

# ABITARE LE CONTRADDIZIONI, VINCOLARE L'INCREMENTALISMO. CITTÀ E CAMPI ROM NELL'ITALIA DELLA CRISI

Giovanni Laino, Tommaso Vitale

Nel primo editoriale di "CRIOS" fu presentata una delle prospettive del lavoro teorico della rivista: tematizzare la capacità di traguardare «oltre la tolleranza, oltre la ospitalità incondizionata, verso forme concrete e difficili di pieno riconoscimento delle diversità nell'urbano» (Belli, 2011, p. 7)<sup>1</sup>. La vita in comune fra persone e gruppi che hanno diverse provenienze, differenti costumi culturali, profili identitari in evoluzione ma comunque con radici diverse, suggerisce però anche che «le relazioni tra estranei sono naturali e necessarie per l'innovazione collettiva; sono fonte di nuove routine, processi, prodotti, copioni e pratiche situate che promettono anche un reale profitto economico» (Amin, 2012, p. 55). La storia urbana comparata lo ha provato con grande precisione, mostrando il nesso sistematico fra grado di apertura cosmopolita delle società urbane e il loro livello di sviluppo economico (Clark, 2009). La convivenza non è tuttavia armoniosa, ed è tendenzialmente foriera di conflittualità politiche, strumentalizzazioni ed esclusioni. Se prospettive assimilazioniste o multiculturali sembrano inadeguate a fornire spunti euristici agli studi urbani e alla pianificazione, Ash Amin (ivi, p. 38) mostra come, invece, l'apprendimento istituzionale e l'innovazione sociale siano possibili in concrete comunità di pratiche. Per andare oltre la tolleranza si deve accettare come l'accoglienza e il rispetto per l'alterità non siano necessariamente in contraddizione con il riconoscimento delle tensioni che la convivenza fra diversi produce. Ugualmente occorre riconoscere e distinguere con grande laicità e senso morale fra principi generali di ospitalità e politiche finalizzate ad attuarli. Come ricorda giustamente Curi (2010, p. 16) con riferimento

al pensiero di Derrida: «Mentre, infatti, l'ospitalità possiede, e deve conservare, un carattere *incondizionale*, l'invenzione politica ha il compito di trovare la legislazione migliore o, se non altro, la migliore possibile [...] tenendo sempre presente che si deve sempre inventare in una situazione concreta, affinché l'ospitalità sia rispettata nella migliore maniera possibile».

Il caso delle politiche in direzione dei Rom nelle città italiane ci sembra un caso emblematico da cui ricavare riflessioni e criteri di pianificazione per proseguire questa riflessione.

A parte i tanti contesti dove si sono realizzati positivi fenomeni di integrazione dei Rom che in diverse città abitano e lavorano senza alcuna evidenza nell'immaginario collettivo, il Rom costituisce in modo esemplare *l'Altro perturbante* (ivi, p. 29) e *razzializzato* (Amin, 2012, p. 2). Questo, connesso al predominio delle spiegazioni massimalistiche della crisi e alla propaganda securitaria (Dal Lago, 1999), in Italia ha riproposto una diffusa intolleranza verso i Rom. Gli studi hanno messo in evidenza la costruzione sociale della discriminazione agita verso i Rom, *zingari nomadi*, argomentata con saperi socio antropologici di vecchia data, che ancora alimentano l'immaginario collettivo (Roccheggiani, 2013).

## 1. Città italiane e Rom

Prima di iniziare una riflessione sulle politiche, è necessario richiamare alcune domande. Chi sono i Rom e come ne parliamo è questione molto rilevante. Non a caso i testi più importanti in questo ambito si concen-

trano su questioni di categorizzazione. Di fatto, il semplice modo di nominare le persone in questione ha molti effetti. Se si tratta essenzialmente di gruppi, clan e popolazioni, le politiche reagiscono con un trattamento collettivo, e non su base individuale. Lo abbiamo visto in diversi paesi europei, alcuni dei quali accusati di espulsioni di massa, in cui il semplice fatto di appartenere a un gruppo etnico, e non un comportamento individuale, avrebbe comportato effetti di espulsione per dei cittadini europei<sup>2</sup>. Anche nel vocabolario della lingua italiana, il termine zingaro è di introduzione assai recente (Rom ancora di più), per anni il termine si declinava esclusivamente al plurale, zingari, come se l'individualità, ancor prima della soggettività, fosse impensabile. Lo abbiamo visto nel momento in cui in Italia dei Rom rifugiati provenienti dal Kosovo, fuggiti dalla guerra, stanziali per abitudini abitative e lavorative, in quanto Rom sono stati considerati zingari e quindi trattati come nomadi e collocati dentro roulotte; case mobili che non avevano mai visto in precedenza (Sigona, 2005). Lo abbiamo visto in tante città italiane, in cui i Comuni all'inizio dei grandi flussi migratori che hanno attraversato l'Italia a partire dagli anni Novanta, hanno dato vita a uffici nomadi e stranieri, avvicinando molti cittadini italiani Rom e Sinti a una condizione giuridica a loro non propria. Per non parlare dell'insieme di stereotipi che spingono a categorizzare i Rom come delinquenti, ladri di bambini, svogliati, opportunisti e così via.

Rom è il termine con cui molte persone si autodesignano per identificare al contempo una appartenenza etnica, una identità, una lingua e un riferimento a delle tradizioni e valori (Matras, 2015), o una differenza rispetto alla società maggioritaria (Piasere, 2003). Lungi dall'essere un popolo unico, omogeneo e con una cultura fissa e persistente, si tratta di una galassia di minoranze assai eterogenea per credenze religiose, costumi, condizioni e modalità di vita<sup>3</sup>. Gli elementi più comuni a tutti i gruppi, sebbene con le dovute differenze che non

possiamo esplorare qui, rimandano a una comune attribuzione di importanza alla famiglia estesa (fra le 40 e le 70 persone, per fornire un riferimento sintetico), e al gruppo di riferimento (non di tipo clanico, cioè non legato ad antenati in comune) per le strategie matrimoniali (che i Rom vlx chiamano *natsya*, traducibile, in maniera un po' forzata come nazione). I clan (chiamati *vitsa*) e le reti di interscambio (*kumpanya*) hanno una importanza minore. Una forte endogamia ne ha garantito il mantenimento di una lingua comune (sebbene frastagliata in decine di dialetti), e una delimitazione simbolica dei confini etnici.

La complessità della questione Rom è quindi legata a questa molteplicità di condizioni e appartenenze, che una volta negate, portano a un trattamento inadeguato (Bonetti, Simoni, Vitale, 2011).

Le città si sono occupate di Rom tradizionalmente in relazione ai loro mestieri itineranti, o alla sistemazione di gruppi numerosi di passaggio per ragioni di pellegrinaggio religioso, o di eventi annuali. Si sono ritrovate a prendere decisioni in relazione all'uso di terreni agricoli a fini di abitazione. La maggior parte delle Regioni hanno regolato la presenza di "campi nomadi" attraverso leggi regionali *ad hoc*, ispirate dalla legislazione nazionale sulle aree di sosta nelle autostrade, per istituire dei servizi di welfare abitativo a basso costo e sotto standard. La questione Rom è riaffiorata in relazione alla nuova ondata di migrazioni dai Balcani (nel corso degli anni Novanta) e dalla Romania a partire dalla fine degli anni Novanta. Migranti poveri, senza reti familiari già presenti, con intensi comportamenti transnazionali favoriti dalla vicinanza geografica, i Rom dell'Est Europa in Italia hanno costruito baracche e baraccopoli, con una persistenza più lunga rispetto ai tempi corti a cui erano stato abituati immigrati provenienti da altri paesi e altre condizioni. Le baraccopoli sono diventate estremamente visibili nel dibattito politico locale dei primi anni Duemila, e sono diventate una posta in gioco per



### **CONNECTION HOUSE \_ LE SERRE DI RAGUSA**

Il viaggio racconta come la componente del bracciantato migrante a basso costo ha assunto un ruolo strategico nel processo di produzione agricolo di tipo intensivo poiché rappresenta un ingranaggio, sfruttato e ricattabile, necessario al suo funzionamento: consente di abbattere i costi di produzione e sopravvivere nel mercato globale.

Il report fotografico mostra 4 differenti territori: le aree agricole della provincia di Foggia, dove la maggioranza dei braccianti si concentra nei mesi estivi per la raccolta dei pomodori; le aree rurali di Rosarno in cui la gran parte dei migranti si sposta in inverno per la raccolta delle arance; le serre di Ragusa e Almería (Spagna), caratterizzate da attività agricole continuative in cui la componente stanziale del bracciantato migrante è molto più ampia.

la competizione politica nazionale a partire dal 2007. La visibilità della povertà estrema e delle condizioni di vita insalubri che caratterizzano le baraccopoli, i cicli continui e costosi di sgomberi, il ricorso ai "campi Rom" come dispositivi etnico-comportamentali nelle città italiane ha sollevato moltissime preoccupazioni da parte di associazioni per i diritti dell'uomo e da parte dell'Unione europea (Commissione e Consiglio). Il Parlamento europeo ha lanciato nel 2012 una Strategia europea per l'inclusione dei Rom, proponendo a tutti gli Stati membri un mix di politiche di riconoscimento e di redistribuzione per lottare contro la discriminazione e promuovere misure sociali contro lo svantaggio cumulato. Tale strategia ampiamente ispirata dal metodo aperto di coordinamento (Dehousse, 2009) ha richiesto a ogni

Stato membro di definire in maniera partecipativa una strategia nazionale e delle strategie regionali volte a superare il razzismo contro i Rom e favorire delle politiche locali di integrazione e promozione del benessere.

### **2. Basterebbe poco? Cosa rende difficili queste politiche?**

Le politiche locali in direzione dei Rom si sono progressivamente indirizzate sempre più ad affrontare i problemi legati alle baraccopoli. E lo hanno fatto, nella maggior parte dei casi, con pochi strumenti e con esiti assai deludenti. Non è sempre stato così. Un tempo gli interventi *con* i Rom disponevano di un paniere assai

più ampio di politiche sociali, finalizzate anche al riconoscimento e alla promozione della cultura, e all'inserimento lavorativo oltre che al supporto alle cooperative rom. Emblematica da questo punto di vista è la parabola della città di Milano, che aveva ancora all'inizio degli anni Novanta alcune delle politiche più avanzate di *empowerment* e sostegno all'autonomia dei Rom, e si è ridotta in seguito e per anni ad alternare sgomberi e campi, con grandi costi e scarsi risultati in termini di integrazione<sup>4</sup>. Si pensi anche alle iniziative assai ben riuscite condotte dalle città di Venezia (Reggio, Ripamonti, Vitale, 2010) e Bologna (Antonelli, Perrotta, 2016), o a quanto è stata capace di fare la città di Bergamo, con una maggioranza di centro destra. Si tratta di tre città che hanno affrontato in maniera risolutiva il problema di occupazioni e baraccamenti di numeri consistenti di Rom di nuova immigrazione, attraverso la locazione sul mercato privato da parte del Comune e contratti di sublocazione alle famiglie Rom attraverso canone moderato e progressivo, una mediazione dei primi conflitti di vicinato, e un accompagnamento effettivo all'inserimento lavorativo e all'autonomia economica. Altre città non sono state in grado di procedere in direzione simile, e si sono ritrovate con grandi baraccopoli, grandi campi ufficiali, nell'insieme situazioni cronicizzate. In altri termini si sono ritrovati con luoghi non governati, di iper-segregazione, con tutti i relativi problemi di isolamento, comunitarismo, illegalità, riduzione delle aspettative, sfiducia nei confronti delle istituzioni e delle forze della società civile, cultura subalterna e forme di dominio e prevaricazione interne agli insediamenti (che a volte non hanno il carattere della comunità ma della convivenza forzata fra estranei).

Già, perché? Alcune interpretazioni hanno voluto ridurre l'insieme di freni e inerzie ad affrontare i problemi a un meccanismo unico di razzismo politico. I Rom sarebbero il capro espiatorio perfetto, tenerli in condizione disperata garantisce una continua fonte di problemi su cui si

può intervenire con fermezza e pugno duro, dimostrando la propria forza e capacità reattiva. *Blaming the victim*, null'altro. Certamente questo meccanismo politico di costruzione del consenso attraverso l'identificazione di un nemico interno è una delle cause di freno e ritardo nello sviluppo di politiche più efficaci e risolutive di inclusione abitativa<sup>5</sup>. I numeri contenuti, e l'*impasse* che caratterizza le città, fanno pensare che vi sia stata e vi sia ancora una isterizzazione e una strumentalizzazione della questione Rom a fini di una costruzione demagogica del consenso (Vitale, 2008). Anche nella situazione più difficile, certamente quella estrema di Roma, in cui grandi flussi di risorse sono stati dedicati a interventi molto costosi e di chiaro stampo segregativo (Maestri, 2015), se guardate da vicino, potrebbero trovare delle vie di uscita e delle modalità di conversione delle risorse (Vitale, 2015)<sup>6</sup>.

Nonostante queste evidenze, una spiegazione univoca solo in termini di capro espiatorio da sola non sembra convincente. Presenta tutti i limiti delle spiegazioni funzionaliste, che non indicano dei fattori causali, ma inducono dagli effetti le cause a loro sottostanti. E imputano solo alla politica le ragioni dell'*impasse* istituzionale. Il nostro approccio qui è diverso. Per aver lavorato a contatto diretto con molte situazioni, ci sembra di poter dire che la malafede, l'ipocrisia politica è solo uno dei fattori di inerzia.

Non basta, quindi, lamentare il fatto che i Rom siano oggetto di razzismo istituzionale, e additati strumentalmente come capro espiatorio. Gli stereotipi che li caratterizzano e ne fanno un oggetto di odio e un bersaglio di violenza popolare sono diffusi e in parte indipendenti dalla contingenza politica, pur essendo comunque da questi rivitalizzati e esacerbati.

Vi sono poi problemi seri legati alla difficoltà di costruire azione collettiva su questi temi. I freni emergono all'interno di sistemi istituiti di convenienze, frammentano il campo, mettono in competizione gli attori, ostacolano la

convergenza su obiettivi comuni, e più in generale l'innovazione. Anche in presenza di risorse (della società civile locale, delle amministrazioni, dei fondi strutturali europei) e di finestre di opportunità politiche favorevoli, che potrebbero portare a un'inversione di tendenza, queste risorse non vengono attivate e si dissipano (Laino, 2012). Il problema non attiene certo solo alle politiche in direzione di minoranze indesiderate: lo si ritrova nell'insieme di politiche urbane per lo sviluppo e il benessere (Casavola, Trigilia, 2012). La difficoltà di costruire coalizioni a sostegno di politiche più complesse che non un misto di sgomberi – eseguiti o indotti – e segregazione, ha tuttavia alcuni tratti, se non specifici, comunque esasperati in questo caso. L'oggetto stereotipico Rom pesa. Anche i più strenui difensori dei loro diritti sono solitamente poco rappresentativi dei Rom stessi, e portano nelle arene rappresentazioni (positive, certo) assai stereotipate, raramente sono capaci di mobilitare l'azione collettiva delle persone implicate, sono restii al compromesso e hanno posizioni spesso assai più massimaliste dei diretti interessati. La politica guarda ai Rom cercando gruppi omogenei con rappresentanti unici e legittimi, mentre i Rom solitamente non sviluppano forme di soggettività politica comune, ma preferiscono negoziazioni senza rappresentanti, famiglia (estesa) per famiglia (Clough Marinaro, Daniele, 2014).

Altro elemento non certo specifico a queste politiche, ma comunque accentuato, è relativo all'orizzonte temporale. Si tratta di politiche che richiedono tempi lunghi, che hanno esiti misurabili nel lungo periodo, i cui risultati possono essere valutati e, soprattutto, comunicati a scopi elettorali solo dopo una generazione. Affrontano situazioni molto cronicizzate con persone che in molti casi sono uscite dal mercato del lavoro da molto tempo, o non vi sono mai entrate, e che hanno un capitale sociale molto ridotto: nella maggior parte dei casi non hanno relazioni nemmeno con i Rom meglio integrati che possiedono risorse e reputazione.

La difficoltà di costruire politiche di contrasto alle baraccopoli e di superamento dei campi si incardina in un contesto italiano di grave crisi, con l'impossibilità di far crescere il parco di edilizia pubblica residenziale, e la scarsità delle opportunità di *housing* sociale offerte dal settore filantropico. Risorse aggiuntive messe a disposizione dall'Europa per affrontare i problemi abitativi estremi dei Rom sono percepite come una forma di discriminazione all'inverso da parte della popolazione maggioritaria, e rinforzano una iper-visibilità e de-visibilità dei Rom, una loro distinzione di tipo etnico dall'insieme della popolazione svantaggiata nelle città, con gli effetti di reificazione di cui abbiamo già parlato. Nell'insieme, l'assenza di una disponibilità di alloggi pubblici, richiede di moltiplicare gli strumenti di sostegno all'accesso alla casa, anche nel mercato privato, superando deficit informativi e lo stigma subito dai Rom. Anche se si tratta di piccoli numeri, gli interventi più efficaci sono lunghi e difficoltosi, e quindi spesso selettivi, riproducendo delle distinzioni pericolose fra Rom meritevoli e Rom immeritevoli (Laino, 2012).

### 3. Uscire dal quadrato

Come spiegare i meccanismi e i processi che hanno reso possibile la realizzazione di programmi effettivi di superamento dei campi e delle baraccopoli in alcune città? Quali condizioni, quali stili di implementazione e quali schemi di politica pubblica possono aiutare le città metropolitane ad avanzare nella promozione del benessere dei Rom in condizioni di precarietà abitativa?

Da anni ormai è evidente che bisogna praticare una svolta che è culturale (prima che politica) per superare veramente la presenza di ogni tipo di campo Rom. Per molte amministrazioni la questione dei Rom si presenta come una problematica intrattabile, per le ragioni appena richiamate. Una reale svolta richiede un vero riorien-

tamento cognitivo, superando le rappresentazioni ereditate dal passato. Si tratta di *uscire dal quadrato*, ossia cambiare radicalmente il disegno delle politiche che per anni, soprattutto ma non solo in Italia, è stato impostato secondo logiche di emergenza, determinando la cronizzazione della presenza dei campi. Il primo passo per uscire dalla rappresentazione stereotipata dei margini di manovra per le politiche in direzione di questi gruppi è quello di uscire da un approccio etnico, non assimilare l'insieme complesso dei gruppi Rom a un problema di gestione delle baraccopoli, e non ipotizzare a priori che questi gruppi necessitino di politiche specializzate solo a loro dedicate. Insistiamo, per altro, qui sul fatto che l'approccio etnico è un problema non solo per il rispetto dei diritti ma per la democrazia. D'altra parte, non neghiamo che vi siano gruppi che effettivamente vivono in situazioni di estrema precarietà abitativa, o di iper-segregazione. Senza quindi cadere in un orientamento etnico, ci sembra che le esperienze di successo e di fallimento del caso italiano mostrino l'importanza di un approccio ispirato ad una discriminazione positiva, entro un più complesso universalismo selettivo.

La riflessione documentata sulle esperienze di diverse città insegna come sia fuorviante cercare un modello di intervento ideale, sempre valido e realizzabile ovunque, mentre vada preferito sempre un approccio plurale e adattivo, che esprime e riproduce allo stesso tempo credibilità, autorevolezza delle istituzioni e intelligente spazio lasciato all'autoregolazione, anche informale, con politiche adattive. Una impostazione che si costruisce meglio con un serio piano di azione locale.

Altro aspetto che emerge con chiarezza è come l'abitare non consista solo nel disporre di un tetto: l'approccio espresso con lo slogan *housing first* può provocare gravi danni assumendo che l'unica cosa che conta è la sistemazione abitativa, a prescindere dal mantenimento dei legami sociali e delle opportunità di reddito. In questo senso il desegregare, obiettivo giusto e da

perseguire, non produce di per sé efficacia se si adottano strumenti omogeneizzanti, omologanti, di forzata separazione delle famiglie allargate. D'altronde, nessuna popolazione è equamente distribuita in tutto il territorio. L'esistenza di aggregati di famiglie Rom, di clan o famiglie estese che vivono in prossimità, se contenuti nei numeri e soprattutto quando non imposti né segreganti e dentro logiche di circolazione e comunicazione (Cremaschi, 2008) con il resto della popolazione, può rientrare in una fisiologia della convivenza civile accettabile, certamente auspicabile rispetto ai campi odierni. Diventa centrale, quindi, pensare e implementare una buona ingegneria sociale, facendo idonei profili della domanda, valutazioni; immaginando e implementando strumenti adeguati. Coerentemente con quanto detto in precedenza non vogliamo dire quali siano questi strumenti adeguati: non vi sono strumenti a priori buoni, pronti per essere trasferiti, e molto dipende dai contesti e dall'uso che si fa degli strumenti (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014). Possiamo tuttavia segnalare alcuni aspetti di questi programmi che sembrano sempre giocare un ruolo importante per garantirne l'efficacia. Si tratta innanzitutto di verificare la presenza di un vero progressivo protagonismo dei beneficiari, insieme alla coproduzione dei progetti con la contaminazione di intelligenze e punti di vista diversi, seguendo una direzione chiara. Ovviamente, un ruolo importante è giocato dalle organizzazioni non profit realmente riconosciute dai Rom, che riescano ad esprimere pratiche sociali obiettivamente favorevoli agli interessi deboli dei Rom evitando approcci dottrinari che non di rado non trovano consenso fra gli stessi Rom. Questo genere di coproduzione richiede dei dispositivi di intermediazione, una certa cura (con idonei strumenti e risorse) dell'attuazione delle politiche, e un'onesta *accountability* per dare conto di quello che si fa, periodicamente, con rilievo di indicatori chiari e poco equivoci.

#### 4. Abitare le contraddizioni, costruire condizioni di fiducia e esiti positivi visibili

È possibile, quindi, uscire dal quadrato: avviare un programma ampio per l'accesso alla casa per i soggetti molto deboli, a partire dall'obiettivo condizione dei Rom in emergenza abitativa, in situazioni ove si potranno trovare anche altri soggetti in gravi difficoltà, uscendo quindi da un approccio etnico.

In questa direzione possono andare dei programmi plurali, su un orizzonte temporale di almeno tre anni, tendenzialmente integrati che, per superare la scarsissima propensione alla riflessività delle politiche, costruiscano una visione d'insieme. Ma questo richiede di *abitare le contraddizioni*, di non sottrarsi ai dilemmi che l'implementazione di queste politiche apre. Inutile nasconderselo: queste politiche sono attraversate da grandi contraddizioni intrinseche. Per esempio vi sono chiare e gravi contraddizioni fra la giusta scelta di superare, di uscire dal campo, e la difficile sostituzione delle opportunità, delle economie di sopravvivenza attive in un campo rispetto alla difficoltà di sopravvivere senza lavoro e/o altre fonti di reddito in case normali. Vi sono contraddizioni proprie alle politiche di discriminazione positiva, con interventi che riguardano i Rom, che a loro soli trasferiscono risorse aggiuntive in forma di servizi e di *benefits*. Ma così facendo ne sottolineano nuovamente la specificità, li distinguono all'interno delle categorie di beneficiari e assistiti.

Ugualmente vi sono forti contraddizioni fra la necessità di predisporre alternative di lungo periodo e le emergenze abitative. Il tema è scivoloso perché intorno al tema dell'emergenza abitativa in Italia si sono costruite soluzioni tutt'altro che transitorie, che si sono perennizzate per decine di anni. Per rispondere in tempi rapidi al superamento dei campi e delle baraccopoli, senza dismettere la ricerca di soluzioni negoziate con ciascun nucleo familiare per coloro che hanno tale intenzione,

disponibilità e forza (reddito), riconoscendo l'obiettivo utilità di un reale miglioramento delle condizioni abitative delle famiglie Rom, sembrano sostenibili anche soluzioni transitorie che dovrebbero però avere quattro fondamentali caratteri, non facili da realizzare e coniugare: 1. coinvolgere gruppi piccoli, con non più di 5-10 famiglie; 2. produrre spazi organizzati, ove la permanenza sia programmata con una scadenza; 3. provvedere a un forte e qualificato accompagnamento sociale; 4. sistemare famiglie di diversa provenienza, non solo Rom ma anche altri nuclei in grave sofferenza abitativa (migranti, sfrattati ecc.). Tuttavia, sebbene alcuni interventi, pericolosi e scivolosi per l'emergenza, sono necessari in talune situazioni, è ugualmente indispensabile evitare la trappola di rispondere solo all'emergenza, superando la sostanziale frantumazione degli interventi e dei soggetti<sup>7</sup>. In questo senso è necessaria una seria vigilanza verso il rischio obiettivo di cristallizzare, di stabilizzare il temporaneo e quello che nasce come provvisorio.

Abitare le contraddizioni richiede di variare gli strumenti, dare prova di successi progressivi, non dissimulare i fallimenti, avere un chiaro riferimento alle conseguenze dell'azione pubblica, ai risultati che produce. E nuovamente questo è molto, ma dalle nostre ricerche non sembra bastare. Ripensando ai casi di Bologna, Venezia e Bergamo, l'implementazione è avvenuta attraverso passaggi intermedi. Riprendendo le indicazioni dell'editoriale di Belli (2011, p. 6) «vanno esplorate con attenzione logiche d'intervento leggere e responsabili, capaci di mettere in movimento processi virtuosi, capaci di essere gradualisti, ma con una visione prospettica di fondo, costituita da direzioni di mutamento, che investano sulla capacità di apprendimento e sulla responsabilità dei cittadini, mettano le radici e non siano episodiche». Stare nelle contraddizioni richiede di potere fare politiche in maniera incrementale: smontare il passato per realizzare successivi visibili miglioramenti, ad esempio con la progressiva riconversione della spesa (avendo

chiaramente come obiettivo il superamento dei campi, l'occupabilità e l'inclusione per le persone).

Il problema è che in Italia molto spesso la pubblica amministrazione non gode di fiducia, e per buone ragioni, perché gli attori si fidano di una strategia incrementale. Il sospetto è sempre che dopo il primo passo non succeda più nulla e che quindi sia meglio lasciare le cose come sono, piuttosto che modificarle dentro una strategia che non sarà portata a frutto. L'incrementalismo per queste politiche non ha bisogno di leader carismatici, o di slogan accattivanti. Ha bisogno di condizioni istituzionali vincolanti. Regole che vincolino gli attori nel medio periodo a non arretrare e perseguire le strategie, per portare a termine i progetti. E una cabina di regia che non solo coordini e integri le politiche (questo è un po'

un mantra nelle politiche di lotta all'esclusione sociale, si veda in proposito Polizzi, Tajani, Vitale, 2013). Si potrebbe trattare di un ufficio di scopo con competenze di alto profilo, per l'ideazione e la consulenza di processo in merito ai profili di sostegno e accompagnamento economico sociale, comunicativo e partecipativo (Laino, 2014); ma anche sotto il controllo di un'istanza nazionale preposta a sorvegliare che i processi non si blocchino e proseguano passo dopo passo. Lo stesso modello di agenzia sociale per la casa già avviato in diverse città e sostenuto dal PON "Metro" potrebbe andare bene. L'incrementalismo richiede fiducia, e la fiducia necessita che intorno a queste politiche si ragioni non solo città per città, ma anche dentro un'agenda nazionale che garantisca la tenuta dei percorsi da intraprendere.

#### Note

- 1 Il testo è frutto di un lavoro comune dei due autori. Sono da attribuire l'introduzione, i PARR. 3 e 4 a Laino, i PARR. 1 e 2 a Vitale.
- 2 È l'accusa rivolta alla Francia per le espulsioni di massa nell'estate 2010, cfr. De Pieri (2015).
- 3 Come ogni gruppo etnico, è stratificata al suo interno e non è in nessun modo riconducibile solo a una condizione di estrema povertà o precarietà abitativa. Abbiamo cittadini italiani, cittadini europei, stranieri non europei, apolidi e apolidi di fatto. I numeri non sono chiari e non sono attendibili, quelli che circolano nei documenti ufficiali accennano a circa 200.000 persone in Italia, di cui almeno la metà sono italiani. I gruppi principali sono costituiti da Rom abruzzesi, Rom koraxané, Rom kelderás, Rom dasikané, Rom lovára (curari), Rom arli e molti differenti gruppi Rom vłax di nuova immigrazione dalla Romania e in misura minore dalla Bulgaria. I Sinti, presenti in tutto il Centro e Nord Italia preferiscono non essere assimilati a una generica famiglia Romani ma insistono molto sulla loro identità specifica (sebbene stiano combattendo insieme ai Rom una battaglia comune per il riconoscimento per legge di uno loro statuto comune di minoranza non territoriale).
- 4 Questo con l'eccezione dei progetti promossi dal Terzo settore, in alternativa e senza il sostegno delle autorità pubbliche (Pasta *et al.*, 2015).
- 5 Si tratta di piccoli numeri, fra le 30.000 e le 40.000 persone in tutta Italia. Secondo stime raccolte da funzionari pubblici e *stakeholders* delle città vi sono a Roma circa 8.000 Rom in emergenza abitativa (di cui circa un terzo italiani e un terzo rumeni), a Milano 2.700, a Torino 2.500 (4.000 nell'area metropolitana), in Toscana 2.700, a Napoli circa 2.500, a Bologna meno di 500 più 250 Sinti.
- 6 Si pensi che a Roma, la "capitale dei campi", probabilmente le città europee che ha fatto più uso di politiche di segregazione su base etnica, sono attualmente presenti 8 "villaggi attrezzati" (4.391 presenze nel 2013, per un costo totale di 16.360.219 €, e un costo familiare annuo di 18.629 €), 8 "campi tollerati" (1.300 presenze) e 3 "centri di raccolta" (680 presenze, per un costo di 6.202.869 € e un costo familiare annuo di 45.609 €), nonché circa 186 insediamenti informali (1.800 presenze in baraccopoli, la cifra potrebbe essere sottostimata). I 54 sgomberati forzati di 1.231 persone sono costati 1.545.058 € (con un costo familiare annuo di 6.276 €). Nell'insieme il 63,1% della spesa è stato allocato per costi di gestione, il 23,3% per la sicurezza, il 13,2% per la scolarizzazione e lo 0,2% per l'inclusione sociale.
- 7 In questa direzione sembra necessario realizzare la costituzione, il sostegno e il rafforzamento di una rete integrata *multi-stakeholder* di attori; territorializzare e contestualizzare gli interventi. Le prospettive aperte dal PON città metropolitane che



prevede interventi attenti alle condizioni dei Rom, costituiscono una opportunità anche per confrontare gli esiti di iniziative già avviate in alcune città.

### Riferimenti bibliografici

- Amin A. (2012), *Land of Strangers*, Polity Press, Cambridge.
- Antonelli F., Perrotta D. (2016), *Emancipation, Integration, or Marginality*, in P. Mudu, S. Chattopadhyay (eds.), *Migrations, Squatting and Radical Autonomy*, Routledge, New York.
- Belli A. (2011), *Tre sfide*, in "CRIOS", 1, 1, pp. 5-8.
- Bonetti P., Simoni A., Vitale T. (a cura di) (2011), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano.
- Casavola P., Trigilia C. (2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Donzelli, Roma.
- Clark P. (2009), *European Cities and Towns. 400-2000*, Oxford University Press, Oxford.
- Clough Marinaro I., Daniele U. (2011, 2014), *A Failed Roma Revolution: Conflict, Fragmentation and Status Quo Maintenance in Rome*, in "Ethnicities", 14, 6, pp. 775-92.
- Cremaschi M. (2008), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Curi U. (2010), *Straniero*, Raffaello Cortina, Milano.
- Dal Lago A. (1999), *Non persone*, Feltrinelli, Milano.
- De Pieri E. (2015), *Discriminazione e segregazione come condizioni di vita*, in T. Vitale (a cura di), *Inchiesta sui campi Rom, La casa Usher*, Firenze.
- Dehousse R. (2009), *Il metodo aperto di coordinamento: quando lo strumento prende il posto della politica*, in P. Lascombes, P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Halpern C., Lascombes P., Le Galès P. (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Laino G. (2012), *I Rom in Italia fra esclusione e rimozione. Strategie per l'esigibilità dei diritti e il superamento dei campi*, in AA.VV., *Abitare il nuovo, abitare di nuovo*, CLEAN Editore, Napoli, vol. 1, pp. 111-22.
- Id. (2013), *La riqualificazione del campo Rom di Scampia a Napoli*, in F. Sbetti et al., *Il governo della città nella contemporaneità*, INU Edizioni, Roma.
- Id. (2014), *La riqualificazione dei campi Rom a Napoli: insegnamenti per la costruzione dell'agenda urbana italiana*, in A. Calafati (a cura di), *Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Maestri G. (2014), *The Economic Crisis as Opportunity*, in "City", 18, 6, pp. 808-23.
- Matras Y. (2015), *The Romani Gypsies*, Harvard University Press, Cambridge.
- Pasta S., Vitale T., Boschetti L., Persico G. (2015), *I cicli di segregazione e sgomberi a Milano*, in T. Vitale (a cura di), *Inchiesta sui campi Rom, La casa Usher*, Firenze.
- Piasere L. (2003), *I Rom d'Europa*, Laterza, Roma-Bari.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Reggio P., Ripamonti E., Vitale T. (a cura di) (2010), *La scelta dell'educare per convivere tra sinti e gagé*, numero monografico di "Animazione Sociale. Mensile per gli operatori sociali", 40, 241, pp. 32-75.
- Roccheggiani G. (2013), *Come spighe tra granaio e campo. Linamenti filosofico-politici della questione Rom in Italia*, Aras Edizioni, Pesaro-Urbino.
- Sigona N. (2005), *I confini del problema zingari. Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in T. Caponio, A. Colombo (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, il Mulino, Bologna.

- Vitale T. (2008), *Dinamiche di segregazione. Ceto politico e amministrazione alla prova dei Rom di nuova immigrazione*, in E. Rodari (a cura di), *Rom, un popolo. Diritto a esistere e deriva securitaria*, Punto Rosso, Milano.
- Id. (2015), *7 principi di programmazione per implementare una politica efficace di superamento dei campi nomadi*, in Associazione 21 luglio, *I centri di assistenza abitativa per soli Rom*, Roma.