con un finanziamento pari a € 60.000.

I progetti prevedevano:

- l'implementazione di servizi di accompagnamento scolastico di minori a scuola;
- l'accompagnamento delle famiglie per disbrigo delle pratiche vaccinali;
- il sostegno nelle iscrizioni a scuola;
- incontri con i docenti;
- il supporto scolastico e la mediazione familiare.

Per i minori rom residenti negli insediamenti di Secondigliano-Scampia, due sono gli interventi di supporto scolastico attualmente attivi. Il primo, promosso dall'associazione Il Pioppo, si intitola **Scolarizzazione mediazione scuola famiglia, supporto scolastico e sportello sanitario presso i villaggi rom di Secondigliano-Scampia**, è finanziato per un totale di € 144.400 e prevede:

- accompagnamento degli alunni rom;
- attività di mediazione fra scuole e famiglie;
- sostegno scolastico,
- sportello sanitario.

Il secondo è il **doposcuola** per bambini dai 4 ai 16 anni di età – frequentanti alcuni istituti di Secondigliano-Scampia (V e X circolo, Virgilio IV, Carlo Levi) – promosso dal Centro Hurtado in collaborazione con l'associazione Non uno di meno. Il doposcuola, con una cadenza di tre incontri settimanali di 4 ore ciascuno, ha 80 iscritti di diversa fascia di età e contempla anche iniziative extra scolastiche (visite culturali, momenti ricreativi, animazione e campi estivi...).

È interessante rilevare che l'unico intervento di formazione professionale censito nella presente ricerca è un progetto di formazione triennale (2010-2013) rivolto a donne, italiane e rom e promosso dall'associazione Chi rom... e chi no, attivato grazie a un finanziamento di € 50.000. Il progetto, intitolato **La Kumpania – Percorsi gastronomici interculturali** è “un percorso di ricerca-azione al femminile” che “rientra in un intervento di più ampio respiro nel quale si coniugano insieme alla cucina, l'esperienza interculturale, l'informazione, la lotta alle discriminazioni etniche e sociali, con il duplice obiettivo di incidere positivamente sulle difficoltà di accesso al lavoro di cui i rom, in particolare le donne, sono vittime, e di lavorare in maniera trasversale a processi pedagogico-culturali per sensibilizzare e diffondere attraverso concrete esperienze una cultura garantista delle differenze e delle minoranze”.

## 2. Attività di monitoraggio, sensibilizzazione e promozione della partecipazione

Tra le attività di monitoraggio e sensibilizzazione, va segnalato il convegno del 16 marzo 2009 *I rom tra Stato di diritto e Stato di eccezione. Proposte di trasforma-*

zione urbana: all'evento venne presentato l'opuscolo *Riflessioni allargate sui rom, la città e la politica nazionale. Proposta progettuale di intervento nell'area nord occidentale di Napoli*, promosso dall'associazione Osservazione in partenariato con l'associazione Chi rom...e chi no. Nello stesso anno la Comunità di Sant'Egidio promosse una "Marcia rom: Napoli città per tutti" a cui, dai dati dell'associazione parteciparono circa 5mila persone tra stranieri, rom e italiani. Tra il giugno del 2010 e il settembre del 2011, Il Pioppo realizzò un progetto di *Mappatura della presenza sul territorio e di rilevazione delle principali criticità e accompagnamento dell'utenza*. Il progetto prevedeva la mappatura dei campi di Napoli e provincia; l'assegnazione di borse lavoro per rom; il coordinamento di rete con altre realtà; attività di assistenza legale e socio-sanitaria, di screening e di prevenzione sanitaria, di sensibilizzazione nel mondo della scuola, dell'associazionismo, delle parrocchie e l'attività di vigilanza sociale negli insediamenti di Napoli e provincia. Il costo dell'iniziativa ammontò a 110.000.

Attivo nella realizzazione di attività di sensibilizzazione e di advocacy è il neonato Forum Campania Rom, associazione di rete che unisce diverse realtà dell'associazionismo rom sul territorio campano. Il 6 dicembre 2011, il FCR discusse al Senato della Repubblica alcune delle problematiche delle comunità rom del napoletano; l'8 aprile 2012, in occasione della Giornata Internazionale del Popolo Rom, organizzò attività di comunicazione e di animazione nelle comunità rom della zona orientale di Napoli (Barra, Via del Riposo, Gianturco) e attivò un ponte telefonico con la città rumena di Calarasi, il sindaco e il leader rom della città. Il 1 giugno 2012, in occasione della Giornata Internazionale del Bambino, il FCR organizzò una festa-evento a Giugliano per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla situazione dei bambini rom.

Interessante esperimento progettuale fu il Laboratorio sull'abitare, promosso tra il 2011 e il 2012 dall'associazione Chi Rom...e chi no e condotto da Giovanni Laino, docente dell'università di Napoli Federico II in qualità di referente scientifico. Il laboratorio, strutturato in collaborazione con l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Napoli, durò tre mesi e coinvolse gli abitanti rom di via Cupa Perillo a Scampia e le associazioni che con gli abitanti del campo lavoravano. Il progetto intendeva promuovere la partecipazione attiva e favorire il confronto tra i rom del campo di via Cupa Perillo e la rete di associazioni territoriali sulla formulazione di un nuovo progetto abitativo che riguarda la zona di Cupa Perillo a Scampia, nell'ottica di superare la logica dei campi, rispondendo a criteri ed esigenze concrete e condivise, con l'obiettivo di riqualificare l'intero territorio.

### 3. Inclusione sociale e accompagnamento ai servizi

Dal 2009 a oggi l'associazione Il Pioppo ha promosso attività di inclusione sociale e di accompagnamento ai servizi socio-sanitari quali:

- sportelli socio-sanitario, socio-legale e di vigilanza sociale presso i villaggi rom di Secondigliano/Scampia con un ammontare complessivo di 98.800 euro;
- sportello di accesso sanitario per categorie speciali (rom tossico e alcool dipendenti) il cui costo è di € 48.800.



Si tratta di interventi di presa in carico, di mediazione culturale e di accompagnamento ai servizi, di rom tossicodipendenti e alcooldipendenti e di monitoraggio della composizione sociale e familiare, di raccolta richieste e di istruzione pratiche inerenti l'assegnazione o il rinnovo di attestato di dimora; segnalazione guasti e disfunzioni sui campi; della presa in carico e dell'accompagnamento legale e sanitario. Entrambi gli interventi hanno come destinatari i rom residenti presso i Villaggi di Via Circumvallazione Esterna.

L'associazione Asunen Romalen, che opera principalmente sul territorio di Scampia e Casoria, è invece attiva nel campo della scolarizzazione e nel contrasto alla dispersione scolastica, nell'assistenza legale (permessi di soggiorno) e nelle attività di sensibilizzazione a temi di interesse cittadino. L'associazione ha organizzato campagne informative sulla raccolta differenziata nei campi e campagne per l'acquisizione della terza media oltre ad attivare corsi di teatro e musica per bambini.

#### 4. Partecipazione e coinvolgimento della popolazione rom

I progetti sono stati tutti realizzati da enti e associazioni pro-rom costituite da italiani, tranne quelli promossi dal Forum Campania Rom, dato che sembra ravvisare un basso livello di partecipazione dell'associazionismo rom sul territorio napoletano o quantomeno una sua marginalità nel quadro dell'intervento del privato sociale. Anche il grado di coinvolgimento della popolazione rom nell'elaborazione, nella gestione e nella verifica delle azioni messe in campo varia a seconda dei casi ed è stato raggiunto, stando a quanto dichiarato dalle associazioni, attraverso diverse modalità:

- incontri e coinvolgimento diretto di alcuni capifamiglia;
- periodiche visite e discussioni nei campi rom;
- riunioni tra genitori e insegnanti;
- assemblee condominiali per il campo di via Circumvallazione Esterna;
- borse lavoro;
- corsi di formazione;
- coinvolgimento nelle fasi progettuali e nel convegno finale di presentazione e verifica dei risultati conseguiti;
- realizzazione dei laboratori in strutture nel campo rom di Cupa Perillo.

#### 5. Criticità e proposte per l'inclusione della popolazione rom: il parere del terzo settore

Un dato rilevante emerso dall'analisi delle schede di rilevazione riguarda le criticità sottolineate dal terzo settore nel campo dell'inclusione della popolazione rom. Per la cooperativa sociale Orsa maggiore il problema maggiore consiste nel ritenere la popolazione rom una "popolazione fantasma" a causa della sua separazione dal resto della popolazione, napoletana e non. Nella stessa popolazione rom poi sembra essere diffuso un atteggiamento di diffidenza nei confronti

della società esterna, un basso grado di interesse all'inserimento e un'attitudine a utilizzare luoghi e spazi "solo per fini economici". Per l'associazione Nea, il problema consiste nella mancanza di una pianificazione comunale di lunga durata e la non risoluzione della problematica abitativa. Anche per l'associazione Il Pioppo la questione abitativa – i campi rom e le loro deleterie condizioni igienico-sanitarie – costituisce il problema maggiore insieme al fenomeno della dispersione scolastica. Anche il Centro Hurtado pone l'accento sulla condizione abitativa e sociale in cui i rom vivono determinandone "un handicap di partenza che non viene mai del tutto superato" e lamenta l'impossibilità di svolgere interventi continuativi e programmati avvalendosi solo dei volontari che mancano di competenze specifiche. Per la Comunità di Sant'Egidio i problemi maggiori consistono nella mancanza di lavoro, nella scolarizzazione dei minori e nella salute, il tutto derivante dalle condizioni abitative: secondo gli operatori di Sant'Egidio bisognerebbe abbandonare l'idea che "i rom sono nomadi e vivono nei campi perché vogliono vivere così. I rom desiderano una casa e stabilizzarsi". Per l'associazione Asunen Romalen i due principali problemi per l'integrazione dei rom sono la mancanza di documenti e di lavoro (discriminazione dei rom nel mercato del lavoro).

Per quanto concerne le strategie proposte dalle associazioni, l'Orsa maggiore propone di favorire il contatto tra rom e popolazione napoletana attraverso momenti di incontro "nei quali le due società possano conoscersi e gradualmente abbassare le difese issate in precedenza"; aumentare la conoscenza dei diritti e doveri come cittadini di un territorio da parte dei rom, le loro competenze lavorative e la conoscenza della lingua italiana; creare momenti in cui i giovani possano incontrarsi, preparando il corpo docente ad accogliere ragazzi provenienti da una cultura diversa favorendone l'inserimento con i compagni napoletani e non. Secondo Nea, il primo passo da compiere è il "superamento della visione dei rom come nomadi"; andrebbero poi attivate politiche di integrazione in una visione sistemica che comprenda la questione abitativa (prendere in considerazione l'autocostruzione ed evitare che vengano sistemati nei campi), quella occupazionale (valorizzazione delle competenze), sanitaria, educativa e formativa. Più concretamente, Nea propone la realizzazione di un "progetto pilota per sperimentare buone pratiche da diffondere in tutte le realtà in cui sono presenti rom", l'attivazione di un "tavolo inter-istituzionale" con le associazioni del terzo settore e delle comunità rom e una campagna di sensibilizzazione cittadina per contrastare i pregiudizi. Per il Centro Hurtado è necessario sviluppare un'effettiva politica sociale ad hoc che tenga conto delle difficoltà che un rom (ormai stanziale) vive in un contesto di per sé già problematico e chiede maggiore responsabilità alla società civile e alle istituzioni. Sant'Egidio, infine, sostiene che la soluzione sia "trovare una sistemazione non separata dalla popolazione, ma in mezzo ai napoletani" e favorire i motivi di incontro. Secondo l'associazione Asunen Romalen il Comune dovrebbe promuovere una seria politica abitativa (case popolari per i rom); si dovrebbe inoltre incentivare tra i rom il lavoro autonomo attraverso corsi di formazione professionale mirati. Infine, la Prefettura, la Questura e il Ministero degli Interni dovrebbero individuare delle soluzioni per la concessione del

permesso di soggiorno per i rom, anche per quelli che hanno commesso reati sul territorio nazionale e che risultano comunque “inespellibili”.

È importante qui prendere in considerazione anche alcune riflessioni che provengono dall'esperienza del terzo settore. A proposito del doposcuola, il Centro Hurtado dichiara di aver avuto buoni risultati e che “i docenti cambiano atteggiamento verso i bimbi quando sanno che sono seguiti” anche se la situazione varia da dirigente a dirigente, da insegnante a insegnante. L'Orsa maggiore, in merito al progetto Int.Re.C.C.I. e dei risultati raggiunti, sostiene di registrare “elementi di attrito al buon esito di questo percorso, che merita una intenzionalità condivisa di tutti gli attori (istituzionali e del terzo settore) impegnati, nonché di una più duratura prospettiva di sostegno per la presa in carico integrata dei singoli nuclei familiari da parte dei servizi competenti. In linea prospettica, la permanenza in città del centro Deledda – sempre più specializzato per l'offerta e servizi alla persona – merita pertanto una sistematizzazione dei protocolli e delle pratiche di rete tra le differenti agenzie impegnate”. Infine, in merito alla tematica più generale dei progetti pro-rom, la Comunità di Sant'Egidio dichiara che i numerosi progetti locali diffusi sul territorio di Napoli e provincia si svolgono spesso “in un'ottica di assistenza o emergenziale che deriva da una serie di problematiche, in cui tutti risultano intrappolati, a partire dai rom”. Per questo appare così difficile strutturare percorsi continuativi ed efficaci sul lungo termine: “Le politiche sono troppo spesso scollegate, così come i piani e gli ambiti di intervento, e risultano esperienze fallimentari o farraginose anche quelle che si pongono obiettivi di continuità e di superamento di approcci assistenziali ed emergenziali”. In merito ai grossi investimenti, ad esempio, realizzati nel campo della lotta alla dispersione scolastica, Sant'Egidio sostiene trattarsi di un intervento “assolutamente privo di senso se non collegato al disagio abitativo dei minori che vivono nei campi, la mancanza di partecipazione dei genitori, l'assenza e la difficoltà di suggerire adeguate programmazioni didattiche all'interno delle scuole per accogliere minori che parlano anche una lingua diversa e quindi per favorire un vero apprendimento, in un meccanismo che dovrebbe ruotare attorno a una presa di responsabilità condivisa e non addossare colpe o perdersi in trafile burocratiche”. Infine mancano politiche serie che puntino alla formazione e all'inserimento lavorativo per i giovani rom.

sette.

## trasferimenti e flussi economici “a favore” dei rom

Mauro Staiano

### 1. Il processo di indagine ed il contesto amministrativo

Nella stesura di questa breve disamina si è tentato un contatto con ciascuno degli uffici preposti, a vario titolo, del comune di Napoli allo svolgimento di servizi che avessero in qualche modo a che fare con i rom presenti sul territorio. Si è impostato un approccio necessariamente informale per prevenire eventuali atteggiamenti di riluttanza (confermati in alcuni degli incontri avuti) degli uffici comunali a rendere disponibili informazioni che riguardassero il proprio operato o che in qualche modo potessero lasciar intendere una qualche volontà inquisitoria da parte dell'intervistatore. Nonostante l'inevitabile parzialità delle informazioni raccolte, il percorso di interviste è stato comunque particolarmente istruttivo. Sono infatti emerse in maniera chiara ed incontrovertibile:

- a) la mancata conoscenza, da parte degli stessi responsabili, del contenuto di atti cruciali per la politica amministrativa dell'ente quali, ad esempio, il piano triennale degli investimenti;
- b) la mancanza di coordinamento tra gli interventi posti in essere dai diversi uffici e servizi coinvolti;
- c) il sistematico ricorso a procedure di spesa “fuori bilancio” e/o in assegnazione diretta per la gestione dei servizi in favore della comunità in questione;
- d) la mancanza di controlli ed informazioni precise in merito ai flussi di spesa effettivi, necessari per la provvisione degli stessi servizi.

Riassumeremo brevemente osservazioni e approfondimenti su ciascuno dei punti elencati.

#### *a) Il piano triennale degli investimenti*

Si tratta di un documento che “le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso [...] Il programma triennale costituisce il momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue

componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica<sup>1</sup>.

Possibile che il Comune di Napoli non preveda spese per la gestione degli interventi ordinari e straordinari disposti per la comunità rom? Impossibile. Ed infatti, già nel piano per il triennio 2010-2012 il piano ha proprio previsto spese per:

- *Manutenzione straordinaria* dei campi nomadi ubicati sul territorio comunale: € 200.000,00
- *Manutenzione ordinaria* dei campi nomadi ubicati sul territorio comunale: € 300.000,00

Non solo, vista l'efficacia della spesa, o la necessità di riproporla questa è stata approvata esattamente negli stessi importi e con la stessa ripartizione temporale. Per il triennio in corso (2012-2014) le cifre risultano infatti disposte per:

- *Manutenzione straordinaria* dei campi nomadi ubicati sul territorio comunale: € 200.000,00
- *Manutenzione ordinaria* dei campi nomadi ubicati sul territorio comunale: € 300.000,00<sup>2</sup>

Non c'è da fare altro che contattare il responsabile del procedimento<sup>3</sup> ed informarsi sull'effettivo impiego di queste risorse. Errore: il responsabile, direttamente intervistato dichiara di non conoscere le cifre esposte rinviando ogni responsabilità ai suoi predecessori e adducendo non meglio specificate "prassi amministrative" a giustificare la leggerezza eventualmente imputabile al suo ufficio o all'ente per l'approvazione di un piano triennale non necessariamente affidabile in tutte le sue parti (*sic*).

In altre parole, l'unico dirigente che avrebbe almeno dovuto conoscere il contenuto sul tema del piano triennale del comune di Napoli (se non altro perché direttamente citato come responsabile unico) è anche quello che di fatto non gestisce alcuna spesa per interventi diretti o indiretti in favore dei rom. Ciascuno dei soggetti intervistati (dirigenti responsabili dei diversi procedimenti di spesa attivati in favore dei rom) ha ovviamente dovuto riconoscere la rilevanza degli importi stanziati e la ovvia opportunità di una maggiore condivisione di intenti tra le diverse componenti dell'amministrazione nella stesura di questi stessi atti.

#### *b) Il collegamento tra gli operatori e l'ottimizzazione del processo di spesa*

I servizi posti in essere in favore dei rom a Napoli sono erogati in assenza di un coordinamento tra gli enti a diverso titolo coinvolti.

Il responsabile della gestione della spesa necessaria per la manutenzione dei sistemi idraulici e fognari<sup>4</sup> dei cosiddetti "campi nomadi" sul territorio non ha

1 Art. 128 Programmazione dei lavori pubblici, codice appalti – Dlgs. 163 - 2006.

2 € 100.000 annui. Piano adottato con delibera di giunta comunale n. 1010 del 14/10/2011.

3 Si tratta (a sua insaputa!) di Roberto Di Lorenzo, dirigente del Servizio tecnico del patrimonio, Direzione Patrimonio e logistica, da noi intervistato sul tema.

4 Bruno Marfè.

contatto con chi opera in favore dei rom sullo stesso territorio. Chi fornisce (e vedremo in che modo) servizi di trasporto scolastico in favore dei residenti nell'una o l'altra area del comune di Napoli, non ha contatto con chi ad esempio si occupa di trasporti pubblici in generale per tutto il comune. Si tratta ovviamente solo di esempi, che rimarcano però la necessità imprescindibile di un coordinamento in materia, quantomeno nell'ambito del comune di Napoli. Si tenga presente che proprio la mancanza di collegamento tra tutti coloro che a vario titolo si occupano di rom consolida e di fatto giustifica la gestione inefficiente di risorse già di per sé limitatissime.

*c) Le spese fuori bilancio e le assegnazioni dirette*

Come provvede dal punto di vista economico-finanziario il dirigente incaricato a gestire una delle sistematiche emergenze che da decenni si manifestano nei più disparati accampamenti rom presenti sul territorio?

Non essendoci esplicite previsioni di bilancio, ricorre alle cosiddette "spese fuori bilancio". Si tratta delle spese che scaturiscono da un procedimento che, anziché concretizzarsi attraverso la normale gestione di bilancio, seguendo le procedure previste per l'effettuazione di una spesa che, ex art. 191 del T.U.E.L. n. 267/2000, avviene al di fuori dei procedimenti fissati dal dettato legislativo. Nei casi di debiti fuori bilancio previsti dalla lettera c) dell'art. 194 del TUEL, ossia di acquisizione di beni e servizi in violazione delle norme giuscontabili che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio, con l'esecutività ottenuta o dichiarata e munito di attestazione di copertura finanziaria, la coesistenza dei due requisiti dell'utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivatamente e dettagliatamente attestata nel parere tecnico-amministrativo sulla proposta di deliberazione.

È possibile immaginare che una spesa a vantaggio di situazioni quali quelle presenti negli insediamenti sul territorio non venga riconosciuta con tutti i crismi tali da giustificare qualsivoglia debito fuori bilancio? Questo è ciò che precisamente si è verificato per circa € 400.000,00 spesi negli ultimi 24 mesi per la manutenzione dei sistemi fognari dei campi di Secondigliano, per ammissione dello stesso responsabile dei procedimenti di spesa<sup>5</sup>. La cosa più interessante è che lo stesso intervistato sembrava non ricordare ad esempio la spesa sostenuta dal comune per la gestione di servizi igienici nei campi di Scampia pari a € 72.000,00 euro annui ed interamente sostenuti dalle casse del comune in seguito ad una (reiterata) ordinanza contingibile ed urgente<sup>6</sup>.

A ciò si aggiunge inoltre il fatto che, anche in presenza di risorse di bilancio formalmente disponibili, la prassi consolidata di spesa "in dodicesimi", in assenza di approvazione tempestiva del bilancio, per servizi ad esempio di trasporto, vigilanza o altro, favorisce inesorabilmente processi di spesa inevitabilmente inefficienti (se non inutili, o fortemente discutibili)<sup>7</sup>.

5 Bruno Marfè.

6 Si tratta dei wc chimici installati su ordine della Prefettura e di fatto, nella quasi totalità, inservibili.

7 Si pensi, ad esempio, alle decine di migliaia di euro attribuiti per il trasporto scolastico senza una gara di aggiudicazione e di assai dubbia efficacia. Ma qui il tono della disamina si fa inevitabilmente personale e dunque opinabile.

#### d) *La mancanza di controlli*

In una situazione del genere è evidente la mancanza di una direzione precisa nella gestione dei flussi di spesa complessivi che non sono neanche specificamente ricostruibili se non grazie ad una seria e precisa volontà politica in merito. Ma la cosa sembra al momento di là dal proporsi nel comune di Napoli. È comprensibile infatti che ciascun dirigente si mostri restio a discutere le proprie spese con un qualunque sconosciuto. Una corretta e sana gestione delle spese, dal piano triennale, al bilancio preventivo e fino a giungere a quello consuntivo, faciliterebbe di gran lunga anche il disegno politico che dovrebbe ispirare qualunque azione.

## 2. Le spese effettivamente sostenute

Quantifichiamo ora le spese che ci è stato possibile rilevare. I servizi posti in essere “a favore” dei rom presenti sul territorio comunale possono essere distinti in per aree diverse:

- a) Assistenza sanitaria
- b) Inserimento scolastico e formazione professionale
- c) Dotazioni e manutenzioni infrastrutturali di aree destinate alla residenza rom
- d) Servizi di igiene ambientale

La spesa per i servizi erogati in merito al punto a) non è quantificabile in questo lavoro. Utili indicazioni sono disponibili sul “Profilo di comunità della città di Napoli 2010-2012”<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda il punto b) gli stanziamenti più rilevanti per il comune di Napoli sono quelli destinati al trasporto dai campi alla scuola dei bimbi iscritti. La dinamica è paradigmatica di tutto quanto si muove nel comune per i rom. La spesa complessiva impegnata<sup>9</sup> ad ottobre 2011 è stata pari a circa € 160.000,00 per un periodo non superiore alle 15 settimane<sup>10</sup>, poi reiteratamente prorogate in attesa di una delibera definitiva che non è chiaro se e quando arriverà.

Vale la pena di sottolineare che le settimane scolastiche sono almeno 30 e che la cifra complessiva di cui si abbisogna, continuando a ragionare in questi termini sarebbe dunque almeno pari al doppio di quella indicata, ma queste sono solo valutazioni di massima. È anche opportuno metter in evidenza il fatto che mai, negli ultimi 15 anni si è proceduto ad una formale procedura di appalto per servizi di questo tipo. A specifiche domande sul tema, in un colloquio di natura necessariamente informale, il responsabile del procedimento si è detto impossibilitato a procedere ad una gara formale per la mancata approvazione del bilancio dell'anno in corso (*sic*).

8 Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ufficio di esecuzione penale esterna di Napoli. Profilo di Comunità della Città di Napoli 2010/2012, coordinamento Centro studi internazionale per l'integrazione socio-sanitaria Comune di Napoli/Asl Na 1.

9 Il responsabile del procedimento è Antonio Moscato.

10 Cfr. Det. 25 del 6/10/2011, 27 dell'11/10/2011, 28 del 7/12/2010 (poi prorogata fino al 2012), 29 del 29/10/2011 e 30 del 25/10/2011, del dirigente del “Servizio contrasto delle nuove povertà e rete delle emergenze sociali”. Tutti i servizi sono in genere attribuiti senza una procedura regolare di appalto.

Vale anche la pena di discutere non solo degli importi, ma anche della natura contabile della spesa dedicata allo scopo. Si tratta di fondi attinti al capitolo 11 00 40, "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona", intervento n.3 "Prestazione di servizi". Niente a che vedere con la scolarizzazione in sé. I valori impiegati sono comunque pari a circa un decimo di quelli complessivamente disponibili sullo stesso intervento.

C'è altro. Per i "servizi di assistenza e vigilanza sociale villaggi rom attrezzati" presso la ex scuola "Deledda", tra il 2010 ed il 2011 sono stati spesi € 72.000,00<sup>11</sup>.

Inoltre, con il Pon Sicurezza per lo sviluppo 2007/2013, "Attività intraprese a favore della comunità di rom rumeni dimoranti nel Ccsat" (ex Scuola Deledda), il lotto 2 è esplicitamente destinato al progetto "Int.re.c.c.i. – attività sociali di intermediazione culturale ed attività di formazione", l'importo fruito è pari ad € 259.016,10<sup>12</sup>.

Inoltre, sempre grazie ai Pon, per percorsi di alfabetizzazione di cittadini rom di origine rumena (progetto INVATARE), si è impegnata la somma di € 135.600,00 a cui sommare l'importo devoluto al progetto OP/LÁ (progetti di formazione ed integrazione socio lavorativa; si tratta di borse lavoro<sup>13</sup>).

Importi corrisposti letteralmente a pioggia, senza un preciso indirizzo e soprattutto senza una oculata programmazione.

Abbiamo già discusso gli aspetti salienti del punto c). Più specificamente, il soggetto interpellato<sup>14</sup> ha ammesso di essere sistematicamente coinvolto nella gestione di problematiche inerenti i campi nomadi (solo quelli ufficialmente riconosciuti), pur non avendo mai ricevuto un incarico formale. È interessante notare la sua collocazione formale all'interno della macchina comunale; le direzioni attribuitegli sono: "Autoparco veicoli commerciali", "Autoparco trasporto pubblico" a cui si aggiunge quella "Gestione eventi pubblici" (*sic*).

Per meglio rendere l'idea della maniera in cui il tema sia affrontato dal Comune di Napoli è interessante discutere brevemente, la combutta generatasi negli ultimi mesi tra l'Ufficio Rom e quello Patrimonio e logistica. L'argomento del contendere è il consumo esorbitante di acqua imputabile ai campi rom di Secondigliano<sup>15</sup>. È ovvio che non c'è alcunché che possa giustificare la spesa sostenuta dall'ente, com'è anche ovvio che non c'è nulla che possa far pensare che i consumi siano effettivamente così elevati. Per più di un anno, l'ufficio patrimonio ha continuato a sostenere che la cosa fosse invece giustificabilissima e dovuta a particolari esigenze manutentive dei rom (ad es. lavaggio tappeti e simili amenità). Fin troppo facile negare il fatto da parte dell'ufficio rom. Fatto sta che i consumi continuano allo stato attuale a mantenersi così elevati per cause ancora tutte da stabilire e chissà se e quando questo o quell'ufficio finirà di dirimere la questione.

Resta da discutere la spesa sostenuta dal comune per interventi di pulizia periodicamente richiesti alla A.s.i.a. Napoli. Si tratta, manco a dirlo, di interven-

11 Det. 31 del 21/02/2010.

12 Senza considerare il Lotto 1, destinato a spese di ristrutturazione dell'immobile.

13 Potrebbe risultare interessante valutarne consistenza ed efficacia.

14 Bruno Marfè.

15 Nell'ultimo anno il Comune ha sostenuto costi pari a € 150.000 per ciascun trimestre.



ti, straordinari di difficile quantificazione. Immancabilmente, in assenza di un formale incarico politico, la reticenza della struttura a fornire cifre attendibili è stata totale<sup>16</sup>. Non indicheremo dunque importi di riferimento, pur avendone una idea abbastanza precisa.

Anche in questo caso, sarebbe stato particolarmente utile ricostruire la procedura seguita per l'attivazione delle spese, ma, ovviamente, come per gli importi, non è stato possibile risalire all'esistenza di processi formali in merito. Tutto sembra immancabilmente appeso alla buona volontà di questo o quell'altro ufficio di volta in volta sollecitati da questa o quell'altra autorità.

È utile forse sottolineare che una parte consistente della spesa sostenuta per sgombrare dai rifiuti le aree interessate dai campi è sostenuta dall'amministrazione comunale per i cosiddetti rifiuti speciali. Elemento questo che rende di ancora più difficile la reperibilità di importi e consuntivi di spesa, alimentando altresì interrogativi e sospetti che accompagnano più in generale la raccolta dei rifiuti speciali nella Regione Campania. Significativo è l'esempio del più volte citato Villaggio Comunale sulla circonvallazione esterna a Secondigliano, dove i voluminosi cumuli di immondizia che con costante periodicità albergano all'ingresso del villaggio stesso, con altrettanta costante periodicità vengono incendiati e portati via sotto forma di rifiuti speciali.

### 3. Sintesi dei flussi di spesa

Il prospetto che segue sintetizza gli importi di spesa discussi rapportando i valori ad un anno di attività ed estraendo gli importi dagli atti sopra discussi. Al riguardo è utile sottolineare ancora una volta che le cifre riportate sono purtroppo poco rappresentative del reale costo totale sostenuto dal Comune di Napoli relativamente ai rom presenti sul suo territorio. Calcolare tale importo richiederebbe un'indagine più ampia e dotata di ben altri mezzi, capace ad esempio di rilevare voci di costo quali quelle sostenute per la gestione dei campi autorizzati e non o per il trasporto di rifiuti speciali in prossimità dei campi. Riteniamo tuttavia il lavoro relativo all'analisi dei flussi di spesa svolto nell'ambito del progetto Star significativo soprattutto riguardo alle modalità e alle procedure con cui i fondi vengono reperiti, spesi, monitorati e rendicontati all'interno dell'amministrazione comunale napoletana.

| Spesa stimata 2012     |                        |
|------------------------|------------------------|
| AREA                   | IMPORTO                |
| Politiche sociali      | € (400.000 + 300.000)* |
| Interventi manutentivi | € (200.000 + 70.000)** |
| ASÍA Napoli            | ***                    |
| PON*                   | € 435.200 + 461.280    |
| <b>TOTALE</b>          | <b>≈ € 1.800.000</b>   |

16 Visto il riscontro avuto dagli uffici comunali, sarebbe stato ingenuo aspettarsi qualcosa di diverso all'esterno del Comune.

*\* Gli importi sono dedotti da contatti diretti con gli uffici interessati e/o da un accesso diretto agli atti. La prima cifra fa riferimento agli importi rintracciati in atti deliberativi e di determina, la seconda è una stima di proiezione fino al termine del 2012 più costi per servizi effettuati, di cui non è stato possibile risalire agli atti d'origine e quindi ai costi effettivi. Si tratta di valori assolutamente prudenziali.*

*\*\* La prima cifra fa riferimento a costi orientativi annui, la seconda alla spesa per i wc chimici.*

*\*\*\* L'Asia non ha prodotto informazioni attendibili.*

Risalta, com'è ovvio, la predominanza dei fondi PON (circa il 50% del totale). Gran parte degli stessi è stata impiegata in attività presso l'ex scuola Deledda. Anche questo dà la misura dell'inerzia implicita in ciascuno degli atti posti in essere dall'organo politico. Una struttura "emergenziale" finisce per assorbire almeno la metà delle spese dirette ed indirette realizzate da un ente locale come il Comune di Napoli sul suo territorio.

Sarebbe interessante raffrontare la percentuale della popolazione rom interessata da questa spesa al totale presente in città. Ma il confronto finirebbe per rappresentare un puro esercizio retorico. Si sfiorano dunque i due milioni di euro annui, senza considerare una pur approssimativa stima dei costi indiretti. Fondi a cui corrisponde un beneficio davvero limitato per i rom e il resto della popolazione napoletana, come risulta facilmente rilevabile anche dalla ricerca Star. Il tutto, senza contare la piaga contabile/amministrativa dell'amministrazione "indodicesimi"<sup>17</sup>, indotta dai cronici ritardi nell'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi del Comune.

È essenziale quindi la predisposizione di un bilancio preventivo 2013 (e 2014!) serio e conseguente rispetto al piano triennale degli investimenti già approvato; è indispensabile un'attivazione immediata degli uffici competenti, per evitare il ripetersi dello stillicidio di risorse che continua a verificarsi da decenni infruttuosamente.

#### 4. I possibili finanziamenti

Prescindendo dai risparmi ottenibili grazie ad una fruizione più efficiente delle risorse già profuse, il quadro dei possibili finanziamenti rende chiaro che l'unico passaggio cruciale risulta la manifesta e chiara volontà politica di accedervi. L'Unar, nel suo rapporto, recentemente pubblicato anche in sede comunitaria ricorda, tra l'altro:

a) i fondi nazionali e comunitari afferenti ai Programmi operativi nazionali dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) finanziati con il Fondo Sociale Europeo e gestiti dalle Amministrazioni centrali;

b) i fondi nazionali e comunitari afferenti ai programmi operativi nazionali dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) finanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale Programma Operativo Nazionale Si-

<sup>17</sup> Si tratta della possibilità di impiegare l'importo mensile pari a 1/12 di quello dell'anno precedente in mancanza dell'approvazione formale del bilancio per un dato anno. Il bilancio preventivo 2012 è stato approvato, ad esempio, nel mese di giugno. Il che ha fatto sì che, per i primi sei mesi di quest'anno, tutti i servizi abbiano potuto movimentare importi non superiori a 1/12 di quanto previsto dal bilancio 2011. Per l'indizione e l'aggiudicazione di gare d'appalto che riguardano ad esempio il servizio di supporto alla scolarizzazione (da settembre a giugno dell'anno successivo) il ricorso ai dodicesimi è inesorabile.

curezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013 di cui è titolare il Ministero dell'Interno, il Programma operativo nazionale “Ambienti per l'apprendimento” di cui è titolare il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca;

c) i fondi nazionali e comunitari afferenti al “Programma Generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori” e le risorse aggiuntive che vengono rese disponibili, già a partire dal 2012, su specifici capitoli di competenza del Dipartimento per le Pari Opportunità (Cap. 493-Fondo per le politiche relative ai diritti e alle Pari Opportunità) e del Ministero dell'Interno (per un importo pari circa ad euro 15.000.000,00) rispettivamente destinate alla realizzazione delle azioni di sistema della Strategia Nazionale da parte dell'Unar nella sua veste di Punto di Contatto Nazionale e alla realizzazione, nell'ambito della presente Strategia, dei Piani locali di inclusione sociale dei rom e sinti in Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto nel biennio 2012-2013;

d) i fondi afferenti ai Programmi operativi regionali (Por) multisettoriali, individuali per singola regione e gestiti dalle Amministrazioni regionali;

e) i fondi nazionali, regionali e locali autonomamente gestiti dalle regioni e dal sistema delle autonomie locali nell'ambito delle competenze istituzionalmente loro assegnate ai sensi della normativa nazionale e regionale vigente nei settori oggetto dei quattro assi di intervento (Occupazione, Formazione, Istruzione, Salute, Servizi Sociali, Edilizia residenziale pubblica e privata).

Il Comune deve semplicemente decidere se e come cominciare a valutare l'opportunità di fruire di queste risorse. L'eventuale processo si troverà ovviamente agevolato dalla adesione del Comune di Napoli proprio al tavolo costituito presso l'Unar: i fondi, nazionali e comunitari, saranno accessibili solo attraverso questo canale.

## 5. Conclusioni

Non sarebbe realistico attendersi da un progetto come quello posto in essere conclusioni dirimenti e perentorie. È però possibile trarre da queste analisi alcuni spunti sicuramente indicativi.

### *La necessaria razionalizzazione di spese e risorse*

La palese mancanza di coordinamento tra chi, a vario titolo, ha a che fare con la questione rom nel napoletano è un dato imprescindibile per chiunque voglia iniziare a considerare la serietà (e la drammaticità) del tema. Un primo passo da compiere, a costo zero per l'Ente, potrebbe dunque essere quello di favorire un confronto almeno periodico tra i dirigenti a vario titolo investiti dal tema. L'esigenza più sentita da tutti è parsa infatti quella di un maggiore coinvolgimento e soprattutto di una più efficace interazione tra chi a vario titolo opera a strettissimo contatto delle comunità rom presenti sul territorio. Ciò favorirebbe anche e finalmente una gestione estremamente più consona delle risorse disponibili. In questo modo, inoltre, si porrebbero i presupposti per indicare e implementare, finalmente, una seria politica di intervento sul tema, dopo decenni di improvvisazioni e malaccorte attribuzioni di responsabilità. Ammettere l'insussistenza di

una emergenza rom per porsi nell'ottica della persistenza del disagio di una delle comunità stabilmente residenti da decenni sul territorio aiuterebbe a meglio inquadrare la questione e ad affrontarla in maniera decisamente più razionale.

#### *L'accesso ai fondi nazionali e comunitari in materia*

È anche evidente la necessità di una più attenta fruizione da parte del Comune delle risorse finanziarie disponibili in sede comunitaria. Qual è il disegno sottostante la richiesta di fondi eventualmente inoltrata? Ce n'è mai stato uno? Vale la pena di continuare a non considerare la disponibilità di risorse provenienti dall'Europa<sup>18</sup>, tenuto conto che proprio la leva della questione rom potrebbe facilitare l'accesso a risorse altrimenti precluse? Il Comune intende ignorare la possibilità di accesso all'Unar che reti come quella posta in essere dal progetto Star in corso potrebbero sicuramente favorire?<sup>19</sup> Si tratta di precise scelte politiche che implicano azioni di brevissimo ed anche medio e lungo periodo da porre in essere a partire da subito. Qualunque tentativo di accesso alle risorse comunitarie, prescindendo dall'Unar sembrerebbe ormai velleitario. Molto più efficace risulterebbe invece l'accesso a finanziamenti diversi considerando, per ciascuno di essi, la possibilità concreta di ulteriore incremento proprio grazie alla politica rom posta in essere dal comune. Si tratta di strategia politica. L'Ente è in grado di porsi in quest'ottica?

#### *Best practices*

Il catalogo di buone pratiche sul tema dell'integrazione rom non è vastissimo e prescinde comunque dallo specifico interesse di questa brevissima analisi. Il punto da porsi è, piuttosto, se il Comune sia o meno interessato a porre la propria esperienza accanto a quelle migliori su scala nazionale (se non al di sopra di esse). L'approccio al tema, superando l'ottica, palesemente inadeguata, di costante emergenza è, in questo momento storico, in costante evoluzione. Dal punto di vista delle risorse fruibili l'occasione sarebbe per il Comune di Napoli quantomeno proficua, avvicinandosi, tra l'altro, il periodo di ridefinizione delle risorse disponibili in sede comunitaria (2014-2020).

18 Dal 2010 è stata ad esempio apportata una modifica al regolamento (UE) n° 437/2010, recante la modifica del regolamento (CE) n° 1080/2006, con lo scopo di aumentare il sostegno finanziario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) per interventi di edilizia abitativa (per quanto concerne sia la ristrutturazione sia la sostituzione delle abitazioni) a favore delle comunità emarginate e in particolare delle comunità rom. Tale misura, il cui pacchetto finanziario può ammontare al 2% dello stanziamento Fesr totale, consisterebbe quindi in investimenti nell'Unione Europea per un importo di 500.000.000 di euro l'anno.

19 Il programma Progress si prefigge ad esempio, in particolare, "di fornire un aiuto finanziario all'attuazione degli obiettivi dell'Unione Europea nel settore dell'occupazione e degli affari sociali". Tra le sue sezioni esso include anche quella della "lotta contro la discriminazione e diversità", nel cui ambito va senz'altro inclusa ogni azione in favore dell'integrazione sociale dei rom. A questa sezione è destinato il 23% della dotazione complessiva del programma, che nel periodo 2007 - 2013 è pari a circa 683 milioni di euro. Più che ad accedere ai programmi in corso sarebbe sin d'ora opportuno cominciare a pensare a come inserire il Comune di Napoli all'interno di questo tipo di programmi a partire dal 2013.

## conclusioni

Lo *studio Star* contenuto in queste pagine ha voluto essere prima di tutto prodotto collettivo, a servizio della formazione di un gruppo di pensiero e di azione interno al Comune di Napoli. Come più volte sottolineato sarebbero state necessarie differenti risorse per un'analisi più completa ed esaustiva. Non era del resto mandato del nostro percorso consegnare al Comune una strategia o altro tipo di indicazioni tecniche dettagliate.

Ciò premesso, tanto attraverso le ricerche su campo, quanto grazie al lavoro complessivamente portato avanti da ciascuno dei componenti del gruppo di lavoro, *Star* è probabilmente riuscito a ricostruire una prima fotografia complessiva e aggiornata della presenza dei rom a Napoli e della relazione che con questa presenza il Comune di Napoli ha instaurato negli anni. Malgrado i pochi mezzi e le molte difficoltà, in poco meno di sei mesi il gruppo di lavoro ha cominciato a colmare importanti lacune relative alla conoscenza del fenomeno, mettendo contemporaneamente a fuoco i principali punti critici, le possibilità e i percorsi da seguire per una nuova filosofia amministrativa (anche) rispetto alla questione rom.

### Alcune considerazioni

109

Una delle prime considerazioni che emerge dallo *studio Star* è che la questione rom a Napoli è composta da elementi non troppo dissimili da quelli rilevabili in altre grandi città italiane e cioè:

- l'ormai ben nota sindrome che va sotto il nome di "politica dei campi" (tra i sintomi: campi come soluzione all'abitare, progetti palliativo rispetto ai danni che i campi stessi creano, squilibrio costi/benefici, accentuazione delle dinamiche di emarginazione, deresponsabilizzazione dei rom, incremento di sentimenti di intolleranza e odio razziale);
- l'educazione come problema quantitativo (frequenza, dispersione...), capace di ottenere buoni risultati sull'aumento del numero di iscritti e frequentanti, ma con scarsissimi riscontri positivi relativamente all'effettivo apprendimento e al miglioramento della relazione con altri compagni e insegnanti;
- mancata applicazione di raccomandazioni e leggi sovranazionali, applicando molte volte in maniera arbitraria il contenuto di questi atti (ad esempio ritenendosi in regola se si ospitano rom senza documenti in campi o in centri di accoglienza comunali, e non in regola se per gli stessi rom senza documenti si cercano soluzioni abitative diverse);
- tendenza ad etichettare le tematiche relative ai rom come "emergenza", così da eludere procedure e normative valide per tutti;

- mancato o cattivo utilizzo delle risorse economiche e umane accompagnato all'assenza di un coordinamento efficace all'interno della pubblica amministrazione, ma anche con le altre forze del privato sociale;

- applicazione di stereotipi culturali basati su pregiudizi negativi (i rom non vogliono integrarsi, hanno una predisposizione a delinquere e chiedere la carità, maltrattano i loro figli e rubano quelli degli altri, fanno ricorso alla magia nera) o positivi (i rom sono figli del vento e devono poter rimanere nomadi, è un popolo non belligerante, sono pre-moderni... e altre asserzioni varie più o meno riconducibili al "mito del buon selvaggio"). Stereotipi tutti sistematicamente analizzati e neutralizzati, oltre che dal buon senso di chi si è messo ad osservare in maniera disinteressata l'argomento, da studi importanti tra cui quelli dei più volte citati Leonardo Piasere e Claudio Marta. L'applicazione di questi stereotipi continua, purtroppo, a condizionare pesantemente anche le politiche istituzionali relative ai rom.

Se è vero che questi (e altri elementi) sono comuni alle altre grandi città italiane (e per molti aspetti anche a quelle europee), la questione rom a Napoli risente di molte delle peculiarità proprie del territorio: i mancati sgomberi da parte della pubblica amministrazione costituiscono ad esempio un'importante differenza rispetto al resto d'Italia; l'alta presenza di rom senza permesso di soggiorno e il non aver inciso quasi per niente su questo problema attraverso le politiche comunali, anche dove avrebbe dovuto e potuto avvenire (come nel Villaggio della Solidarietà, sulla circumvallazione esterna di Secondigliano che il Comune ha realizzato nel 2000); la mancata capacità di provocare turn over istituzionale nelle strutture comunali dove i rom vengono ospitati da oltre un decennio; gli alti costi e la mancanza di informazioni chiare rispetto allo smaltimento dei rifiuti ordinari e speciali in prossimità dei campi; l'alto tasso di disoccupazione e il mancato inserimento in percorsi formativi; la costante percezione di emergenza che sottende alla presenza dei rom a Napoli, sia per le condizioni ambientali in cui sono costretti a vivere (certamente più gravi rispetto ad altre regioni) che per i "casi più caldi" in cui i cittadini napoletani sarebbero sul punto di dare fuoco ai campi (come per il campo della Marianella nel 2011-12).

Sono questi alcuni degli elementi peculiari del contesto napoletano, dove più in generale è molto alta la percentuale di migranti senza permesso di soggiorno; dove è carente la capacità di accoglienza perché le soluzioni messe in campo sono più in grado di cronicizzare il problema che di avviarlo a risoluzione (si veda ad esempio quanto avvenuto a Napoli relativamente al dormitorio comunale o nella sistemazione in albergo di richiedenti asilo o sfollati); dove il tasso di disoccupazione è tra i più alti d'Italia; dove le commistioni con la camorra sono molto forti nella raccolta e smaltimento dei rifiuti (in particolare di quelli speciali); dove non esistono aree o edifici o piani destinati all'emergenza a fronte di un alto rischio sismico e vulcanico; dove il "problema casa" è ben lungi dall'essere risolto. Basti pensare alla differenza tra domanda e offerta di abitazioni, a tipologie abitative come le "Vele" di Scampia, ai tanti vani sfitti e non abitati, alla mancanza di un censimento aggiornato accessibile di immobili disponibili di proprietà pubblica. Il tutto inserito in un funzionamento amministrativo dove problemi come l'inef-

ficienza e il mancato coordinamento non riguardano solo i rom e dove sempre minori sono le risorse destinate al sociale.

## Raccomandazioni

Una presenza ritenuta ostica come quella dei rom può costituire la goccia che fa traboccare il vaso, o rappresentare il punto di partenza per il rinnovamento delle politiche dell'amministrazione pubblica. Da quanto detto risulta evidente che non è possibile migliorare la vita dei rom a Napoli con singoli interventi e piccoli aggiustamenti. Serve (come richiesto anche dagli organismi sovranazionali) una strategia complessiva, capace di mutare alla base approcci e modalità dell'intervento.

Qualsiasi strategia non può che passare per una buona conoscenza dei soggetti che ne saranno interessati, conoscenza che ovviamente presuppone anche un diretto coinvolgimento di queste persone e una costante capacità di ricerca, basata sulla convinzione che queste tematiche richiedono un perenne aggiornamento e una continua messa in discussione da parte del gruppo che se ne occupa.

Gli approcci e gli strumenti consigliati per migliorare le politiche amministrative per i rom a Napoli sono stati più volte illustrati all'interno dello *studio Star*, declinandoli anche nei differenti ambiti della ricerca (abitativo, educativo, economico e amministrativo, giuridico). Approcci e strumenti che, come detto, coincidono per lo più con raccomandazioni e normative sovranazionali.

Evitando pertanto di ripetere quanto già scritto (e rinviando alle conclusioni di ciascuna area del percorso Star), elenchiamo alcuni dei principi trasversali:

- necessità di ricollocare nell'ordinario la questione rom, sottraendola a legislazioni e atti amministrativi "speciali" e riportando agli alvei di competenza originaria aspetti attualmente attribuiti alle politiche sociali (come l'educazione e i progetti di scolarizzazione di cui non si occupa l'Assessorato all'Educazione ma quello alle Politiche Sociali) o a politiche di emergenza (come la questione abitativa, ancora una volta ritenuta di competenza delle Politiche Sociali e non di assessorati come quelli all'Urbanistica e al Patrimonio);
- conseguenza di questo primo punto è che il miglioramento della vita dei rom passa per il miglioramento di istituzioni e servizi per tutti (non più progetti di scolarizzazione per i soli rom, ma il miglioramento della didattica della scuola dove sono iscritti; non più soluzioni abitative solo per i rom, ma possibilità abitative miste dove possano coabitare rom e non rom; non più soluzioni di accoglienza per l'"emergenza rom", ma soluzioni di accoglienza per l'emergenza sismica, vulcanica...);
- mettere in campo una strategia complessiva che chiuda definitivamente la stagione politica dei campi anche a Napoli. Strategia ispirata ai criteri dell'efficienza e efficacia amministrativa e dell'equità sociale: razionalizzando la spesa, anche attraverso l'eliminazione progressiva dei costi economici e sociali non utili al miglioramento della vita dei rom e degli altri cittadini napoletani; e riuscendo

ad ottenere ulteriori fondi, anche grazie alla realizzazioni di una strategia in linea con le richieste sovranazionali;

- basare approcci e interventi amministrativi sulla conoscenza specifica, e non generalizzata, dei soggetti interessati. Per farlo è necessario completare ed aggiornare costantemente la mappa della presenza dei rom a Napoli (comprendendo ad esempio anche quelli in appartamento). Una conoscenza individualizzata e non generica dei soggetti destinatari dell'intervento, che sappia evitare modalità persecutorie e securitarie, può essere propedeutica all'utilizzo di strumenti quali i PEI (progetti educativi individualizzati) nei casi più complessi e, sempre, può aiutare a uscire dal panico del "grande numero" realizzando interventi più corrispondenti ai progetti di vita di ciascun individuo o nucleo familiare rom (in un'ottica di piccoli numeri);
- dotarsi di tutti gli strumenti necessari per affrontare quella che ciascuna delle aree di lavoro del progetto Star ha indicato come condizione indispensabile per un'evoluzione positiva della situazione: la mancanza di un permesso di soggiorno;
- non compiere passi falsi, prestando cioè attenzione a che anche gli interventi a breve termine corrispondano ai criteri indicati e che vengano messi in campo in funzione della progettualità di lungo periodo.

### La cabina di regia interassessorile

L'indicazione finale proveniente dal progetto Star corrisponde all'istituzione di una cabina di regia, composta da delegati dei diversi assessorati e capace di mettere a punto e realizzare una strategia complessiva.

Il suggerimento di investire un organo interdisciplinare facente capo direttamente al Sindaco nasce dalla presa d'atto del fallimento di politiche d'integrazione e inserimento sociale per i rom affidate alle politiche sociali anche nei tempi in cui a queste venivano destinate maggiori risorse.

Nel tratteggiare la bozza di quella che potrebbe essere la cabina di regia, il gruppo si è avvalso per lo più delle competenze e sensibilità dei partecipanti provenienti dai diversi assessorati.

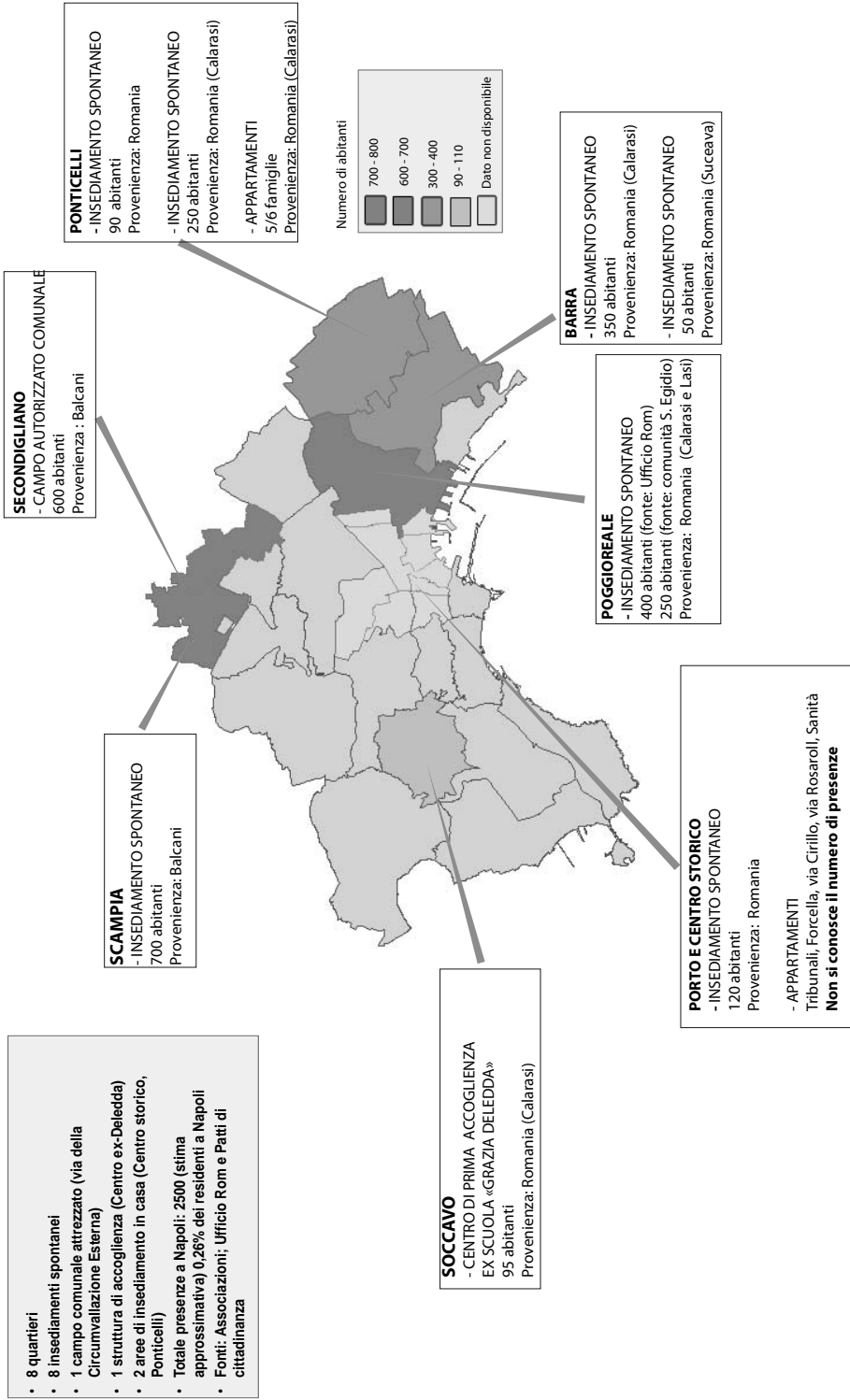
Alla luce dei risultati della nostra ricerca crediamo fondamentale che la cabina di regia:

- sia composta da un nucleo stabile (es. Assessorato alle Politiche Sociali, all'Educazione, alla Cultura...) e da una parte mobile (es: altri Assessorati comunali, Asl, Prefettura, Regione, Provincia, Intendenza scolastica, dirigenti, insignanti, associazioni e altri privati);
- mantenga tra i possibili modelli istituzionali a cui ispirarsi l'Unità di Progetto, lo staff di un Assessorato o del Sindaco, la Conferenza dei Servizi;
- conservi sempre la caratteristica di gruppo di ricerca, prevedendo anche la possibilità di includere nella parte mobile del nucleo di lavoro enti specializzati;
- sia dotata sin dalla costituzione di uno statuto legato a obiettivi e di un cronoprogramma dettagliato;



- possieda uno statuto che preveda un primo step legato al conseguimento degli obiettivi di breve e medio termine ed in particolare a quelli funzionali alla costruzione del nuovo impianto amministrativo;
- preveda strumenti di monitoraggio affidabili relativamente alle azioni messe in campo;
- sia dotata dei poteri necessari esecutivi. Se c'è qualcosa che proprio non serve al Comune di Napoli è un'ulteriore struttura formale, magari con soli poteri consultivi o non dotata delle deleghe necessarie a compiere gli atti amministrativi necessari;
- recepisca il patrimonio di esperienza e competenze dell'*Ufficio rom* del Comune di Napoli, nella consapevolezza che suo compito non è la costituzione di un ulteriore Ufficio che si occupi dei problemi di una determinata popolazione, ma la trasformazione dell'intera macchina amministrativa in un'ottica interdisciplinare e di lunga durata;
- contenga al suo interno competenze e sensibilità tali da basarsi su spinte motivazionali forti. La realizzazione di obiettivi e finalità difficili come quelle che deve porsi una strategia comunale per i rom si basa sulla possibilità che ciascuno dei membri della cabina di regia agisca in base ai propri convincimenti profondi e non solo in ottemperanza a norme e criteri formali.

## i rom nel comune di napoli



## metodologia della ricerca

Lontano dall'essere un documento esaustivo sulla metodologia di ricerca, quanto riportiamo di seguito corrisponde semplicemente alle “parole sporgenti” emerse durante i primi incontri del gruppo. Ispirandoci ad approcci propri della ricerca-azione (anche sulla pericolosa ambiguità di questo termine il gruppo si è soffermato a riflettere), l'obiettivo era produrre conoscenza attiva, a partire da interessi e problemi reali di chi lavora su campo. Abbiamo fatto riferimento a Lewin, Rogers, Dewey come iniziatori dell'approccio a cui ci ispiriamo. Infine, essendo emerso dal pre-gruppo dei referenti di ciascun assessorato l'interesse preminente per l'aspetto “educazione dei più piccoli”, ciascuna delle giornate di lavoro ha adottato una metodologia simile a quella rilevata efficace nel fronteggiare situazioni di dispersione e evasione scolastica con bambini e ragazzi rom.

Gli strumenti e le metodologie della ricerca socio antropologica, assieme a momenti di espressività teatrale e cromatica, a role playing, simulazioni, circoli narrativi, visite su campo e altre tecniche proprie della pedagogia attiva e riflessiva, sono state messe in campo al fine di coinvolgere i partecipanti nella maniera più profonda e completa possibile (nella sfera cognitiva, affettiva e relazionale).

Sebbene facessero parte del gruppo alcune figure con la funzione specifica di potenziare la ricerca, fin dal primo incontro è stato più volte ribadito che ciascuno dei partecipanti sarebbe stato “ricercatore” a tutti gli effetti. Essendo cioè il “ricercare”, a partire da ignoranze e sete di sapere, il motivo fondante del nostro stare insieme.

Ci siamo soffermati sul tipo di materiale ammesso e su quello da evitare. Alcune delle indicazioni in merito le trovate nelle “parole sporgenti” che riportiamo di seguito. La metodologia adottata (sempre in evoluzione) è stata condivisa dai partecipanti, i quali hanno contribuito a definire contenuti, tempi e modi.

La *ricerca Star* è stata possibile anche grazie alle comunicazioni intrattenute a distanza, tra un incontro e l'altro: durante gli incontri in sala Pignatiello di palazzo S.Giacomo venivano segnate su lunghi fogli da sottoparato idee, intuizioni e concetti di sintesi relativi agli argomenti affrontati. I contenuti venivano poi trascritti e riportati in formato elettronico per essere spediti ai componenti del gruppo di lavoro.

Tra i materiali distribuiti all'inizio: una cartellina con alcune indicazioni e il testo *Come partorire un Mammut (senza rimanere schiacciati sotto)*, dove è possibile rinvenire molti dei contenuti e dei supporti teorici alla base della metodologia adottata.

---

## ITINERARIO DI RICERCA

**Parole chiave:**

- soggetto attivo
- interesse

**Ricerca:**

- pura
- applicata

**Atteggiamenti necessari:**

- coinvolgimento dell'affettività
- sospensione del giudizio
- attivazione e presa di responsabilità individuale

**L'inchiesta mira a produrre:**

- sospensione del giudizio
- materiale teorico (attraverso la condivisione di prove, fatti)
- cambiamento nel contesto esistente

Il cambiamento consiste nel dotare la pubblica amministrazione di strumenti e metodologie per:

- migliorare la pubblica amministrazione stessa
- migliorare la vita dei rom e degli altri cittadini non rom
- produrre conoscenza e consapevolezza

**Definizione della domanda di ricerca.**

Perché sia valida la domanda deve essere:

- mirata
- concreta
- misurabile (almeno in parte)

*Ciascuna delle domande può diventare un'ipotesi di ricerca (e mutamento).*

*Per lavorarci è necessario produrre materiali il più possibile assimilabili a: fatti tangibili, prove*

**Come "prove" il gruppo ha deciso di ammettere:**

- le esperienze di vita diretta, i sentimenti, le emozioni
- le rilevazioni sul campo il più fedeli possibili a quanto osservato e raccolto (report, interviste, questionari...)
- ricerca bibliografica
- indagine sulle pratiche

**Documenti di ricerca:**

- verbali: plenaria, sottogruppi
- report
- interviste
- questionari
- restituzione di ricerche bibliografiche e buone pratiche

**Gli argomenti attorno a cui il gruppo ha deciso di avviare una ricognizione dell'esistente sono:**

- quadro normativo e finanziamenti
- mappa rom a Napoli
- mappa intervento istituzionale

---

## DOMANDE DI RICERCA

Questa la mappa di domande emersa dal primo incontro. Come si nota le domande sono tante e a volte ripetitive.

A ciascun membro del gruppo è stato dato il compito di:

- selezionare le domande che "sentite più sue" (per il ruolo lavorativo svolto, per sensibilità e inclinazioni personali);

- “accorpare” altre domande contenute in questo elenco, se ritiene che possano confluire nelle sue senza eccessive forzature;
  - “esplosione” le domande che ha scelto, ovvero declinarle in sottodomande che permettano di entrare maggiormente nello specifico;
  - immaginare un possibile itinerario di ricerca attorno alle domande scelte.
- Cominciare cioè a individuare il tipo di materiale bibliografico, di esperienze significative fatte da altri e altrove, le visite su campo, le possibili interviste e altre “prove” (v. metodologia suggerita).

1. Di quali strumenti, metodologie e competenze deve dotarsi la pubblica amministrazione della città di Napoli per affrontare in modo efficace la questione rom?
2. Qual è il quadro normativo di riferimento?
3. Quali sono gli atti deliberativi degli ultimi 3 anni?
4. Quali sono le competenze delle diverse istituzioni locali?
5. Come far diventare i beni comuni effettivo patrimonio (di idee, competenze, strutture)?
6. Come dare continuità strutturale e all’iniziativa?
7. Come posso rendermi utile alle persone che abitano nel mio campo (soprattutto rispetto all’igiene)?
8. Quali e quanti sono i campi a Napoli e dintorni?
9. In che modo un’amministrazione può superare la perenne fase di emergenza sulla questione rom?
10. Come risolvere il problema domicilio o residenza per il permesso di soggiorno?
11. Il cittadino rom si può considerare senza fissa dimora?
12. Come non far invalidare percorsi formativi da problemi giuridici e burocratici?
13. Chi è rom e chi non lo è?
14. Come fare in modo che il patrimonio (anche di risorse umane) sviluppato durante il percorso venga riconosciuto e acquisito dal Comune?
15. Come chi si è formato può venire “sfruttato” dall’amministrazione come agente di cambiamento?
16. Se e quale forma dare al gruppo che segue il percorso.
17. Come conferire trasversalità all’azione?
18. Come fare in modo che questa “forza di gruppo” non sia occulta?
19. Qual è il funzionamento della macchina comunale?
20. Come realizzare una migliore integrazione per i rom?
21. Come far conoscere le persone nella loro individualità e non nello stereotipo grupppale?
22. Come arricchire il patrimonio della pubblica amministrazione perché diventi base di indirizzo politico?
23. Cosa pensano di questo percorso specifico i rom?
24. Dove trovare i finanziamenti per affrontare la questione rom/campi?
25. Come affrontare il tema della dispersione scolastica (medie in particolare)?

26. Quale scolarizzazione per i rom?
27. Quali le questioni urbanistiche e territoriali e quali politiche urbane?
28. C'è volontà di programmare per andare aldilà dell'emergenza? Come inserire gli elementi nella programmazione ?
29. Come trovare modelli abitativi alternativi utili anche ai rom?
30. Come realizzare spazi (pubblici) di effettivo incontro tra rom e non rom?
31. Cosa dà e cosa riceve Napoli rispetto all'esperienza nazionale e internazionale con i rom?
32. Come superare il concetto di "questione" e iniziare a ragionare in termini di cittadinanza acquisita?
33. Come superare il meccanismo di "delega"?
34. Come sono le abitazioni attuali dei rom dal punto di vista dell'igiene e della sicurezza, e come migliorarle?
35. Come utilizzare edifici inutilizzati?
36. Quali i riferimenti bibliografici?
37. Come si spostano i rom?
38. Come fare in modo che situazioni "transitorie" non si cronicizzino?
39. Quali sono gli alloggi per un piano di emergenza nel Comune di Napoli non solo per i rom?
40. I casi attuali di emergenza possono essere utili alla ricerca?
41. Quanto costa l'emergenza e la politica dei campi?

## VOCABOLARIO STAR

Questo il "vocabolario Star", ovvero le parole selezionate dai partecipante al gruppo di lavoro tra quelle che richiederebbero una necessaria sincronizzazione dei vocabolari individuali. Per un gruppo che voglia dirsi tale e che si pone obiettivi di ricerca e operatività sociale, i partecipanti al percorso Star hanno cioè ritenuto indispensabile che attorno alle parole che seguono dovesse esserci il minor numero possibile di interpretazioni dissonanti. Durante gli incontri quindicinali, ma anche nell'ambito delle ricerche su campo, si è cercato di riempire di significato condiviso ognuno dei termini in questione.

Cultura

Popolo

Etnia

Razza

Integrazione

Tradizione

Folklore

Identità

Nomadismo

Lingua

Famiglia allargata

Housing sociale

*Il presente report ricostruisce una fotografia della situazione della popolazione rom nella regione Campania al dicembre 2011 – con particolare attenzione alla città di Napoli – grazie a elementi raccolti sul campo e analizzando gli effetti che hanno prodotto sulla realtà locale i provvedimenti del maggio del 2008: il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) che ha dichiarato lo “Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia” – 21 maggio 2008 – e l’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativa per la Campania n. 3678 del 30 maggio 2008 (Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nella regione Campania).*

*Lo studio ha messo a confronto la situazione all’epoca dell’emanazione dei provvedimenti con la situazione attuale per capire quali sono stati gli effetti dell’intervento del Commissario straordinario durante questi 41 mesi.*

# STAR PROJECT

Funded by Open Society Institute

## PROJECT REPORT

### RECORDING ORDINARY EMERGENCY

#### Encamped lives, dumps, pogroms and other happenings about the Roma community in Campania Region

##### Introduction

This report hereby gives a comprehensive picture of the present situation (December 2011) about Roma population in Campania Region – with a special insight about the city of Naples – basing on data collection in the field. It also furnishes a reconstruction of the effects caused by the extraordinary measures that in May 2008 lead to the declaration of the “state of emergency of the settlements of nomad communities in Campania Region”.<sup>1</sup> The study has made a comparison between the situation at the age of the issuing of the extraordinary measures and the present situation, trying to understand the effects of the intervention of the extraordinary Commissioner during the last forty-one months.

##### Methodology

Data reported hereby have been collected on the basis of the interviews gathered from different stakeholders about Roma issues, through visits to the camps and through interviews with Roma people. In particular, interviews have been granted by:

- Annamaria De Stefano, Responsible for the “Roma Office” and for Pacts of Citizenship of the Municipality of Naples;
- Sergio D’Angelo, Councillor for Social Affairs in the Municipality of Naples;
- Gabriella D’Orso, Deputy Prefect;
- Enzo Sacco, representative of the association “*Il Pioppo*”;
- Carla Volpe, Antonietta Carosco, Sara Lucatelli e Sara Luciano, *Opera Nomadi*;

<sup>1</sup> The decree of the Prime Minister (Presidente del Consiglio dei Ministri, DPCM) which stated the “*State of emergency related to the settlements of nomads in the territory of Campania, Lazio and Lombardia regions*”, dated 21<sup>st</sup> May 2008, and the ordinance of implementation of the Prime Minister for Campania region, number 3678 dated 30<sup>th</sup> May 2008 (Urgent regulations of civil defense to face the state of emergency related to the settlements of nomadic communities in Campania region).



- about 20 Roma people living in the mentioned camps.

A number of strategic places have been visited:

- authorized camp in *Caivano*;
- authorized camp in Naples – *Scampia*;
- authorized camp in Naples – *Secondigliano*;
- non-authorized camp in Naples, “*via del Riposo*”;
- settlement in Naples, “*viale della Maddalena*”;
- ex-settlement in Naples – *Ponticelli*, *Mailbran* street;
- settlement in Naples – *Ponticelli*, *Argine* street.

Moreover, some visits have taken place in areas appointed for new plans of settlement:

- Naples – *Ponticelli*, “*via delle Industrie*”;
- Naples – *Ponticelli*, *Sambuco* street.

Thanks to the mentioned visits and interviews, an attempt has been made in order to figure out a sort of mapping of the presence of Roma people in the Neapolitan area, trying to understand, in particular:

- areas of origin of Roma people;
- number of people and living conditions;
- sanitary condition;
- legal condition;
- integration level.

The data collection described above serves two purposes: building a sort of map of the present situation and understand how the emergency situation has been managed in Campania region.

### Measures and beginning of the state of emergency

On 21<sup>st</sup> May 2008 a decree of the Prime Minister (DPCM) stated the “State of emergency related to the settlements of nomadic communities in the territory of Campania, Lazio and Lombardia regions”: afterwards, the ordinance number 3678 dated 30<sup>th</sup> May 2008 – *Urgent regulations of civil defence to face the state of emergency related to the settlements of nomadic communities in Campania region* – of the Prime Minister stated the implementation of the mentioned decree, in Campania region. Measures have been issued by the Prime Minister, Hon. Silvio Berlusconi, during the very first days of his installation at the government after he won the elections with his centre-right coalition.

Officially, the event that caused such an urgent legal intervention was the act of burning of some camps of Roma people in *Ponticelli* area – residential area in the eastern part of Naples. This act followed a complaint lodged by a woman of the area against a Rom girl of Romanian origins: the woman complained an attempted kidnapping of her daughter, while they both were in their flat.

In fact, if we analyze some previous measures implemented by some local authorities (in particular in Rome and Milan), we are easily lead to consider these measures taken by the Prime Minister as a due mark of gratitude to the political ally Northern League (*Lega Nord*, an Italian regionalist and federalist political party): the centre-right coalition won the elections thanks also to the increased political weight that this party has obtained in the last few years. This act was in line with an amplified and exacerbated tensions involving issues as, for instance, the safety of citizens: the issue of Roma people living in Italy was widely included within this general climate of tension.

For the sake of argument, the measure<sup>2</sup> implemented in 2006 in Milan – by common consent between the Municipality and the Prefecture – clearly illustrates the governmental logic of intervention of that period: within the text of this provision it is possible to read the same wording that will be used in the later Emergency Decree and its following implementing ordinance in 2008. In the “*Patto per Milano sicura*” we can read:

“*premessò[...] che la città di Milano [...] soffre della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e di nomadi, che si sono stabilmente insediati nel territorio, utilizzando strutture abusive in aree ed immobili dismessi.*”<sup>3</sup>

We can find the same wording in the ordinance of implementation of the emergency decree:

“*considerata la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio ella regione Campania (idem per Lazio e Lombardia), a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane*”.

Despite the grotesque idea – supported by a deep ignorance of the topic – that nomadic people become dangerous when they permanently settle down on a territory, it is possible to assume, from an analysis of the above mentioned documents, that the ownership of the emergency decree belongs to the right political area representing the Northern part of Italy, at least for some part of the decree itself. For this reason, we can assume that these measures have been the first act of government as a consequence of an election campaign imbued with racism and anti-Gypsyism.

From this point of view, as a matter of fact, the measures would have been designed for Milan and Rome,<sup>4</sup> while keeping apart Naples and Campania region. The above mentioned events happened in *Ponticelli* on one side were the right occasion to implement such measures, on the other side they gave the government the chance to include in the plan the southern region. The fact that

2 The so-called *Patto per Milano sicura*, (Safe Milan Pact).

3 “given that [...] the city of Milan [...] suffers from the presence of many non-EU illegal immigrants and nomads, that are permanently settled in our territory, using unauthorized structures in disused areas and buildings.”

4 Even in the “Safe Rome Pact” a “nomads’ problem” was mentioned, among the priorities for intervention on urban safety.

Campania region was included in the very last moment was confirmed also by the Deputy Prefect Mrs Gabriella D'Orso during the interview dated 30<sup>th</sup> November 2011.

### The young Roma kidnapper

This report is not going to present the different steps of the trial that involved the young Rom girl of Romanian origins: this is not strictly linked to the analysis hereby presented. However, it could be useful to underline that this was the first time that a person – minor, in this case – has been sentenced for committed and aggravated kidnapping, with a sentence to be served for three years and 8 months. The sentence was exclusively based on the accuser's statements, the mother of the child supposedly kidnapped: only the accusing declaration of the aggrieved party was taken into account to pass the judgment and no other elements. According to the inferior court and the court of appeal, the kidnapping was committed and not attempted, even if the removal of the minor did not happen because the child – that was found on the landing according to the account of her mother – was turned towards the stairs and not facing the door of her house, in a sort of escape direction. Moreover, it was an aggravated crime because the kidnapper took advantage of the impaired defence of the victim, for the reason that a few months old child is not able to defend herself.

To tell the truth, any other sentence – reduced for attempted crime and not committed or without aggravating circumstances – would have allowed the release of the uncensored girl. In fact, the different Colleges of the Juvenile Court expressed in many occasions their opposition to any other option except prison. We clearly read in a document that states the denial to a demand of release presented by the girl's defence attorney:

*“L'appellante è pienamente inserita negli schemi tipici della cultura rom. E proprio l'essere assolutamente integrata in quegli schemi di vita che rende, in uno alla mancanza di concreti processi di analisi dei propri vissuti, concreto il pericolo di recidiva. (...). Sia il collocamento in comunità che la permanenza in casa risultano infatti misure inadeguate anche in considerazione della citata adesione agli schemi di vita rom che per comune esperienza determinano nei loro aderenti il mancato rispetto delle regole”.*<sup>5</sup>

Few months ago, the girl obtained the permission of serving the sentence in a correctional residence for minors, where she will stay till the end of the sentence, that will be in a few months.

5 The appellant clearly presents the typical features of the Rom culture. The fact that she is totally affected by those cultural features and behaviours – together with a total absence of analysis of her own personal experience - is prejudicial to the possibility of second offence. The permanence in a correctional residence for minors or in a foster home seems to be an inadequate solution, considering the above mentioned behaviours about the Rom lifestyle: in fact, it is commonly considered to be without respect of rules. (Free translation from the original).

## Juridical justification for the decree and the measures taken by the Prime Minister

From a juridical point of view, leaving out a detailed analysis of the measures that originated the state of emergency, an aspect should be underlined: the legitimacy for issuing the emergency measures is to be found in the articles number 2 and 5 of the Law 225/92. This aspect will be fundamental for the decision taken by the Council of State which stated the illegitimacy of such measures.

The Law 225/92 instituted the Civil Protection and, at the articles 2 and 5 it envisages the possibility that the Government, in case of natural disasters or other events requiring extraordinary powers, can act according to an emergency legislation, avoiding the ordinary process based on the constitutional system. On one side, such a legislative tool finds its meaning in an extraordinary situation, on the other side it envisages a number of dispensations for a long list of laws, regarding for instance environment or urban planning. In this situation, it is easy to presume almost the absence of constitutional assumptions, given that this procedure has been carried out for years in Italy at a regional level: it can be considered an instrumental procedure which aims at departing from the unexceptional system of law. To make an example of this, the settlements of Roma people, also known as “camps”, do not meet the urban planning regulations in force.

In the following paragraphs, we will analyse the reasons that stated the illegitimacy of the extraordinary measures.

### Social policies up to 2008

Before analysing the effects produced by the extraordinary measures, it can be useful to mention the most relevant social policies in force in Campania region and in Naples up to 2008. Until the first half of the '90s no specific actions for Roma people had been undertaken in Naples and Campania region. But the intensifying conflict in the Former Yugoslavian Republic caused an increased number of Slavonic Roma people in the settlements of Naples and the Municipality started facing some problems related to this flow of people. For instance, they had to face the schooling of Roma children and their integration in the Italian school system. The solution came awarding a contract to *Opera Nomadi*, an organization which managed, for instance, the school transport or other services.

However, the local authorities intervened on the housing issue only in the last '90s, when the mayor of Naples, Antonio Bassolino, decided to build a wide camp – officially called “solidarity village” – in *Secondigliano*,<sup>6</sup> between a prison and a fast-flowing road. Bassolino could undertake such an action thanks to the extraordinary powers coming from a disastrous event, that was the opening of a chasm in the ground in *Secondigliano*. Around seven hundreds Roma people were moved in that new camp on July 24<sup>th</sup> 2000: they were previously settled in an unauthorized camp called “*via Zuccarini*”, placed under the bridge of the metro (line one) near *Piscinola* station. The housing solution put forward was

6 A quarter in the northern area of Naples.

to place a series of emergency housing units – plate containers – with toilet facilities and connection for the kitchen. The realization of the project – and the related displacement – was quickened by an event happened in summer 1999: a Rom boy killed a girl of that quarter running her over with his moped. It was said that the boy had come from Milan and that he did not live in Naples. In order to avenge her death, an angry mob lashed out against the Roma camps, also setting fire to some of them. Seizing the opportunity, the mayor Bassolino promised an immediate displacement of the Roma people living in *Scampia*.<sup>7</sup>

The new camp was not sufficient to cover the real housing needs of the Roma population living in that area. In fact, an equal number of people did not move to the new camp and stayed in unauthorized camps in *Scampia*, where they still live nowadays.<sup>8</sup> News about these settlements had not been spread until the Municipality submitted a project to the Regional Authority in order to finance the building of a new “village”. Campania Region – led by Antonio Bassolino, upgraded to this new public office as governor – approved the project, involving it in the so-called “*parco progetti regionale*”.<sup>9</sup> On the Campania Region website it is possible to read the following statement:

*Con DGR 1 041 /2006, la Giunta Regionale ha istituito il Parco Progetti Regionale, allo scopo di assicurare una maggiore integrazione programmatica, finanziaria e operativa tra i sistemi di programmazione finanziaria in fase di attuazione e quelli in fase di programmazione, nonché il costante e continuo sostegno all'attuazione delle Politiche di Sviluppo Regionali [...] Il Parco Progetti Regionale è la “riserva” di progetti a disposizione della Giunta Regionale della Campania per la programmazione regionale delle risorse finanziarie regionali, e aggiuntive nazionali e comunitarie per le politiche di coesione e sviluppo.*<sup>10</sup>

It was an approved project but it could not be contracted, because some operational elements were missing. (see annex 1 ). The amount of the project was 7 million euro of structural funds, coming from the EU, strictly connected to the Community requirements in terms of aims and use. Such a project has been unknown to the associations and Roma groups up to July 2011, when the new Councillor to the Social Affairs Sergio D'Angelo made it known. In that occasion, it was possible to understand that the very first drafting of the project was to build an enclosed settlement, where people coming from a wider area should have lived, one house next to the other, without ways to pass through or open space. Nowadays, the Municipality of Naples is considering the possibility to change parts of the project.

7 Scampia and Secondigliano are neighbour quarters.

8 Situation noticed by some OSI representatives during the visit on July 13<sup>th</sup> 2011.

9 It means a sort of regional projects set of actions.

10 To sum up, the regional decree states the existence of a regional projects set of actions, a sort of general planning about financial and operative projects on the regional level. This set of actions aims at creating cohesion and development, trying to harmonize funding coming from the regional authority, the national government and the European Community.

See [http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/HOME\\_DettaglioPrimoPiano.psm?itemId=2306&ibName=NotiziaHomePage&theVectString=0](http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/HOME_DettaglioPrimoPiano.psm?itemId=2306&ibName=NotiziaHomePage&theVectString=0)

Another action undertaken under the umbrella “social policies” was the management of issues coming from the Romanian Roma immigration in Italy. In 2005 the Municipality of Naples provided accommodation for some Roma people encamped in *Fuorigrotta*, a middle-class quarter near the city centre, a suburban area not so far from Naples. The accommodation was at CCAST,<sup>11</sup> in *Soccavo* area. In the leaflet of the centre it is possible to read the following description: the activity of the centre began in 2005 as a reception service for Romanian Roma people, becoming later a reference point for planning projects involving Roma people.<sup>12</sup> The CCAST houses about 120 people and we can report the following aspects noticed during a visit we had in July 2008:

- the centre was enclosed and there was no free admission or contact with people inside without the permission of the councillor to the social affairs of the Municipality;
- hosted people used to leave their identification documents to the reception desk;
- every room – the former classroom, when the building was used as a school – hosted two families;
- the coordinator of the centre expressly stated that the activity of the centre had contributed to the “civilization” of the people hosted, since, at the moment of their arrival, they were not able to satisfy their own needs.

Nevertheless, nowadays the centre/office is considered the flagship of the social policies at local level: as we can read from the leaflet, it deals with reception activities, social control, deviance contrast, gives legality information, school monitoring, socio-sanitary care and mediation between Roma people and public institutions.

A relevant aspect has come to the surface from the survey and the interviews granted during these months: in Campania region Roma people are more often moved away by pogroms and uproars of common people than by official public actions. Moreover, it could be interesting to notice that Roma settlements are of great economic interest. The events occurred in May 2008 in Ponticelli are common knowledge: an angry mob set fire to some camps and the Roma inhabitants were led away escorted by the police in order to avoid further attacks. In that case, a pogrom - carried out by a mob of citizens – managed to clear an area illegally occupied by Roma people. This seems not to be an isolated event, rather a normal practice. Some people interviewed for this survey talked about other similar events in *Gianturco* area, even if less strong in terms of violence. The same approach can be recorded for the fires set to the camps in *Scampia* in 1999: in that case Roma people were moved away by an angry mob and the place of their settlement would have been a strategic passage for a new road, connecting different parts of the province.

<sup>11</sup> “Centro Comunale di Accoglienza e Supporto Territoriale per cittadini ROM rumeni”, that is a building – the former school “Deledda” – for the reception of Romanian Roma people. The Municipality of Naples was in charge of the management of the this centre.

<sup>12</sup> Verbatim: “Nato nel 2005 come centro di prima accoglienza nel contesto dell'ondata migratoria dei Rom rumeni, si è nel tempo trasformato in Centro di Accoglienza e punto di riferimento per la progettazione rivolta ai rom rumeni”.

## The compulsory administration in Campania Region

Compared to other regions, the emergency period in Campania region was different for some aspects. It began with the census of the camps, but in this region there were not continuous evacuations as it was in Milan, for instance.<sup>13</sup> The special commissioner in Campania region organized the different actions aimed at Roma people, without withdrawing powers to the local administrations and their area of expertise. The vice-prefect Mrs D'Orso – responsible for the forth area civil rights and citizenship – says that the first action undertaken by the special commissioner was to call the heads of the different Roma families, in order to listen to their advice about the possible solutions to implement.

### *The census*

The census started in the camp placed in *Scampia*, then it was carried on in the other camps of the region. It was led by the staff of the Prefecture, the *Questura*<sup>14</sup> and Italian Red Cross. The census was on a voluntary basis, i. e. it considered only people willing to be registered: they were identified by fingerprinting, even if underage, but not under 16, as the prefect reports. Every person was identified in the same way, even if they had some identifying document with them. According to what the interview with the prefect brings out, at first the identification of the ethnic group was included, because Roma people wanted to group together the families in the new camps according to ethnicity. Afterwards, after the recommendations of the EU, this piece of information was deleted.

Some Roma people tried to be registered even if they did not live in those camps any more, with the hope to profit from the benefits that could have come from this operation. Moreover, there has been a misunderstanding about the document issued after the fingerprinting: on one hand, the presentation of the document reassured the police in some cases, on the other hand a number of Roma people had criminal proceedings even though they had been fingerprinted.<sup>15</sup> (see annex 2).

The data collected are available only for the Prefect who made them accessible for other institutions, under the control of the data Protection Commissioner. The total number of people fingerprinted was 2754 (1 419 underage) in Naples and its province; in Caserta and its province they were 297, 130 of which underage. However, the real assessment of the numbers can be at least twice as much.

### *Action of the special commissioner*

The most relevant activities undertaken by the commissioner have been implemented in the fields of health, legality and housing conditions. About the health plan, the commissioner envisaged the signature of a memorandum of understanding among the local health institutions and the associations of the service sector, especially for the vaccination of underage. During the first years,

<sup>13</sup> Some families were moved away up to 30 times.

<sup>14</sup> The provincial headquarters of the police force: crimes are reported to the *Questura*, passports and permits for foreigners are renewed there.

<sup>15</sup> They were proceeded for the crime of illegal immigration in Italy, under the clause 10 bis Dlgs 286/98, included in the law called "pacchetto sicurezza L. 94/2009".

in 2008, a database was created to monitor this campaign of vaccination: then it was extended also for the tuberculosis. Afterwards, in 2009 the memorandum was extended also to the support during the maternity period in some Neapolitan hospitals (“*Monaldi*” and “*Cotugno*”). Moreover, the commissioner asked the regional authority to have the loan of some premises in the province of Benevento, to receive and see pregnant women.

Other key actions have been undertaken, in particular for the support to the families and for facilitating the school education: the Community of *St. Egidio* was in charge of this part of the project, which consisted in giving the sum 1 00 euro per each family, to help them with the school needs of the children. After the project had finished, this amount of money was partly financed by *Fondazione Banco Napoli*, partly it was supported by the work of the volunteers of *St. Egidio*.

The commissioner, jointly with the Minister Roberto Maroni and the special commissioners of the other regions, has tried to find some other national funds to be allocated in projects to come. The majority of the amount is to be collected through the application of the Law number 133 of 2008, about public Works. 16-million-euro funds have been identified up to now: this sum is now available for the Prefect, but it can not be used because of the latest sentence which states the illegitimacy of the “state of emergency”. Moreover, 1 -million-euro funds – allocated by the measures taken by the Prime Minister – have been available for the maintenance of the emergency state: salaries of the staff, means and other expenditures.<sup>16</sup> About this issue regarding the funds, people interview gave different opinions: the responsible for the Roma Office of the Municipality of Naples said that, in order to obtain the money, projects should have submitted. But they did not submit any project, so the funds remained unemployed. The Councillor for the Social Affairs said that the amount of the funds was not enough to implement the plans they had designed. The Prefect said that the funds were in the Prefecture’s coffers: without the sentence of illegitimacy, they would have been used to implement the housing plans designed during the emergency period.

### *Housing plans*

The housing plans of the special commissioner up to November 2011 are the following:

- Arrangement for the settlement in “*Via delle industrie*” street, in *Ponticelli* area.

The area is 1700 square meters in *Via delle Industrie* street, number 41. Formerly, the area was of industrial interest, especially for the steel industry of *Asnaldo* and *Eni*. According to the information collected and in particular to the statements<sup>17</sup> of the former mayor of Naples Rosa Russo Iervolino, five new buildings would have been raised, thanks to an amount of 1 0 million and 400 thousands euro financed by the Minister of the Interior. Last February, Mrs Iervolino said

<sup>16</sup> Totally, only 166 thousands euro were spent.

<sup>17</sup> See [napoli.repubblica.it/cronaca/2011/02/23/news/a\\_ponticelli\\_le\\_nuove\\_case\\_per\\_i\\_rom-12796110/](http://napoli.repubblica.it/cronaca/2011/02/23/news/a_ponticelli_le_nuove_case_per_i_rom-12796110/).



that within 18 months 72 Roma families would have had new houses, in *Ponticelli* and *Via Argine* area. During our inspection of this place, we noticed that there is only an open space, empty: so, the funds have covered only the expenses for the demolition of the previous building till now.

According to the housing plans of the Prefecture, a reception centre – as it was for the *Deledda* school in *Soccavo* – would have been realized in *Ponticelli*, in *Sambuco* street. Moreover, The centre in *Soccavo* would have been widened.

A further action about the housing issue concerned an unauthorized camp in *Giugliano*, a municipality placed in the suburb area of Naples, halfway between Naples and Caserta. This camp was set in the '70s in an industrial area – called ASI area.<sup>18</sup> On April 12<sup>th</sup> 2008 the camp was moved away because the area was deeply polluted.<sup>19</sup> Some families – more or less 150 people – found accommodation in camp build by the authorities near *Giugliano*, thanks to the funds of the Province of Naples. The former prefect and special commissioner Alessandro Pansa planned a second settlement for this area: this would have been a work on the cutting edge, the flagship of the whole action of the compulsory administration. But this project was not implemented, because of a strong opposition coming from different parts.

On July 2010 the prefect resigned and Mr Di Martino replaced him. After the evacuation of the camp, the Roma people who did not manage to find accommodation in the authorized camp, settled in three different private areas with makeshift shelters. According to the data collected by LAN (Laboratory of nomadic architecture), they were 466 people, 86 families, 275 of which underage. To date, none of the authorities have found a housing solution for these people.

### *Juridical status*

One of the action implemented during this period concerned the attempt to straighten out the juridical status of many Slavonic Roma, coming from the Former Yugoslavian Republic: their immigration in Italy started from the '80s and they arrived without any document. The plan – designed by the special commissioners of the three regions involved and the Minister Roberto Maroni – was based on the idea that Roma people should have asked for the political asylum, because they fled war and persecution. So, Roma people were invited to submit the application for asylum during the emergency period, after 20 years from the original situation. Their request was to be denied,<sup>20</sup> however, they could have obtained a humanitarian residence permit issued by the *Questura*. Only people without criminal record could have benefit from this procedure: so, at first they obtained a renewable residence permit for three months as asylum seekers, then the humanitarian permit. But people interviewed in Naples and its province report about a small number of permits issued: in Secondigliano only five people obtained it, in Naples only some tens. In Campania region the Prefecture reports about 300 residence permits. One of the reasons for this small number of permits is the fact that the Law 94/09 - at the article 10 bis of the decree 286/98 – in-

18 An area where a lot of toxic waste was dumped.

19 See [www.internapoli.it/articolo.asp?id=20684](http://www.internapoli.it/articolo.asp?id=20684).

20 The local commission would have denied the application, because war is not in place any more.

troduces the crime of illegal immigration: this adds to the juridical status of the applicants a criminal record.

### The sentence of November 16<sup>th</sup> 2011 issued by the Council of State

The Council of State found the emergency decree – and the measures taken on its basis in 2008 – illegitimate,<sup>21</sup> making all the resulting executive acts uneffective. The sentence came after two instances of judgment, as a consequence of the appeal to the Court filed against the sentence issued by the TAR.<sup>22</sup> The appeal was filed by a group of institutions – the Prime Minister, the Minister of the Interior, the Civil Defence and the prefects of the cities involved in the compulsory administration, i.e. Milan, Naples and Rome – against the ERRCF<sup>23</sup>, Mr Sulejmanovic and Mr Ramovic, parents of two fingerprinted minors. On their turn, the ERRCF, Mr Sulejmanovic and Mr Ramovic presented some more causes for appeal against the TAR sentence of 2009.

The sentence of the TAR partly overruled the three decrees of the Prime Minister issued on May 30<sup>th</sup> 2008, as well as the measures<sup>24</sup> taken on the basis of the above mentioned decrees. To sum up, the sentence points out three main items:

- the decrees of the Prime Minister were not legitimate, in particular for what concerned the fingerprinting of people, both minors and adults;
- parts of the decrees were in contrast with the freedom of movement and the right to work granted by the article number 16 of the Italian Constitution;
- it rejected the more general causes of appeal presented against the decrees and the measures concerning the declaration of the state of emergency.

The appeal filed by the Hungarian association and by the two Roma people was against the decree of the Prime Minister of May 21<sup>st</sup> 2008, in particular against this two fundamental aspects:

- the decree was issued without the right assumptions of emergency, as the article number 5 of the law 225/1992 states;
- the decree was issued with discriminatory intents against the Roma community, incompatible with the constitutional principles, both national and international.

First of all, the sentence treated the appeal filed by the ERRCF, Mr Sulejmanovic and Mr Ramovic, because their causes of appeal were comprehensive of the causes presented for the general appeal filed by the group of institutions. The first point was welcomed, because there were not situations of emergency,

21 Sentence number 6050 of November 16<sup>th</sup>, 2011.

22 Regional administrative court, in Italy. In particular, the sentence was issued by the first section of the TAR, its number was 6352/2009, issued on June 24<sup>th</sup> 2009, registered on July 1<sup>st</sup> 2009.

23 European Roma Rights Center Foundation.

24 The measures were about some procedures and guidelines adopted by the special commissioners for the regions involved, i.e. Lombardia and Lazio.

as the article number 2c of the Law 225/92 requires for any intervention realized on its basis. For “emergency” the article means, for instance, natural catastrophes or extraordinary disasters. The mere presence of illegal or nomadic people on the Italian territory (in Milan, Rome and Naples) could not be considered as a disaster or something similar. According to the judges’ opinion, the documents analyzed did not show any cause-effect connection between the presence of nomadic people settled and the exceptional criminal events happened in the cities involved. Moreover, the local authorities had not tried to use the ordinary means available to solve the situation, before claiming for extraordinary measures.<sup>25</sup>

Concerning the second cause of appeal, the Council of State did not welcomed the possible discriminatory intent of the measures. Even if they were aimed only to the Roma population, the discriminatory intent was to be found, maybe, only in one of the institutional actors involved, but it was not possible to state that the whole decree was meant to discriminate against the Roma community. Moreover, the sentence confirms the decision of the TAR concerning the invalidation of some rules about the management of authorized camps for Roma, in Lazio and Lombardia regions.

The principles stated in the sentence are very important because they put an end to a sort of praxis, this is providing a special ruling for living in the authorized camps, often in contrast to the Italian Constitutional values. In particular, what is to be considered unconstitutional is the deny to the free circulation of people and the right to work. The sentence confirms the TAR decision and invalidate the extraordinary measures taken during the compulsory administration: the local authorities have to govern according to their powers: they can take the same decisions of the special commissioner if they consider them suitable, but using only ordinary powers.

## Mapping

The following paragraphs will deal with the presence of the Roma population and its geographical origin in Campania region.

### Geographical origin

In Campania region there are:

- **Italian Roma:** probably “*napulengre*” – in the province of Naples, they have Italian citizenship, in Italy for generations. Data collected are not exhaustive.
- **Roma people coming from the Former Yugoslavian Republic:** the majority of the population arrived in Italy in the ‘90s. Some of them arrived earlier, since 1970: so, more than one generation was born in Italy.
- **Roma people coming from Romania:** they arrived since 2000 when it was easier to obtain visa to go out from Romania.

<sup>25</sup> Verbatim: “*In nessuna parte degli atti che hanno condotto all’adozione del decreto del 21 maggio 2008 è possibile rinvenire le tracce di un progresso infruttuoso tentativo d’impiego dei ridetti strumenti ordinari, ovvero di circostanze di fatto da cui poter evincere in maniera chiara e univoca l’inutilità di un ricorso ad essi*”.

## Settlements

In Campania region authorized settlements are five, up to date:

- **camp settled in Secondigliano:** they are settled in the external ring, behind the prison placed in Secondigliano (it was visited on July 13<sup>th</sup> 2011 by some representatives of OSI). It is a big camp, separated by a path, which is the security exit of the prison, created in the year 2000; there, some 700 people live in prefabricated tin modules with an external box as toilet. The official name of such prefab is *reception village*.

- **the camp settled in Caivano:** it hosts about 200 people coming from Montenegro. It was built in 2005 with plate containers.

- **the reception centre in the former “Deledda” school:** it hosts about 150 Roma people coming from Romania. It started in 2005.

- **the new camp in Giugliano:** here there are about 150 people.

Furthermore, there is a number of unauthorised settlements where the Roma (coming from the Former Yugoslavian Republic, that is to say Serbia and Bosnia) have been living for several years, most of them based in the Northern part of Naples (**Scampia-Secondigliano areas**). In the year 2000, as above mentioned, one of the camps of Scampia was eliminated and its inhabitants were transferred in the two authorised camps located behind the prison of Secondigliano.

In the central area of Scampia there is, on the contrary, a big unauthorised settlement where about 700 people live (inside there are eight zones, according to the families and the religions).

These settlements have no services (i.e. water, light and toilet), whilst families have created, as the time passed by, fairly good housing structures (visited on July 13<sup>th</sup> 2011 by OSI representatives, lunch offered and prepared by Kumpania).

Moreover, a big settlement is located in the area of **Giugliano in Campania**, where 600/700 Roma from the Former Yugoslavian Republic have been living since the 70ies. The area is an industrial zone; part of such area is an unauthorised dump where the sheds are built near the garbage. Even in this case, we are talking about different settlements which are near one to the other, divided according to the family and the origin.

The risk of an evacuation was towering over the area for a long time due to the very bad hygienic and sanitary conditions. The public Prosecutor's Office, that was pursuing an inquiry on the environmental pollution, had warned several times local administrations to find alternative solutions to avoid a compulsory evacuation. The only result produced by the administrations is the project of a small camp for about 120 - 150 people nearby the area.

In April 2011 the camp was evacuated and the Roma who could not find enough room in the authorized camp, scattered around, as above mentioned, in the nearby areas. According to the data provided by LAN (Nomadic Architecture Laboratory) they are 466 people. Thus the risk of an evacuation is still real.

A big number of Roma was registered since 2008 also in the area of **Ponticelli district**, where Roma from Romania were living subdivided in different areas of the district.

They are more recent settlements than those located in *Scampia* and *Giugliano*: in fact, whilst, sometimes, in *Scampia* have been living Roma from the Former Yugoslavian Republic since the 70ies, in those located in Ponticelli the inhabitants arrived between the year 2002 and 2005.

In May 2008, following the alleged attempted kidnapping of a female child by a Roma woman, an angry crowd gave fire to a few Roma camps and the inhabitants were moved away and escorted by police to abandon the place avoiding further attacks.

In the area of *Ponticelli*, during a visit, only a small settlement has been identified near **Via Argine**: in such settlement, located under the pillars of the motorway, live about 60 people who belong to only one family. They have been living there since about 2005 and they come from Suceava, in Romania. They make a living out of the gathering of iron, earning about 17 euro every 100 Kg, for a total of about 150 euro per day. In Romania they earned no more than 40 euro per month. They have the water from the Municipality and the children are taken to school by bus.

Again in the eastern area of the city, near the cemetery of *Poggioreale* in **Via del Riposo**, is located a big settlement where live a number of Roma from Romania.

Some of the Roma sent away from *Ponticelli* by means of the pogrom live there, but, we are told, the majority of them is living in the settlement located in *Viale della Maddalena*, which is nearby. In this place there is a very big settlement: the Roma we met told us that there are about 100 sheds, for more than 400 people. The *Opera Nomadi* association told us about huge changes in the number of people living in the camp: in fact, they think that nowadays there are about 200 people living there, after the departure of many people.

Hygienic situation is very bad and, since they do not have any water connection, they fetch water from the cemetery with the help of big bottles; furthermore, they buy bottles of water to drink. The Roma youngsters living in the camp tell that they use two pits as toilets, one for the females and the other for the males. They do not have connection to power supply, so they have fuel-fed generators.

Next to the camp there is a dumping, where, Roma say, the garbage has not been collected over the past five years. Some representatives of associations of the so called *Third Sector* refer that the garbage, probably, is the result of agreements signed between few Roma and camorrist clans of the area to perform an illegal dumping.

Some kilometres ahead, towards *Capodichino* Airport, in **viale della Maddalena**, there is another settlement that, some inhabitants say, is located inside the former Coca-Cola factory: from the road we can see cement buildings with broken glasses and a court where sheds were built. The hygienic and sanitary situation appear very bad. The responsible person of the Roma Office of the Municipality tells us that few floors of the building are used as toilet by the Roma, but without any cleaning system.

This camp was burnt twice in January 2012: the causes of the fire have not been cleared up to date (February 2012). People from this camp have been moved to other reception centres.

Furthermore, again in the eastern part of Naples there is the camp of *Barra* (**S.Maria del Pozzo**) whilst in the municipalities of the province there are camps at: *Torre del Greco*, *Torre Annunziata*, *Casavatore*, *Afragola*, *Casoria*. As for these latter, we haven't made an inspection yet for an in-depth investigation.

Survey conducted by *Associazione Compare*, Napoli.

Written by:

*Francesca Saudino*, project manager

*Ilenia Picardi*, researcher.

Translated from the Italian version

by *Valentina Cavinato* and *Alessandra Tagliavini*

## non è tutto oro quello che luccica (ma quel po' d'oro prendiamolo ad esempio). alcune buone pratiche

Il caso di Bolzano  
Giovanni Zoppoli

Non è nostro intento fornire un quadro analitico esaustivo della presenza di rom e sinti in Alto Adige, essendo i dati riportati funzionali a un racconto delle buone pratiche della pubblica amministrazione.

Una delle peculiarità di questa regione è la presenza di un'importante componente sinta. La permanenza plurisecolare di queste famiglie tedescofone ne fa abitanti altoatesini più dei tanti italiani arrivati in loco con l'avvento fascista. Grazie alla storicità della loro presenza sul territorio, i sinti non hanno problemi legati al permesso di soggiorno e risultano quindi meno ricattabili in tal senso. Per lo più "smistati" in case popolari, in pochi continuano a vivere nel campo "della Spaghetтата". Per quanto riguarda i rom, per lo più di provenienza della ex-Jugoslavia (con una forte componente macedone), è in fase di ultimazione il trasferimento in alloggi popolari ad opera del Comune di Bolzano. Quasi tutti dotati di permesso di soggiorno, i rom in oggetto sono stati a lungo alloggiati nel campo di Castel Firmiano. Campo spesso preso a modello da altre regioni, tanto per il tipo di alloggi quanto per la rete istituzionale messa a supporto. Eccellenza "macchiata" dall'intervento di un'associazione non bolzanina ma di carattere nazionale, Osservazione, la quale ha denunciato nel 2007 la presenza nel sottosuolo del campo di Castel Firmiano di una discarica ancora pericolosa e nociva per la salute. Da questa denuncia è partita l'azione di sgombero del campo ad opera delle istituzioni locali. Operazione, come detto, ancora in fase di ultimazione.

Dati relativi all'occupazione di rom e sinti sono di difficile reperibilità, anche se dalle interviste a rom e operatori del settore, risulta con evidenza che non esiste una situazione simile in altre regioni italiane. A rendere possibile un dato tanto positivo è il più generale sistema di funzionamento del contesto regionale, welfare compreso. Se il tasso di disoccupazione in Alto Adige è un'eccezione (secondo dati Istat 2012, tra i 15 e i 24 anni, è del 6,4%, mentre nelle regioni meridionali si raggiunge anche il 40%) è facilmente comprensibile che anche per i rom e i sinti trovare lavoro a Bolzano è meno difficile che altrove. "Quadro idilliaco che funziona soprattutto nel confronto con territori in cui si sta peggio" sottolinea Paola Dispoto, una delle educatrici bolzanine intervistate ai fini di questo articolo. Infatti le difficoltà incontrate da rom e sinti sono ancora tante (in particolare i

rom sembra che stiano risentendo della difficile congiuntura internazionale per la ricerca di lavoro), e *i dati quantitativi relativi all'occupazione spesso corrispondono a lavori saltuari, poco o per niente qualificati e con scarso potere contrattuale.*

Nel ben fare bolzanino è rinvenibile il carattere della **generalità**. Fermo restando competenza, conoscenza e sensibilità specifiche relative a rom e sinti, le pratiche di successo sono quelle che hanno come oggetto la generalità, ovvero un territorio nel suo complesso. Anche nel progetto “Vicini di casa”<sup>1</sup>, dove più facilmente è rilevabile la specificità progettuale rivolta ai rom, non è difficile rinvenire la *ratio ultima* che anima l'istituzione: favorire una convivenza pacifica in territori difficili, abbassando il conflitto sociale.

Altra caratteristica comune alle due regioni è la **trasversalità** delle pratiche di successo. Ovvero, la specializzazione delle competenze messe in campo, ma in un **quadro plurifattoriale dell'intervento**.

Anche nel caso di interventi mirati (che più di altri potrebbero essere inseriti nella politica dei campi, come la gestione dei campi stessi) le buone pratiche della pubblica amministrazione bolzanina sono ascrivibili a dinamiche di *traghetamento* verso la generalità, ovvero di inserimento nell'ordinario.

Altra caratteristica trasversale alle pratiche prese in considerazione è il **ruolo attivo dei rom**. Responsabilità e ruolo attivo dei destinatari dell'intervento sono due principi ispiratori caratterizzanti ciascuna delle buone pratiche di successo dell'Alto Adige.

*Stralcio di un articolo in Donatella De Vito (a cura di), Rapporto sulle buone pratiche di inclusione dei rom in Italia, Milano, Casa della Carità, in uscita a settembre 2012.*

### Il caso di Messina

Antonio Ardolino

Nella direzione dell'autorecupero va anche il progetto “Casa è/e lavoro” varato dal Comune di Messina<sup>2</sup>, esito finale di una complessa vicenda legata allo storico campo nomadi della città: il “Villaggio Fatima” di Via San Raineri, abitato da circa 80 rom provenienti dalla ex-Jugoslavia.

All'inizio del 2010, a seguito dell'approvazione di un ampio progetto urbanistico relativo alla zona, le autorità locali decidono di smantellare il “Villaggio Fatima”. Il 2 Febbraio, alle cinque del mattino, alcune pattuglie della polizia municipale irrompono al campo, e procedono all'identificazione di tutti i presenti: secondo le testimonianze dei capifamiglia, diffuse qualche giorno dopo dalle

1 Progetto dell'Azienda dei servizi sociali di Bolzano durato dal 2003 al 2006, realizzato in collaborazione con la fondazione Odar, rivolto all'inserimento di famiglie sinte all'interno degli alloggi di edilizia popolare. Il progetto prevedeva una stretta collaborazione sul campo tra educatori del pubblico e del privato, con attenzione agli aspetti dell'inserimento scolastico, lavorativo e abitativo.

2 Ringrazio l'amico giornalista Tonino Cafeo per le informazioni che mi ha fornito (ovviamente è solo mia la responsabilità di quanto riportato di seguito). Sull'esperienza messinese si veda Si veda anche l'ampia documentazione disponibile al sito del circolo ARCI “Sankara”: <http://arcisankara.blogspot.it/search?q=Rom> (ultimo accesso in data 02-03-2012).



associazioni di volontariato, gli abitanti vengono divisi tra “regolari” e “irregolari”; viene annunciato l'imminente sgombero, accompagnato dall'espulsione di tutti i rom privi di documenti di soggiorno.

Pochi giorni dopo, il 9 Febbraio, alcune associazioni – tra le quali Arci, Caritas diocesana, Comunità di Sant'Egidio, organizzazioni locali di rom e di immigrati – lanciano un appello alle istituzioni affinché lo sgombero venga sospeso, e affinché si individuino delle soluzioni abitative per tutti gli abitanti del campo. Sulle prime l'appello non sembra avere buon esito: il 6 Aprile 2010 anzi l'autorità portuale emana un'ordinanza formale di sgombero, che viene notificata tramite polizia municipale. Le famiglie rom, assistite dalle associazioni, decidono di rivolgersi al giudice: il Tar di Catania, pur rigettando il ricorso, ordina alle autorità di procedere in modo graduale, garantendo qualche soluzione almeno alle famiglie con bambini.

Dopo alcuni mesi di complesse trattative tra l'amministrazione, le associazioni e le famiglie rom, la situazione sembra sbloccarsi tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011: la giunta municipale decide infatti di richiedere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un finanziamento per un ampio progetto di auto-recupero di immobili dismessi<sup>3</sup>. Dal canto suo, il Ministero stanziava circa 190 milioni di euro nell'ambito del “Programma nazionale per il 2010 – Anno Europeo della lotta alla povertà all'esclusione sociale”.

Il progetto prevede la collocazione delle famiglie del Villaggio Fatima in nuovi alloggi messi a disposizione dal Comune, risistemati e adeguati dagli stessi rom. A questi ultimi verrà garantito il supporto dei tecnici comunali nonché l'assistenza, a titolo volontario, di professionisti inviati dagli ordini degli architetti, degli ingegneri e dei geometri. Per favorire il percorso di autorecupero e autocostruzione, si prevede anche l'avvio di specifiche attività di formazione professionale rivolte ai rom.

È con queste premesse – radicalmente diverse, come si vede, da quelle di pochi mesi prima – che il Comune procede ad un nuovo smantellamento del campo, nell'aprile 2011. Si tratta stavolta dell'intervento definitivo, perché dopo 22 anni lo storico campo di “Villaggio Fatima” cessa di esistere il 1 Aprile 2011. Le modalità dello sgombero, effettuato a tarda notte e senza preavviso, suscitano molte perplessità tra le organizzazioni di volontariato che sin dall'inizio hanno assistito i rom. Letta da un altro punto di vista, però, la vicenda ha dei risvolti indubbiamente innovativi<sup>4</sup>. Per tutti i rom viene infatti individuata una soluzione

3 Cfr. Comune di Messina, Giunta Municipale, delibera n. 1135/10 del 15-12-2010, Avviso pubblico per la presentazione di progetti sperimentali finalizzati al contrasto della povertà nell'ambito delle iniziative per l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Domanda di partecipazione.

4 “Di fronte al dramma di Lampedusa o degli sgomberi dei Rom romani e milanesi”, scrivono Giulia Zuccotti e Tonino Cafeo all'indomani dello sgombero, “il percorso che ha condotto a quest'esito può apparire addirittura esemplare. Negli ultimi dodici mesi infatti il Comune di Messina non si è sottratto al confronto con le associazioni antirazziste e di volontariato che si sono impegnate per una soluzione civile e partecipata della questione. Questo dato, però, non dovrebbe farci chiudere gli occhi sulle contraddizioni che sono emerse (...). Alcuni particolari di come si è svolta la vicenda lasciano francamente insoddisfatti. Bambini e anziani svegliati dalla luce cruda delle fotoelettriche e dal rumore dei gruppi elettrogeni, famiglie discriminate – o che comunque così si sono sentite – nell'assegnazione delle case (...). Un bilancio finale dell'operazione ‘Esodo dei Rom’ non è perciò ancora possibile. Valutando le luci e le ombre di ciò che è stato fatto finora, restano aperti degli interrogativi non secondari. Saranno rispettati modi e tempi

provvisoria. Per le famiglie con regolare permesso di soggiorno e con figli minori a carico si prevede di avviare il progetto di autorecupero e di autocostruzione: nel frattempo, esse vengono collocate in alcune strutture provvisorie di accoglienza, predisposte dall'amministrazione comunale<sup>5</sup>. Tutti gli altri nuclei vengono indirizzati in alloggi temporanei gestiti dalla Caritas diocesana, nell'ambito di un progetto finanziato dalla Regione. Nei prossimi mesi partirà il progetto di autorecupero, che dovrebbe concludersi con l'inserimento dei nuclei negli edifici da loro stessi ristrutturati.

*Stralcio di un articolo in Donatella De Vito (a cura di), Rapporto sulle buone pratiche di inclusione dei rom in Italia, Milano, Casa della Carità, in uscita a settembre 2012.*

---

dell'autocostruzione? Si provvederà a fornire ai minori gli strumenti adeguati (a partire dallo scuolabus) perché non si perdano i frutti dell'integrazione scolastica fin qui praticata?" (Zuccotti G. e Cafeo T., 2011 Campo Rom. Siamo alla svolta tanto attesa?, in «Nuovo Soldo», blog messinese, 5 Aprile 2011, in <https://nuovosoldo.wordpress.com/2011/04/05/campo-Rom-siamo-alla-svolta-tanto-attesa/>.

<sup>5</sup> A questo scopo, il Comune mette a disposizione cinque appartamenti di emergenza abitativa e una scuola dismessa. Si veda *ibidem*.

## La mobilità dal punto di vista dei rom

Carmine Aveta

Uno dei principali problemi che impediscono la completa integrazione dei rom nel tessuto urbano e sociale della città di Napoli è quello relativo alla mobilità, intesa come possibilità di spostarsi agevolmente da un punto all'altro del territorio comunale. Questa scarsa interazione con il resto della città non consente loro, da un lato, di entrare in contatto e comprendere meglio Napoli e le sue caratteristiche, dall'altro li costringe all'isolamento, rendendoli dei corpi estranei allo sviluppo che coinvolge il resto dei cittadini napoletani.

La scarsa possibilità di muoversi nel territorio comunale dipende principalmente dalla ubicazione delle loro abitazioni: infatti, su circa 3.000 persone insediate in 10 insediamenti riconosciuti sul territorio comunale, solo alcune realtà hanno una reale possibilità di spostarsi attraverso mezzi pubblici, come i residenti "temporanei" del Parco della Marinella, i residenti dell'ex scuola Deledda (Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale) a via Cassiodoro, gli abitanti dell'insediamento di via Gianturco e quelli di Via Argine.

I residenti di queste aree sono agevolati nei loro spostamenti dalla presenza di stazioni della rete su ferro (FS, Circumvesuviana, Sepsa e Metronapoli) posti nelle vicinanze delle proprie abitazioni (nel raggio di 1-1,5 km).

I residenti degli altri insediamenti, che sono concentrati soprattutto nell'area nord di Napoli (Scampia-Secondigliano, Chiaiano, San Pietro a Patierno, Capodichino) sono costretti a percorsi lunghi ed estenuanti, dovuti al fatto di trovarsi in aree di periferia (o estrema periferia) in cui la rete di trasporto su ferro e su gomma è deficitaria, per diversi motivi:

1. la rete su ferro copre una piccola area della periferia nord della città di Napoli; in queste aree, tuttavia, è concentrata la maggior parte della popolazione rom di Napoli, ed esistono casi come gli abitanti dell'insediamento di via Taverna Rossa che distano 5 km dalla più vicina stazione ferroviaria;

2. servizio di trasporto pubblico su gomma insufficiente a soddisfare la domanda di mobilità nell'area nord, per diversi motivi (mancanza di autobus, necessità di prioritizzazione ed ottimizzazione delle linee di trasporto su gomma, con conseguente eliminazione di quelle con pochi passeggeri a bordo, tempi di attesa degli utenti alle fermate elevato, ecc).

Per risolvere questa situazione di profondo isolamento cui sono soggetti gli abitanti delle aree di estrema periferia, si può ipotizzare uno scenario di breve periodo e uno di lungo periodo.

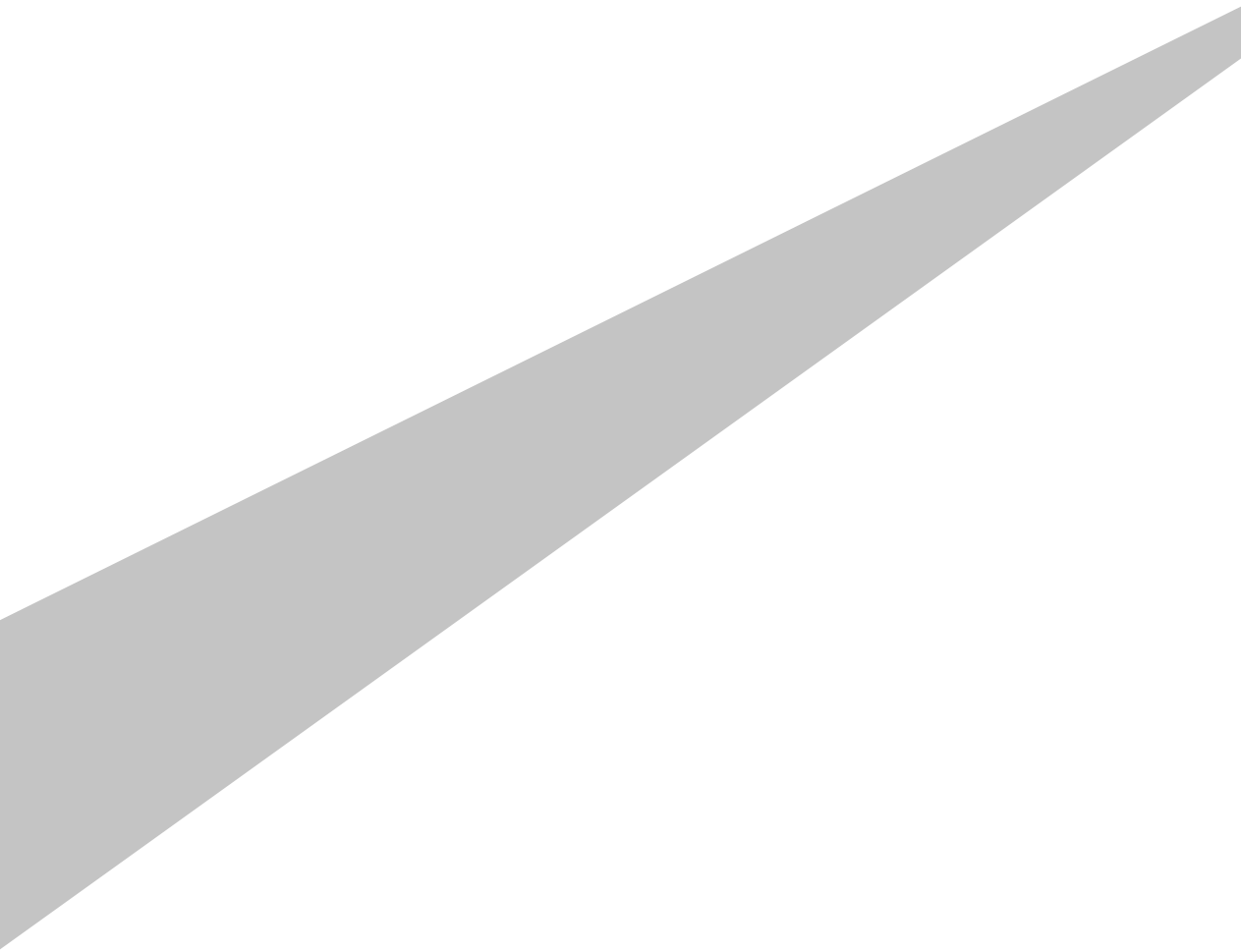
Nell'ipotesi di lungo periodo, oltre ad auspicare uno spostamento della maggior parte degli insediamenti in zone ad accessibilità maggiore, si può ipotizzare una modifica dei percorsi dei bus che possa tenere conto della domanda di mobilità dei residenti di queste aree, realizzando linee aventi tracciati di minor lunghezza e che raggiungano le stazioni della metropolitana; un esempio di ciò è la C87, che serve l'area di via Caserta al Bravo (Taverna Rossa), caratterizzata da un lungo percorso che non ha però interconnessioni con la rete su ferro.

Nel breve periodo si possono ipotizzare invece dei cambiamenti minimi delle linee in transito nell'area Nord, che possa aumentare l'offerta di mobilità dei residenti, dei servizi a navetta specifici nelle fasce orarie critiche (8-10 andata, 17-19 ritorno), e un incremento o uno spostamento delle linee bus esistenti (ad esempio, è ipotizzabile posizionare una fermata dietro il carcere di via Roma verso Scampia a Secondigliano).

Nella tabella che segue è possibile valutare lo scenario della mobilità per le aree in cui ricadono gli insediamenti rom sul territorio comunale; in questa tabella sono rappresentati i seguenti elementi:

- localizzazione dell'insediamento;
- popolazione residente (valore indicativo);
- stazione ferroviaria più vicina all'insediamento;
- distanza Stazione ferroviaria più vicina (valore indicativo);
- linee Bus servite dall'area;
- distanza dalla fermata bus più vicina (valore indicativo).

| Elenco insediamenti nel Comune di Napoli | Persone nell'insediamento* | Metropolitana                    | Distanza metropolitana* | Linee bus che gravitano nell'area   | Distanza fermata bus*                |
|--|----------------------------|----------------------------------|-------------------------|---|--------------------------------------|
| via del Riposo - Santa Maria del Pianto  | 400                        | Circumvesuviana Poggioreale      | 1,8 Km                  | 510<br>520<br>546<br>548<br>560<br>C59<br>C68   | 690 m (v.le Fulco Ruffo di Calabria) |
| Parco della Marinella                    | 400                        | Circumvesuviana Porta Nolana     | 0,6 Km                  | Linea Tramviaria 1<br>Linea Tramviaria 2<br>Linea Tramviaria 4<br>1<br>2<br>4<br>154<br>171 | 300 m                                |
|  |                            | Stazione Metropolitana FS        | 1,2 Km                  | 172<br>194<br>195<br>203<br>256<br>455<br>456   |                                      |
|  |                            | Circumvesuviana Piazza Garibaldi | 1,2 Km                  | 472<br>C57<br>N3<br>N4<br>N5<br>OF<br>R5  |                                      |
| via Cupa Perillo                         | 700                        | Linea 1 Metropolitana Piscinola  | 1,7 Km                  | 167<br>575<br>C62<br>C67<br>C79<br>N5   | 400 m (via Galileo Galilei)          |
|  |                            | Linea 1 Metropolitana Chiatano   | 1,5 Km                  |   |                                      |



## 1. Area storico-antropologica

### Identità etnica, razzismo, multiculturalismo e diritti umani

- Fabietti U., 2000, *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma, Carocci
- Gallissot R.; Rivera A., 2001, *L'imbroglione etnico in quattordici parole-chiave*, Bari, Dedalo
- Harrison G., 2001, *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Roma, Meltemi
- Marta C., 1992, *Pluralismo culturale e società multiculturali: qualche riflessione critica*, in AA.VV., *Il ritorno delle differenze*, Milano, Franco Angeli
- Id., 1999, *Guerre etniche: metafora del nostro tempo?*, in *Parole Chiave*, 20/21, pp. 259-80
- Pasquinelli C.; Mellino M., 2010, *Cultura*, Roma, Carocci
- Santemma A. (a cura), 1998, *Diritti umani. Riflessioni e prospettive antropologiche*, Roma, Editrice Universitaria
- Tabet P., 1997, *La pelle giusta*, Torino, Einaudi

### Rom: storia e condizione sociale

- AA.VV., 2012, *Eu Inclusive. Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei rom in Italia*, Milano, Casa della carità. <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>
- Brunello P. (a cura), 1996, *L'urbanistica del disprezzo*, Roma, Manifestolibri
- ECRI Secretariat, Directorate General II – Democracy - Council of Europe, 2012, *Rapporto dell'European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio)*, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ITA.pdf>
- De Vito D. (a cura di), in uscita a settembre, *Rapporto sulle buone pratiche di inclusione dei rom in Italia*, Milano, Casa della Carità.
- European Roma Rights Center, 2000, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia, serie Rapporti nazionali*, n. 9
- Human Rights Watch, 2011, *L'intolleranza quotidiana. La violenza razzista e xenofoba in Italia*, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0311itWebUseThisOne.pdf>
- Karpati M. (a cura), 1993, *Zingari ieri e oggi*, Roma, Centro studi zingari
- Liégeois, J. P., 1994, *Rom, Sinti, Kalè... Zingari e Viaggiatori in Europa*, Roma, Lacio Drom
- Marta C., 1996, *Zingari, rom e nomadi: una minoranza di difficile definizione*, in Vallini, C. (a cura), *Minoranze e lingue minoritarie*, Napoli, IUO, pp. 245-260
- Marta C., 2005, *Relazioni interetniche. Prospettive antropologiche*, Napoli, Guida
- Piasere L. (a cura), 1995, *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Napoli, Liguori
- Piasere L., 1999, *Un mondo di mondi. Antropologia delle culture Rom*, Napoli, L'Ancora
- Piasere L., 2002, *L'etnografo imperfetto. Esperienza e cognizione in antropologia*, Roma-Bari, Laterza
- Piasere L., 2005, *Popoli delle discariche. Saggi di antropologia zingara*, Roma, Cisu
- Piasere L., 2006, *Buoni da ridere, gli zingari. Saggi di antropologia letteraria*, Roma, Cisu
- Piasere L., 2009, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari-Roma, Laterza
- Piasere L., 2010, *A scuola tra antropologia e educazione*, Seid Editori
- Piasere L., 2011, *La stirpe di Cus*, Roma, Cisu
- Piasere L.; Pontandolfo Stefania, 2002, *Italia romani. I Rom di antico insediamento dell'Italia centro-meridionale*, Roma, Cisu
- Revelli M., 1999, *Fuori Luogo. Cronaca da un campo rom*, Torino, Bollati Boringhieri
- Sigona N., 2003, *How can a 'nomad' be a 'refugee'? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy*, in *Sociology*, 37 (1): 69-79
- Sigona n., 2005, *I confini del 'problema zingari': rom e sinti nei campi nomadi d'Italia*, in Colombo, A. e Caponio, T. (a cura), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 267-293
- Sigona N., 2008, *Lo scandalo dell'alterità: rom e sinti in Italia*, in Bragato, S. e Menetto, L.

(a cura), *E per patria una lingua segreta. Rom e sinti in provincia di Venezia*, Portogruaro, Nuovadimensione, pp. 17-32

- Sigona N.; Trehan N. (a cura), 2009, *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Palgrave Macmillan
- Sigona N.; Bravi L., 2007, *Educazione e rieducazione nei campi per "nomadi": una storia*, in *Studi Emigrazione*, XLIII (164): pp. 857-874 (*I campi per stranieri in Italia a cura di Matteo Sanfilippo*)

## 2. Area giuridica

- Agamben G., 2003, *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri
- Bonetti P., 2010, *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, Milano, Giuffrè
- Monasta L.-Sigona N., a cura di, 2005, *Cittadinanze imperfette*, S. Maria Capua Vetere (Ce), Spartaco
- Sigona N., 2002, *Figli del Ghetto, Civezzano (TN)*, Nonluoghi libere edizioni
- Perin G., 2010, *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, consultabile all'indirizzo internet: [http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche\\_per\\_i\\_rom\\_e\\_i\\_sinti/Local\\_Policies\\_for\\_Roma\\_and\\_sinti\\_in\\_Europe/Entries/2010/5/22\\_Papers\\_for\\_the\\_conference\\_on\\_the\\_legal\\_condition\\_of\\_Roma\\_files/Perin.pdf](http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche_per_i_rom_e_i_sinti/Local_Policies_for_Roma_and_sinti_in_Europe/Entries/2010/5/22_Papers_for_the_conference_on_the_legal_condition_of_Roma_files/Perin.pdf)
- Vulpiani P., 2011, *Verso una strategia italiana di inclusione sociale*, [http://www.uil.it/immigrazione/rom\\_e\\_sinti\\_verso\\_una\\_strategia\\_di\\_inclusione\\_sociale1.pdf](http://www.uil.it/immigrazione/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale1.pdf)

## Normative, circolari, direttive, sentenze, decreti

citati nel testo o di interesse giuridico

- L. 486/99 *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*
- D.p.c.m. 21.05.2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza per gli insediamenti nomadi in Campania, Lazio e Lombardia*
- O.p.c.m. 30.05.2008 3768 *Disposizioni urgenti di protezione civile per l'emergenza degli insediamenti nomadi in Campania*
- Direttiva 200/43/CE e Dlgs 215/03 *circa il contrasto alla discriminazione razziale*
- Dlgs 251/07 *attuazione protezione internazionale*
- Dlgs 286/98 *TU immigrazione*
- Dlgs 30/07 *libera circolazione cittadini comunitari*;
- Circolare Ministero dell'interno n. 8 del 1995
- Comunicazione n. 173/11 della Commissione europea
- Risoluzione del Parlamento Europeo del 31 gennaio 2008. *Strategia europea per i Rom*;
- Risoluzione del 9 marzo 2011 *Inclusione dei Rom*
- Sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16.11.11
- Trib. Napoli sez. civ. I bis n. rif. 1/11
- Sentenza n. 1486/12 della Corte d'appello di Napoli
- Sentenza Corte di Cassazione n. 2647/11

## Documenti europei

- *Comunicazione della Commissione al parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni. Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*
- Regolamento (UE) N. 437/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate
- Commissioner for Human rights, *Recomandation of the Commissioner for Human rights on the implementation of the rights to housing*, 2009

## Legislazione regionale specialistica per i Rom, Sinti e Caminanti

- Legge Regione Veneto del 13/07/1984; 1° aggiornamento del 22/10/1989



- Legge Regione Lazio del 24/05/1985
- Legge Regione Toscana del 12/03/1988; 1°aggiornamento del 18/04/1995; 2°aggiornamento del 12/01/2000
- Legge Regione Sardegna del 02/02/1988
- Legge Regione Lombardia del 22/12/1989
- Legge Regione Emilia Romagna del 23/11/88
- Legge Regione autonoma Friuli Venezia Giulia del 09/02/1988
- Legge Provincia autonoma di Trento del 02/09/1985
- Legge Regione Piemonte del 10/06/1993
- Legge Regione Umbria del 27/04/1990

### 3. Politiche abitative

#### Legislazione nazionale

- Legge 133/2008, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*
- D.P.C.M. del 16 luglio 2009, *Piano nazionale di edilizia abitativa*
- Decreto del Ministro delle Infrastrutture di concerto con i Ministri della Solidarietà Sociale, delle Politiche per la Famiglia, e per le Politiche Giovanili del 22 aprile 2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.*

#### Legislazione Regione Campania

- Legge n.18 del 1997 *Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*
- Decreto Dirigenziale n.418 del 12/10/2011, *Requisiti obbligatori e criteri per la scelta dei beneficiari di alloggi sociali*
- Delibera n.572/2010 *Linee guida in materia di edilizia residenziale sociale*
- Legge regionale n.1 del 2011, *Testo coordinato della legge regionali 28 dicembre 2009, n.19, Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa*

#### Documenti del Comune di Napoli

- Variante generale al Prg di Napoli, approvato l'11giugno 2004
- Proposta di variante al Prg di Napoli, *Deliberazione di adeguamento dell'offerta abitativa n.525/2012*

#### Saggi, rapporti ed articoli

- Bia Giulia, *Tesi di Laurea di, Relatore: prof. Antonio Tosi, Spazi paralleli, Innovazione nelle politiche abitative per rom e sinti in Italia, AA 2008/2009*
- Bontempelli, S. (2012), *Le buone pratiche dell'abitare, in Ricerca Eu-inclusive della Casa della Carità*
- Careri, F., Sgolacchia, C., Zanelli, G., Nucci, L. (a cura di), *L'abitare dei rom e dei sinti, in Urbanistica Informazioni n.238, luglio-agosto 2011*
- Cittalia, Anci, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, (2011), *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti in Italia*
- Cles Srl, 2008, *Rapporto delle politiche abitative nella Regione Campania*
- Fumo, M., (a cura di), 2007, *Città multiculturali. Insediamenti Rom, Luciano editore*
- Il Dado, *Progetto di auto recupero e inserimento sociale, in: www.piemonteimmigrazione.it/PDF/storia%20dado.pdf*
- *Le città sottili programma della città di Pisa con la comunità rom del territorio: verso la Conferenza di Servizi Documento di Programma - 1.0 Versione del 16 /11/02, in: http://*

[africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili1.pdf](http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili1.pdf)

- OASIT, 2011, *Rapporto sull'abitare sociale in Italia*
- Osservatorio progettuale sugli insediamenti di Rom e Sinti, *Monitoraggio 2010 sugli insediamenti di rom e sinti e le esperienze di superamento dei campi nomadi, Gli insediamenti "ufficiali", i villaggi, le aree private, gli insediamenti "non autorizzati": la condizione abitativa dei Rom e Sinti in Toscana fra vecchie e nuove presenze, vecchie e nuove politiche*
- Pizzuti, D., (2010), *Napoli: un villaggio per i rom con un bilancio sociale*, in: <http://www.osservazione.org>
- Tosi, A., (2006), *Il rovescio della città. Intervista ad Antonio Tosi, Firenze, Opus Libri*
- Hueller, R.-Abbadessa, D., (2008), *Sinti e Rom a Bolzano, Merano, edizioni Alpha, Beta*

#### 4. Politiche educative e di scolarizzazione

- Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale - *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2007
- Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca- Dip. per l'istruzione- Dir. Gen. per lo studente- Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri - *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2006
- EU commission – Community Research: Improving Human Research Potenzial & Socio – Economic Knowledge Base - *New Perspectives for Learning - Briefing Paper 46 - The education of Gypsy children within Europe*, 2003
- EU Commission – Employment and social affairs – Fundamental Rights & anti-discrimination – *The Situation of Roma in Enlarged European Union*, 2004
- Consiglio d'Europa Assemblea Parlamentare - *RECOMMENDATION 563 on the situation of Gypsies and other travellers in Europe*, 1969
- Consiglio d'Europa Assemblea Parlamentare - *RECOMMENDATION 1203 on Gypsies in Europe*, 1993
- Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2011 sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei rom (2010/2276(INI)). *Strategia dell'UE per l'inclusione dei rom - P7\_TA-PROV(2011)0092*
- The World Bank – Europe and Cenral Asia Human Development Department – *Economic cost of Roma exclusion – 2010*
- EU Commission - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E ALCOMITATO DELLE REGIONI - *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa – 2010*
- Consiglio d'Europa - *Committee of Ministers to member states Recommendation CM/Rec(2009)4 on the education of Roma and Travellers in Europe - 2009*
- Consiglio d'Europa - Directorate General IV Directorate of School, Out-of-School and Higher Education Division for the European Dimension of Education Reference framework for educational policies in favour of Roma, Sinti and Travellers - *Implementation of Recommendation (2000)4 on the education of Roma/Gypsy children in Europe – 2000*
- Consiglio d'Europa - *Education of Roma children in Europe - Texts and activities of the Council of Europe concerning education - <http://book.coe.int>, Pubblicazione del consiglio d'Europa 2006*
- Consiglio d'Europa COMMITTEE OF MINISTERS Recommendation No R (2000) 4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy children in Europe – 2000
- Eu Commission – Lilla Farkas – *Segregation od Roma Children in Education – Addresssion Structural Discrimination throught thr Race Equality Directive – 2007*
- Open Society Institute – *Eu monitoring and Advocacy Program- Education Support Program – Roma Initiative -10 GOALS for improving access to education for Roma*
- UNESCO and COUNCIL OF EUROPE - *Expert Meeting Towards quality education for Roma children: transition from early childhood to primary education - FINAL REPORT -2007*
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca *Protocollo d'Intesa per la tutela dei minori Rom, Sinti e Camminanti tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Opera Nomadi - 2009*
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca *Dipartimento per l'istruzione*

*Direzione Generale per lo studente Ufficio VI, Protocollo d'intesa per la tutela dei minori zingari, nomadi e viaggianti tra Ministero Istruzione, Università, Ricerca Direzione Generale per lo Studente – 2005*

- *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e per i Sistemi Informativi – Servizio Statistico – GLI ALUNNI STRANIERI NEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO – 2011*
- *Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi - Alunni con Cittadinanza Non Italiana Scuole statali e non statali Anno scolastico 2006-2007 – 2008*

## 5. Metodologia della ricerca

- *Laffi S. (a cura), Le pratiche dell'inchiesta sociale, Edizioni dell'Asino 2009*
- *Lewin K., La teoria, la ricerca, l'intervento, Il Mulino 2005*
- *Lucisano P.-Salerni A., Metodologia della ricerca in educazione e formazione, Carocci 2002*
- *Malinowski B., Giornale di un antropologo, Armando 1993; Argonauti del Pacifico occidentale, Bollati Boringhieri 2004*
- *Mortari L., Cultura della ricerca e pedagogia, Carocci 2007*
- *Mantovani S. (a cura), La ricerca sul campo in educazione. I metodi qualitativi, Bruno Mondadori 1998*
- *Sorzio P., La ricerca qualitativa in educazione, Carocci 2005*

## 6. La relazione, comunque

- *Berne E., A che gioco giochiamo; Ciao. E poi?, Bompiani 2000*
- *Berne E., Analisi transazionale e psicoterapia, Astrolabio 1971*
- *Lowen A., Il Narcisismo; Bioenergetica, Feltrinelli 2003 e 2004*
- *Miller A., La persecuzione del bambino, Bollati Boringhieri 2007 e 2008*
- *Mastropaolo M., Il sé rivelato, Franco Angeli 1997*

## le associazioni consultate

*A partire dal marzo 2012 sono state contattate le associazioni attive sul territorio napoletano a favore dei rom. A tutte sono state inviate due schede di rilevazione, una relativa a numero e tipologia della presenza dei rom a Napoli, l'altra sul tipo di intervento portato avanti e sull'analisi che della condizione di vita dei rom a Napoli ciascuna associazione intendeva fare. Le schede che quasi tutte le associazioni hanno compilato dando così un grosso contributo alla ricerca, avevano il duplice obiettivo di abbozzare un quadro complessivo degli interventi sul territorio e di chi li portava avanti e di colmare importanti lacune in assenza di dati e altri materiali ufficiali. Le schede relative all'abitare rom negli appartamenti sono state compilate grazie al supporto di una mediatrice rom che abita al centro antico di Napoli. Il 3 luglio si è svolto al Centro territoriale Mammù un incontro di restituzione, in cui le associazioni hanno illustrato e commentato il contenuto delle schede. Riportiamo di seguito i nomi delle associazioni censite e contattate. Tra queste 11 hanno compilato le schede di rilevazione.*

Associazione Compare • Associazione Il Pioppo • Associazione Nea • Associazione Osservazione • Cooperativa sociale Orsa Maggiore • Centro Hurtado • Associazione chi rom... e chi no • Comunità di Sant'Egidio • Caritas diocesana di Napoli • Forum Campania rom • Associazione Asunen Romalen • Associazione Passaggio a Sud Est • Consorzio Gesco • Cooperativa Sociale Dedalus • Associazione Casa Arcobaleno • Associazione Nova • Associazione Opera Nomadi • Cooperativa Progetto Uomo-Ludobus • Scuola di pace di via Foria

## il gruppo di ricerca

Coordinatore del progetto: **Francesca Saudino**  
Coordinatore della ricerca: **Giovanni Zoppoli**

Guida di ricerca area antropologica: **Caterina Miele**  
Guida di ricerca area urbanistica: **Daniela Mello**  
Guida di ricerca area educazione: **Marco Marino**  
Guida di ricerca area pubblica amministrazione e economia: **Mauro Staiano**  
Guida di ricerca area giuridica: **Francesca Saudino e Carmine D'Angelo**  
Tirocinanti e assistenti alla ricerca: **Aco Radosavljevic, Samanta Berisha**

Segreteria di progetto e supporto al management:  
**Valentina Cavinato e Alessandra Tagliavini**

### I ricercatori nel Comune

Assessorato Politiche Sociali: **Giovanni De Prosperis, Laura Marmorale, Annamaria Di Stefano, Ignazio Dario Callari**  
Assessorato ai Beni Comuni: **Ezio Aliperti**  
Assessorato all'Educazione: **Anna Bruno**  
Assessorato alla Mobilità: **Carmine Aveta**  
Assessorato allo Sviluppo: **Costanzo Ioni**  
Asia: **Salvatore Auricchio**  
Assessorato all'Urbanistica: **Gennaro Lucignano**

## indice

### 0. introduzione

1. metodologia di lavoro e obiettivi del progetto STAR
2. la popolazione rom nel comune di napoli
3. cittadini d'eccezione. la condizione giuridica
4. il "punto di vista" delle politiche abitative
5. i rom e la scuola
6. gli interventi a favore dell'inclusione
7. flussi economici "a favore" dei rom
- . conclusioni

- zoppoli 5
- miele 8
- miele 13
- saudino 21
- mello 45
- miele, marino 72
- miele 91
- staiano 98
- zoppoli 107

MAPPE i rom a napoli

APPENDICE A metodologia della ricerca

APPENDICE B interim report

APPENDICE C non è tutto oro, ma...

APPENDICE D la mobilità dal punto di vista dei rom

le associazioni consultate

il gruppo di ricerca

bibliografia

## I rom in Comune. Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono

*a cura di:* Giovanni Zoppoli e Francesca Saudino

*nucleo redazionale:* Aco Radosavljevic (tirocinante e assistente alla ricerca), Carmine D'Angelo (area giuridica), Daniela Mello (guida di ricerca area urbanistica), Caterina Miele (guida di ricerca area antropologica), Francesca Saudino (guida di ricerca area giuridica), Marco Marino (guida di ricerca area educativa), Mauro Staiano (guida di ricerca area pubblica amministrazione e economia), Samanta Berisha (tirocinante e assistente alla ricerca)

*ha collaborato:* Parkiza Bunjaku

*collaboratori referenti assessorili:*

Giovanni De Prosperis, Laura Marmorale, Annamaria Di Stefano,  
Ignazio Dario Callari: *Assessorato Politiche Sociali*

Ezio Aliperti: *Assessorato ai Beni Comuni*

Anna Bruno: *Assessorato all'Educazione*

Carmine Aveta: *Assessorato alla Mobilità*

Costanzo Ioni: *Assessorato allo Sviluppo*

Salvatore Auricchio: *ASfA*

Gennaro Lucignano: *Assessorato all'Urbanistica*

*segreteria di redazione:*

Alessandra Di Fenza, Alessandra Tagliavini, Valentina Cavinato

*progetto grafico:* Luca Dalisi

*editing:* Luigi Monti

*in copertina:* foto di Ilenia Picardi

*I rom in Comune* è un Quaderno de **Il Barrito del Mammut**  
Barrito del Mammut edizioni

*Stampato in Napoli nel luglio 2012 presso Tipografia Zaccaria*