

CARTOGRAFIE SOCIALI

Rivista di sociologia e scienze umane

ANNO II, N. 3, MAGGIO 2017

DIREZIONE SCIENTIFICA

Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo

DIRETTORE RESPONSABILE

Arturo Lando

REDAZIONE

Elena Cennini, Anna D'Ascenzio, Marco De Biase, Giuseppina Della Sala, Eugenio Galioto, Emilio Gardini, Fabrizio Greco, Luca Manunza

COMITATO DI REDAZIONE

Marco Armiero (KTH Royal Institute of Technology, Stockholm), Tugba Basaran (Kent University), Nick Dines (Middlesex University of London), Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli), Marcello Maneri (Università di Milano Bicocca), Önder Özhan (Università di Ankara), Domenico Perrotta (Università di Bergamo), Federico Rahola (Università di Genova), Pietro Saitta (Università di Messina), Anna Simone (Università Roma Tre), Ciro Tarantino (Università della Calabria)

COMITATO SCIENTIFICO

Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain -la-Neuve), Alessandro Dal Lago (Università di Genova), Didier Fassin (Institute for Advanced Study School of Social Science, Princeton), Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca), Akhil Gupta (University of California), Michalis Lianos (Université de Rouen), Marco Martiniello (University of Liège), Laurent Mucchielli (CNRS - Centre national de la recherche scientifique), Salvatore Palidda (Università di Genova), Michel Peraldi (CADIS - Centre d'analyse et d'intervention sociologiques), Andrea Rea (Université libre de Bruxelles)

"Cartografie sociali" is a peer reviewed journal

LE METAMORFOSI DEL “PAESAGGIO SOCIALE”

TRA TERRITORIALIZZAZIONE,
PRESTAZIONI E PROSSIMITÀ

A cura di Stefania Ferraro e Emilio Gardini

Pubblicazione semestrale: abbonamento annuale (due numeri): € 45,00

Per gli ordini e gli abbonamenti rivolgersi a:
ordini@mimesisedizioni.it

L'acquisto avviene per bonifico intestato a:

MIM Edizioni Srl, Via Monfalcone 17/19

20099 - Sesto San Giovanni (MI)

Unicredit Banca - Milano

IBAN: IT 59 B 02008 01634 000101289368

BIC/SWIFT: UNCRITM1234

Cartografie sociali è una rivista promossa da URiT, Unità di Ricerca sulle Topografie sociali.

Direzione e Redazione della rivista hanno sede
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Via Suor Orsola 10 - 80132 Napoli (Italy)

www.unisob.na.it

cartografiesociali@unisob.na.it

cartografiesociali.rivista@gmail.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA
FACOLTÀ DI
SCIENZE
DELLA FORMAZIONE



MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)

www.mimesisedizioni.it

mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9788857542560

Issn: 2499-7641

© 2017 – MIM EDIZIONI SRL

Via Monfalcone, 17/19 – 20099

Sesto San Giovanni (MI)

Phone: +39 02 24861657 / 24416383

Fax: +39 02 89403935

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

EDITORIALE: LO STATO DELLE POLITICHE SOCIALI Spazi, soggettività e criticità delle logiche di intervento <i>di Stefania Ferraro e Emilio Gardini</i>	9
--	---

MAPPE

L'INDIVIDU MODULAIRE – I De la socialité directe à la socialité institutionnelle <i>di Michalis Lianos</i>	17
--	----

L'INDIVIDU MODULAIRE – II Egocentrisme compétitif et déficit social <i>di Michalis Lianos</i>	31
---	----

QUALE SOCIALE NELLE POLITICHE SOCIALI? <i>di Lavinia Bifulco</i>	53
---	----

L'INNOVAZIONE SOCIALE: AN OLD NEOLIBERIST WINE IN NEW BOTTLES? <i>di Giulio Moini</i>	69
--	----

ISTITUZIONI PSICHIATRICHE E RIFORMISMO Sull'attualità della teoria di Robert Castel <i>di Daniele Pulino</i>	93
--	----

ROTTE

L'ISCRIZIONE TERRITORIALE DELLE LEGGI <i>di Alain Supiot</i>	113
---	-----

UNA “SOCIETÀ ARMONIOSA”?
Il posto del conflitto nelle pratiche e nel discorso sul Terzo Settore
di Sandro Busso e Enrico Gargiulo 137

ESPRESSIONI DI RUOLO
Analisi etnografiche sulle interazioni tra professionisti
in un centro di salute mentale
di Emilio Gardini 155

LE TRASFORMAZIONI DEL WELFARE IN UMBRIA ATTRAVERSO L’ESPERIENZA
DEI PROMOTORI SOCIALI: DALLA PROMESSA DELL’ASSISTENZA
INTEGRATA ALLA FATICA DELLA CURA NEI TERRITORI
di Massimiliano Minelli e Veronica Redini 171

IN NOME DELLA DIGNITÀ
La riorganizzazione dei servizi per le persone
senza dimora a Bologna
di Maurizio Bergamaschi 193

DA BADANTI A SENZA FISSA DIMORA
Politiche di governo della povertà e distorsioni
del principio di cura
di Stefania Ferraro 213

LE POLITICHE DEGLI SCUDI UMANI: SULLA RISIGNIFICAZIONE
DELLO SPAZIO E LA COSTITUZIONE DEI CIVILI COME SCUDI
NELLE GUERRE LIBERALI
di Neve Gordon e Nicola Perugini 235

RILIEVI

THE NEW WELFARE IN THE DOMESTIC WORK SECTOR:
WHO BENEFITS FROM THE VOUCHER SERVICE SYSTEM IN BRUSSELS?
di Beatriz Camargo 265

TSO: PREVISIONI E PRASSI DI UN DISPOSITIVO PSICHIATRICO
di Elena Cennini 279

ORIZZONTI SPINATI

I centri di detenzione per migranti

di Dario Stefano Dell'Aquila e Antonio Esposito

297

IL DECENTRAMENTO DELLA STRATEGIA NAZIONALE

D'INCLUSIONE DEI ROM: UN CAMMINO INCERTO

di Luciana De Pascale

325

COESIONE SOCIALE, TOGETHERNESS, PROSSIMITÀ:

COSA SI PUÒ IMPARARE DAL CASO DI NAPOLI

di Enrica Morlicchio

337

WUNDERKAMMER

CARTOGRAFIA DELLE PRATICHE DI MUTUO SOCCORSO

E AUTOGOVERNO A NAPOLI

di Fabrizio Greco

353

L'ESPERIMENTO DEL ROJAVA

Autorganizzazione e internazionalismo

di Filomena Romeo

377

TRAVELOGUES

NEW PUBLIC MANAGMENT E AMBIENTE: QUALI GAP?

di Giuseppina Della Sala

393

ETNOGRAFIA POLITICA PER LA SOSTENIBILITÀ DELL'ACQUA

di Rinaldo Mattera

397

LUCIANA DE PASCALE

IL DECENTRAMENTO DELLA STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DEI ROM: UN CAMMINO INCERTO

Abstract:

Roma people are the largest transnational ethnic group in Europe, about 12 million people, as well as the most discriminated against. Italy is the only country in Europe where most Roma live in “gypsy camps” segregated from the community. The aim of the article is to analyse the issue of the Roma social inclusion in Italy by reflecting on the socio-political processes that hinder the implementation at local level of the “National Strategy for Roma Integration”. This essay, in particular, presents the first results of an empirical research on implementing the “Strategy” in the City of Naples. The primary objective is to explore the relationship between prejudices, stereotypes and policies in regard to Roma people and to analyse the nature and proliferation of these adversities against the Roma people at a European and national level which then fall back into the local context.

Keywords:

Napoli, Roma Communities, Anti-gypsyism, Social inclusion, Local Welfare.

1. Introduzione

Questo saggio presenta i primi risultati di uno studio di caso sullo stato di implementazione nella città di Napoli della “Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti” redatta dal Governo italiano nel 2012. L’obiettivo è quello di esplorare la relazione che sussiste tra pregiudizi, stereotipi e politiche ed il modo in cui le avversità nei confronti dei

Rom si strutturano e si costruiscono a livello europeo e nazionale per poi ricadere sul piano locale.

Il saggio inizia con una breve ricostruzione storica dell’antiziganismo in Europa allo scopo di porre in luce le origini antiche di tale processo (Piasere 2004). Partendo da tale prospettiva, portando lo sguardo sul presente, proveremo a mettere in luce i processi e le dinamiche socio-politiche che ostacolano l’implementazione della “Strategia” nella città di Napoli.

L’indagine empirica si è avvalsa di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati – amministratori e funzionari pubblici (sia comunali che regionali)¹ – e fasi di osservazione partecipante. Tale contributo, inoltre, è il risultato della raccolta ed analisi di materiale documentario istituzionale locale, nazionale ed europeo.

2. I Rom² in Europa: le radici storiche dell’antiziganismo

Il popolo rom rappresenta la più consistente minoranza etnica «trasnazionale e non territoriale» (Matras 2015, p. 295) d’Europa – circa 12 milioni secondo il Consiglio d’Europa – nonché la più discriminata, come viene ripetutamente documentato dalle più autorevoli organizzazioni internazionali. Il loro arrivo, dal nord-est dell’India, risale presumibilmente ai primi anni del XIV secolo; secondo lo storico Geremek (1987) la presenza delle popolazioni zingane ha rappresentato per secoli un trauma cognitivo per le popolazioni europee. Lo “zingaro” fin dall’origine – e in maniera incrementale nei secoli successivi caratterizzati dall’avanzare dei processi di formazione delle grandi unità politico-statali – ha rappresentato una minaccia per la propria identità, stabilità ed unità nascente. È alla fine del Medioevo che si diffondono in tutta Europa politiche repressive e di espulsione nei confronti delle popolazioni di lingua romanes, dal 1500 anche in Italia – pur se politicamente frammentata – si diffondono sull’intero

1 Nel dettaglio sono stati intervistati: Roberta Gaeta, Assessore al Welfare del Comune di Napoli; Enzo Esposito, referente dell’“Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza” afferente al “Servizio Contrasto delle nuove povertà e rete delle emergenze sociali” del Comune di Napoli; Catello Formisano, funzionario amministrativo della Regione Campania “Direzione Generale per le politiche sociali, le politiche culturali, le pari opportunità e il tempo libero”; Alexander Valentino, ROMACT *National Focal Point*.

2 Rom (“essere umano” in lingua romanes) è il termine utilizzato nei documenti internazionali per riferirsi a una grande varietà di gruppi etnici, i principali: Rom, Sinti, Kalé, Romanichals. Un insieme di comunità transnazionali che Piasere (1999) ha definito “un mondo di mondi”.

territorio provvedimenti repressivi contro queste comunità. Dalla seconda metà del XVII secolo le politiche di espulsione cedono il posto, anche se mai completamente, alle politiche di reclusione, in particolare è nel corso del XVIII secolo che si attesta il passaggio dalla “negazione geografica” alla “negazione sociale” (Liégeois 1994), che si traduce principalmente nell’assimilazione forzata, imprigionamento ed emersione del cosiddetto “stato di polizia” in nome dell’ordine pubblico (Sigona 2007).

Le politiche di espulsione, prima, e di reclusione, poi, furono giustificate e corroborate dalla presunta “accusa” di nomadismo, risalente al Medioevo, epoca in cui veniva interpretato come una maledizione da parte di Dio. Fin dalle origini in Europa i vari statuti giuridici hanno associato il “nomade” allo “straniero”, tanto che dal XVI secolo in occidente viene posto al popolo rom il marchio di “vaganti” come segno di diversità nella concezione della vita, nei costumi e nei modelli sociali (Sigona 2007). Un marchio indelebile, quello del nomadismo, che rimarrà vivido fino ad oggi, utilizzato soprattutto in Italia come strumento di legittimazione culturale per la condizione di segregazione delle comunità rom – da secoli stanziali – e la cosiddetta “politica dei campi”.

Il quadro delle presenze delle popolazioni rom in Europa muta drasticamente a partire dalla seconda metà del XIX secolo a seguito delle ridefinizioni dei confini degli Stati europei e della emancipazione dalla schiavitù – durata cinquecento anni – nei Principati di Valacchia e della Moldavia (l’odierna Romania). Una pagina misconosciuta di storia europea definita dall’antropologo Piasere (2004, p. 53) «il più grande, sistematico e controllato sistema schiavistico dell’Europa moderna».

Il diffuso antiziganismo, nella seconda metà del XIX secolo, è corroborato anche dal positivismo letterario e dalla sua pretesa di scientificità: esemplificativi gli studi di antropologia criminale di Lombroso che ne *L’uomo delinquente* (1876) descrive gli “zingari” come «una razza intera di delinquenti» (p. 285).

Le dinamiche antizigane avranno il loro culmine nel corso del novecento, durante la seconda guerra mondiale, con l’Olocausto dei Rom (Porrajmos in lingua romanes), genocidio di massa di oltre 500 mila Rom e sinti per mano del regime nazista, ancora oggi nell’ombra. La caduta dei regimi comunisti nell’Europa centrale ed orientale nell’autunno del 1989, il cosiddetto “Autunno delle Nazioni”, sancì un ulteriore inasprimento nei confronti delle popolazioni rom, che risiedevano per la maggior parte proprio nei paesi dell’Est Europa. Nei paesi usciti dal socialismo reale si insinua un’esplosione di violenza razzista nei confronti dei rom e sinti, i tratti dell’oppressione post-comunista differiscono da quelli del passato, sono

connotati da una cruda violenza fisica, linciaggi ed uccisioni, che sembrano fare dei rom la preda favorita delle organizzazioni di estrema destra. Tali avvenimenti favoriscono, negli anni Novanta, la fuga delle minoranze rom, un flusso migratorio che crebbe sempre più nel primo decennio del XXI secolo, a seguito sia della liberalizzazione dei visti turistici (2001), che dell'entrata della Romania e Bulgaria nell'Unione Europea (2007). È proprio in questi anni che in Italia crescono i flussi migratori dei rom soprattutto di origine rumena.

La storia di tale minoranza etnica è la storia di un popolo da secoli europeo, da secoli perseguitato, reso schiavo e vittima di genocidio. Nel corso del tempo si è alimentata una rappresentazione collettiva stigmatizzante della comunità rom, che ha giustificato una condizione di segregazione sociale e povertà estrema ed in più in Italia, dagli anni Settanta, ha legittimato la forzata collocazione in campi legali di sosta – i “campi nomadi” – una realtà oggi non praticata in altri paesi d'Europa.

3. La voce dell'Europa

Di fronte a tale contesto il Consiglio d'Europa, la Commissione Europea e altri Organismi Internazionali come l'OSCE, l'ECRI e l'ONU sin dal 1969 hanno elaborato molteplici Direttive, con cui si invitano gli Stati membri a rimuovere ogni forma di discriminazione verso i rom, garantendo un adeguato accesso a soluzioni abitative, lavorative, alla salute pubblica e all'istruzione. Non è possibile ricostruire in questa sede l'intero quadro delle Misure europee ed internazionali³, ma è opportuno ricordare che in anni recenti, in occasione del primo “Summit comunitario sui Rom” (Bruxelles 2008), fu istituita l'*European Platform for Roma inclusion*, costituita dai Governi nazionali degli Stati membri, Organizzazioni Internazionali e rappresentanti dell'associazionismo rom; il dibattito comunitario è culminato nel *EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* (European Commission 2011) e in particolare nella Comunicazione (173/2011) “Quadro dell'EU per le Strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, che prescrive a tutti gli Stati membri, entro la fine del 2011, la stesura di Strategie nazionali di inclusione delle minoranze rom. La Strategia dovrà focalizzarsi su quattro settori chiave: occupazione, istruzione, accesso all'alloggio e cure sanitarie, e dovrà essere fondata su una forte cooperazione tra Commissione europea, organismi internaziona-

3 Per un approfondimento si fa rinvio a (UNAR 2012).

li, autorità nazionali, regionali, locali e rappresentanze rom. La Strategia dovrà essere orientata da un approccio integrato in linea con le priorità dell'Agenda EU 2020 per una società più inclusiva, e con i *10 Common Basic Principles for Roma Inclusion*, i Principi che forniscono un quadro di riferimento per i *policy-makers*, principalmente su come sviluppare iniziative di democrazia partecipativa, per la promozione dell'*empowerment* delle comunità rom. L'Unione Europea, infine, prescrive che le Strategie di azione dovranno essere supportate da una copertura economica, da un valido sistema di monitoraggio e da un'unità di coordinamento nazionale (Punto di contatto).

A seguito di tali Direttive il Governo Italiano, il 24 febbraio 2012, approva la "Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti" – da qui in poi Strategia – e nomina l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) Punto di Contatto Nazionale della "Cabina di regia" istituita per l'implementazione della Strategia⁴.

4. I Rom a Napoli: la difficile implementazione della "Strategia"

Cittadini italiani e di origine straniera, cristiano-ortodossi e musulmani, balcanici e rumeni, il popolo rom rappresenta una realtà etnica composta e articolata (Vulpiani 2012). Nel complesso in Italia sono stimati tra 150mila e 180mila individui (0,2 per cento della popolazione complessiva) di questi almeno il 60 per cento hanno la cittadinanza italiana. I cittadini stranieri, sia comunitari che extracomunitari, hanno condizioni giuridiche differenti: rifugiati riconosciuti, richiedenti asilo, immigrati regolari, irregolari o apolidi. Senza dubbio in Italia la presenza di Rom e Sinti è estremamente esigua, soprattutto se comparata a quella della Romania (8 per cento della popolazione), della Bulgaria (8,4 per cento), ma anche alla situazione greca (2 per cento) e spagnola (1,6 per cento). Sebbene le dimensioni della loro presenza siano limitate, la loro concentrazione nei principali centri urbani italiani e le condizioni di povertà estrema e di segregazione sociale, ne hanno accentuato la visibilità.

4 La cabina di regia comprende rappresentanti del Ministero dell'Interno, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ANCI, Unione Province d'Italia (UPI) (UNAR 2012, p. 32).

A Napoli risiedono circa 3.700⁵ persone di origine rom, di cui 2.300 vivono nei campi abusivi: Cupa Perillo a Scampia (650), Via Breccie a Gianturco (1.000), Barra (350), via Virginia Wolf a Ponticelli (300). Mentre sono 620 i rom che vivono in due strutture autorizzate e gestite dal Comune: campo via Circumvallazione Esterna a Secondigliano (500) ed ex-scuola Grazie Deledda nel Rione Traiano (120). Si stimano, inoltre, 700 persone rom che risiedono in case private, prevalentemente nel centro storico di Napoli (Forcella e Sanità) o in periferia (Pianura). Nel complesso circa il 60 per cento sono di origine rumena, il rimanente 40 per cento proviene dalla Serbia; circa la metà sono minorenni.

Dalla prima fase dell'indagine empirica è emerso che a cinque anni dalla approvazione governativa della Strategia 2012-2020 il processo di implementazione, sia nazionale che locale, è ancora nella fase embrionale di primo avvio, per lo più finalizzata alla costituzione ed attuazione dei Tavoli inter-istituzionali nazionali e territoriali. Nel 2013 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha sollecitato formalmente le regioni a costituire i tavoli locali. I tavoli regionali si sono costituiti in maniera disforme e spontaneistica sul territorio italiano. In Campania solo nel maggio del 2014 è stato istituito il “Tavolo Regionale per l'inclusione dei rom” (Delibera n.134/2014) con il compito di promuovere e monitorare l'attuazione della Strategia e di supportare la programmazione della progettazione locale su fondi strutturali, ma nella prassi il suo ruolo fino ad oggi non è stato determinante, per due principali motivi. Il primo si riferisce alla composizione del Tavolo, che non risponde ai principi di *governance* multiculturale e partecipativa richiesti dall'UE; nella Delibera n. 134/2014, infatti, non è prevista la partecipazione diretta dei rappresentanti delle comunità rom locali o dell'associazionismo rom, che non sono inclusi né tra le componenti stabili del Tavolo – costituite dai dirigenti dei seguenti enti: Prefettura, Comuni, ANCI Campania, Uffici Regionali ed una rappresentanza di massimo tre soggetti del Terzo Settore – né tra quelle che potrebbero essere convocate di volta in volta dalla Regione Campania. Il secondo motivo riguarda l'effettiva esecuzione ed efficacia del Tavolo. In poco più di due anni si è riunito solo tre volte, e non ha visto la partecipazione di tutti gli enti pubblici convocati. Tali incontri sono stati valutati dagli stessi partecipanti come inadeguati per la scarsa operatività e pragmatismo; questa la valutazione del dott. Formisano, funzionario regionale:

5 I dati per le stime delle presenze rom (aggiornati a luglio 2016) sono stati forniti dall' “Ufficio Rom” del Comune di Napoli.

Il Tavolo dovrebbe essere il punto focale per l'attuazione della strategia rom...dovrebbe! Dal 2014 si è riunito solo due o tre volte, e non sono mai venuti tutti quelli che potevano fare qualcosa, le Asl per esempio non sono venute, come molti comuni, ma noi come Regione convochiamo tutti. [...] il Tavolo è diventato un punto di sfogo per i comuni per la mancanza di fondi, noi come Regione non possiamo veicolare le risorse...non ci sono! [...] durante questi incontri si dovrebbe fare una programmazione a lungo termine, ma non mi sembra che funzioni.

Altrettanto critici i toni del referente del programma europeo ROMACT:

[...] il problema è che in questi tavoli nessuno ha le competenze e le capacità per proporre un metodo ed un programma condiviso per la risoluzione dei problemi. Sono stati reputati inutili dalle amministrazioni, che non sono state neanche spinte a scrivere un Piano di Azione Locale sensibile alla questione rom, durante i Tavoli non c'erano sollecitazioni progettuali, non sono state date prospettive, solo chiacchiere. Ma ciò dipende anche dalla Strategia, è controversa, bisognerebbe adattarla alle esigenze territoriali [...] l'obiettivo prescritto dalla Strategia è l'uscita dai campi, ma non è indicata alcuna metodologia di azione e di intervento.

Tale asserzione solleva una questione dirimente per la comprensione del mancato passaggio alla prassi degli interventi a livello locale. La mancanza di politiche di inclusione sociale per le comunità rom, ha origine nella debole gestione e programmazione del governo e dell'amministrazione centrale, che si è limitata ad una gestione burocratica e minimalista delle direttive europee, investendo risorse limitate ad interventi emergenziali e di gestione dei campi. Al disfacimento delle funzioni della "Cabina di regia" ne consegue un mantenimento dello *status quo*, che induce ad una percezione di "ingessamento nell'anno zero" e ad una condizione di isolamento delle amministrazioni locali. Tale problematica è rivendicata dall'Assessore al Welfare del Comune di Napoli, Roberta Gaeta:

In Italia siamo puntualmente all'anno zero per l'implementazione della Strategia [...] ci siamo posti degli obiettivi molto alti, condivisibili, ma irraggiungibili, poiché a livello nazionale non si è programmato il processo che porta verso la realizzazione di quegli obiettivi. È come se ci fossimo dichiarati perdenti in partenza. [...] E così ogni città che ha questo problema si attrezza come può, senza alcun supporto statale, ma non può funzionare così! [...] In regione Campania abbiamo fatto qualche incontro, ma in realtà non si è mai parlato di come realizzare la Strategia, per cui non esiste Strategia... il gap è nazionale non solo locale.

Il lento cammino verso il decentramento della Strategia trova riscontro nella complicata strutturazione dei rapporti istituzionali a livello comunale e in un faticoso regionalismo che manca di strumenti di coordinamento. Alla debolezza delle funzioni della “Cabina di regia”, infatti, si aggiunge una totale assenza di concertazione non solo a livello interministeriale, ma anche inter-istituzionale. Dalle parole dell’Assessore è evidente che la responsabilità della programmazione degli interventi di inclusione dei rom è stata totalmente delegata, o per meglio dire “relegata”, unicamente al settore Politiche Sociali:

la strategia prevede che ci siano dei collegamenti tra diversi ambiti, allora non esiste lavoro senza casa, casa senza salute, salute senza scuola e... proprio questa reciprocità degli ambiti manca completamente, i vari ministeri non dialogano tra loro [...] mentre a livello locale c’è una grande difficoltà [...] la gestione della questione rom è delegata totalmente all’Assessorato al Welfare. È fondamentale un confronto e collaborazione tra tutti i settori [...] la delega ad un solo soggetto, non è pensabile! È iniziare con il piede sbagliato.

La mancanza di coordinamento orizzontale tra gli Enti locali, la debolezza della *governance* multilivello fra istituzioni ordinate verticalmente, la carenza di strumenti, metodi e competenze adeguate per l’effettiva implementazione di politiche di inclusione sociale, l’assenza di dialogo e di supporto statale e regionale ed, infine, la carenza di fondi destinati alle politiche di inclusione, sono i nodi critici – sinteticamente affrontati – che hanno influito sul clima di sostanziale immobilismo nella rete della “emergenza nomadi”, sia a livello nazionale che territoriale. Tali dinamiche divengono maggiormente comprensibili se si collocano nel più ampio processo di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali che, a partire dalla seconda metà degli anni novanta ed in particolare con la Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, ha istituito una progressiva attribuzione di poteri e responsabilità alle autonomie territoriali sia in termine di spesa, che di una crescente pluralizzazione dei fornitori di servizi. Un cambiamento dell’organizzazione orizzontale oltre che verticale dei rapporti inter-istituzionali, un processo che in teoria tende a deverticalizzare (Kazepov 2008) le forme di coordinamento, allargando la platea degli attori coinvolti – profit e non profit – per nuove forme di “*governance* multilivello”, ma che nel caso di meccanismi istituzionali inadeguati, apre la possibilità di creare nuovi spazi di discrezionalità, di moltiplicare potenziali conflitti e di favorire un’implosione politica. Una contrattualizzazione, come sostiene Kazepov (2008, p. 20) «prevalentemente retorica perché si accompagna poco e male a garanzie di diritti, la variabilità locale manca di standard nazionali [...]»

con il rischio della delega in bianco o della prevalenza di logiche clientelari». Il risultato – reso evidente nel caso affrontato in questo contributo – è quello di legittimare lo sviluppo di modelli locali che tendono a riflettere le disparità economiche piuttosto che a contrastarle. La “localizzazione” delle politiche sociali rischia, in assenza di adeguati strumenti perequativi, di istituzionalizzare ulteriormente già gravi squilibri subnazionali. L’Italia si assume le conseguenze negative dei processi di sussidiarizzazione delle politiche sociali, un contesto che presenta un panorama dei diritti differenziati a livello territoriale che sancisce le disuguaglianze dei cittadini (Kazepov 2008a) e in alcuni casi acuisce e ripropone, in chiave moderna, la distinzione ottocentesca tra *deserving poor* e *undeserving poor*, tra poveri “meritevoli” e “non meritevoli”.

Tali dinamiche si inseriscono in un quadro politico nazionale – come sostiene Vitale (2009) – marcatamente “eugenetico”, che ha da sempre gestito la presenza dei “nomadi” come un problema di ordine pubblico e di sicurezza urbana. La “politica dei campi” è una scelta demagogica del Governo italiano che si muove su logiche di ottenimento del consenso, che influisce sia sulla costruzione dell’opinione pubblica, di cui rafforza gli stereotipi, sia sulla individuazione degli strumenti e programmazione delle politiche locali; incisive le parole del funzionario regionale:

Le risorse sono poche e la scelta politica è quella di dirigersi verso tematiche più visibili ed utili alla costruzione del consenso [...] la questione rom è invisibile, non è una problema che può incidere...non porta soldi, non porta voti, si affronta quando diventa un'emergenza e non in maniera sistematica, non c'è stato mai un programma strutturato e continuativo. [...] abbiamo creato i campi e li abbiamo fatti diventare invisibili! Al limite si programmano opere di risanamento infrastrutturale dei campi, per tenerli nei campi...tenerli a bada.

A oggi tale politica segregante non è univoca, non coglie l’insieme degli interventi, se pur isolati, che tentano di costruire un processo di inclusione dei rom. Per rendere l’analisi più sensibile ad elementi contestuali – pur se è risultato evidente che la Strategia nazionale sia rimasta sostanzialmente inapplicata per buona parte dei suoi obiettivi – ci soffermeremo brevemente sui primi passi del Comune di Napoli.

La povertà di interventi comunali di implementazione della Strategia risulta evidente prendendo in considerazione le aree in cui essa si articola: lavoro, abitazione, salute e istruzione. Il clima di sostanziale immobilismo che contraddistingue da decenni l’amministrazione comunale e l’assenza di dialogo con la Regione Campania ha lasciato la città di Napoli in balia dell’inerzia in riferimento soprattutto agli interventi di inclusione abitativa

e lavorativa. In riferimento all'area istruzione e salute, dal 2015 l'amministrazione de Magistris ha attivato il progetto “Integrazione e inclusione scolastica a favore dei Rom, Sinti e Caminanti”, finanziato con fondi comunali (600 mila euro fino al 2017) che fornisce un servizio di trasporto e supporto scolastico e sanitario per tutti minori che vivono nei campi, regolari ed irregolari, della città di Napoli. Dal 2014 l'attuale amministrazione de Magistris ha aderito al Programma europeo ROMED-ROMACT, che mira ad assistere e rafforzare le capacità di *governance* delle amministrazioni comunali in cooperazione con le comunità rom locali, per l'elaborazione di piani e di misure di inclusione. Attraverso questo programma l'amministrazione ha promosso pratiche di *governance* partecipata, con l'intenzione di incentivare la partecipazione politica delle comunità rom. Nel corso del programma, con Delibera di Giunta Comunale n. 342, il 5 maggio scorso è stato approvato il primo “Piano di Azione Locale per l'inclusione dei Rom” del Comune di Napoli.

Dalle interviste somministrate e secondo i documenti ufficiali, le politiche programmate del Comune di Napoli per i prossimi anni prevedono nella prospettiva di “uscita dai campi” un servizio di mediazione abitativa per 120 famiglie; una mediazione tra domanda e offerta abitativa, con l'istituzione di una o più agenzie d'intermediazione, che coinvolga l'intera area della città metropolitana anche attraverso l'istituzione di un fondo di garanzia per i proprietari di abitazioni che intenderanno sottoscrivere una convenzione. È prevista, inoltre, la realizzazione di almeno 4 progetti di *co-working* e avviamento al lavoro, il miglioramento dell'accesso al credito anche per soggetti non bancabili e imprenditori con attività non regolari, con interventi di supporto e incentivazione diretta e indiretta. Questi sono i principali contenuti dei testi elaborati per sostenere il programma di uso delle risorse rese disponibili dal PON Metro, ma si tratta di un processo ancora in corso di ridefinizione (Laino 2016).

Luciana de Pascale
Università degli Studi di Napoli “Federico II”
(luciana.depascale@unina.it)

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea, 2011, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, Comunicazione n.173, Bruxelles.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2013, *Proposta di costituzione di tavoli regionali per il coordinamento degli interventi locali nell'ambito della Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti*, Roma.
- European Commission, 2015, *European Platform for Roma inclusion: the way forward*, Bruxelles.
- European Commission, 2011, *EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, 10568/11, Bruxelles.
- European Union, 2009, *Vademecum. The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion*, Publications Office.
- Geremek B., 1987, *Zingari. Come e perché la loro comparsa in Europa innesco meccanismi di rifiuto e di esclusione destinati a sopravvivere nel tempo*, in «Prometeo», n. 20, pp. 30-43.
- Kazepov Y., Barberis E., 2008, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 51-76.
- Kazepov Y., 2008a, *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*, in «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Laino G., 2016, *Superare i campi rom: cosa e come fare*, in «Autonomie Locali e servizi sociali», n. 1, pp. 45-64.
- Liégeois J. P., 1994, *Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa*, Roma, Edizioni Lacio Drom.
- Lombroso C., 1876, *L'uomo delinquente*, Torino, Bocca.
- Matras Y., 2015, *Transnational Policy and «Authenticity» Discourses on Romani Language and Identity*, in «Language in Society», n. 44, pp. 295-316.
- Piasere L., 2004, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari-Roma, Laterza.
- Piasere L., 1999, *Un mondo di mondi. Antropologia delle culture rom*, Napoli, l'Ancora.
- Regione Campania, 2014, *C.C.E. n. 173/2011 – Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti – Istituzione Tavolo Regionale*, Deliberazione n. 134, Dipartimento 54, Direzione Generale 12.
- Sen A., 1994, *La diseguaglianza*, Bologna, il Mulino.
- Sigona N., 2007, *Lo scandalo dell'alterità: rom e sinti in Italia*, in Bragato S., Menetto L. (a cura di), *E per patria una lingua segreta. Rom e sinti in provincia di Venezia*, Portogruaro, Nuova Dimensione Ediciclo Editore, pp. 17-32.
- UNAR, 2012, *Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità.
- Vitale T., 2009, *Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia: pluralità di contesti e varietà di policy instruments*, in «Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale», <http://www.juragentium.org/forum/rom/index.htm> (consultato il 10/09/2016).
- Vulpiani P., 2012, *Rom e Sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale*, UNAR.

*Finito di stampare
nel mese di maggio 2017
da Digital Team - Fano (PU)*