



HAL
open science

Comuni (in)differenti: i "nomadi" come "problema pubblico" nelle città italiane

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Comuni (in)differenti: i "nomadi" come "problema pubblico" nelle città italiane. Cherchi Roberto, Loy Gianni. Rom e sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati, Ediesse, pp.215-242, 2009. hal-01038127

HAL Id: hal-01038127

<https://sciencespo.hal.science/hal-01038127>

Submitted on 23 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comuni (in)differenti: i «nomadi»
come «problema pubblico» nelle città italiane
di Tommaso Vitale*

1. L'investimento politico nella costruzione dei problemi pubblici

Le politiche pubbliche locali consistono nei *programmi d'azione* attuati da una o più autorità pubbliche, decisi a più livelli ma comunque con un margine di scelta autonoma da parte dei Comuni: non sono politiche decise da un centro (regionale o nazionale o sovranazionale) e implementate in periferia. Pur essendo sempre costruite all'interno di vincoli posti da autorità sovraordinate o concorrenti, le politiche locali corrispondono a un insieme di azioni in cui si esprime il potere di decisione e di indirizzo degli Enti locali. Sono le modalità con cui un Comune agisce.

L'agire in questione è un'azione programmata (Thoenig, 1985), il che non impedisce vi siano incertezze, discrezionalità, effetti non voluti, elementi non attesi emergenti nel corso dell'azione. Riconoscere, però, che una politica implichi per definizione una qualche forma di programmazione, eventualmente anche minimale, significa sottolineare come le politiche locali non siano reazioni automatiche a stimoli esterni, ma esiti di scelta negoziati, tutte interne al processo politico e ai relativi rapporti di forza, in cui una pluralità

* Tommaso Vitale è ricercatore di Sociologia presso l'Università di Milano Bicocca dove insegna Scienza politica e Sviluppo locale, ed è membro del comitato di redazione della rivista *Partecipazione e conflitto. Rivista italiana di studi sociali e politici* e della collana di sociologia politica «Globalizzazione, partecipazione, movimenti». Fra le sue pubblicazioni più recenti: *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni* (2007, con V. Borghi), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali* (2007); *I rom e l'azione pubblica* (2008, con G. Bezzecchi e M. Pagani), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti* (2009).

di attori locali e non si confrontano con gruppi di pressione e attori collettivi, nonché con esperti, consulenti e dirigenti della pubblica amministrazione (Vitale, 2009a).

Ogni politica è strutturata a partire da un problema pubblico, ovvero dalla modalità con cui un problema è stato definito in relazione a una domanda sociale, a una rappresentazione del gruppo sociale e del settore concernente e a una idea del cambiamento sociale e politico auspicabile (Muller, 2005). La sociologia politica dell'azione pubblica è da sempre sensibile alle modalità con cui dei problemi vengono discussi e formulati abbinandoli a una soluzione che richiede l'intervento regolativo e allocativo di un'autorità pubblica.

Una politica locale, in altri termini, presuppone l'esistenza di uno o più problemi da risolvere e ciò, lungi da essere una questione triviale o banale, pone il problema di sapere in che modo un problema, individuale o collettivo che sia, viene qualificato in termini di offesa (*naming*) imputata a un gruppo responsabile di averla causata (*blaming*) rivendicando una riparazione e l'anticipazione delle offese potenziali che lo stesso gruppo potrebbe causare nel futuro (*claiming*) (Felstiner, Abel, Sarat, 1980).

Non vi è nulla di automatico in questo processo di costruzione di un problema pubblico e di iscrizione dello stesso fra le priorità dell'agenda istituzionale. È un processo politico, in cui degli attori investono in alleanze e mobilitazioni per imporre la propria definizione di un problema e abbinarlo a una soluzione auspicata, attendendosi un ritorno da parte delle autorità locali.

Non sono le caratteristiche interne proprie all'oggetto problematico che spiegano la sua ricezione da parte di un decisore e l'avvio di una politica pubblica in proposito: non è la sua estensione sulla popolazione pertinente, non è la sua intensità né il grado di disfunzionalità che produce per la società politica locale (Gusfield, 1981). Ciò che fa la differenza nella competizione fra problemi per accedere alle priorità dell'agenda istituzionale è il «*problem stream*» (Kingdon, 1984): la modalità con cui si mobilitano e interagiscono fra loro gli attori interessati ad accreditare pubblicamente il problema; l'intensità drammatica che attribuiscono alla rappresentazione del problema; il modo in cui lo legittimano anche sul piano tecnico-scientifico e lo oggettivizzano attraverso prove di realtà; il tipo di alleanze, di *testimonial* e di autorità carismatiche che coinvolgono a sostegno; il grado di coerenza con i valori dominanti nelle dinamiche

dell'opinione pubblica. Il flusso dato dal processo di pubblicizzazione di un problema si combina sempre con un «brodo primordiale» (*ivi*) di strumenti dell'azione pubblica già esistenti e che l'amministrazione tende a voler conservare e riproporre anche per nuovi problemi (*policy stream*) nonché ai cambiamenti nella struttura del potere locale (*political stream*). La congiunzione di questi tre «flussi» (*problem stream, policy stream, political stream*) può permettere di spalancare una «*policy window*» e favorire l'apertura dell'agenda istituzionale dei decisori, abitualmente bloccata (*ivi*, p. 56).

In definitiva, l'analisi delle politiche pubbliche come disciplina ci mostra bene come la programmazione di azioni da parte delle autorità locali sia un processo squisitamente politico, in cui il modo stesso di definire un problema e la soluzione attesa sono la posta in gioco cruciale nella competizione fra gli attori.

In questo processo nulla è naturale, tutto avviene nel gioco politico dei rapporti di forza fra gli attori, in relazione alla loro capacità di mobilitare nuove risorse e drammatizzare le questioni in maniera così efficace da guadagnare consenso e perseguire i propri obiettivi, fossero anche solo quelli di apparire e legittimarsi.

2. *Ridare un contesto alle politiche per i rom e i sinti*

Perché questa lunga premessa? Poiché, se quanto detto è riconosciuto e accettato con facilità non solo nel discorso scientifico ma anche fra gli attori politici e sociali, le politiche locali per i gruppi zingari in Italia sembrano sfuggire a questo «buon senso» politologico.

Alcuni indizi a riprova di questa affermazione sono, ad esempio, il fatto che si sia pressoché persa la memoria delle ragioni e delle modalità dell'invenzione delle politiche locali per questi gruppi nei primi anni '70. O che non si discutano le differenze fra le città, in una tendenza a identificare un unico modello di politica pubblica per questi gruppi, uno stampo unico e imm modificabile, diffuso trasversalmente nelle città piccole e nelle città grandi, al Nord come al Sud. O, ancora, che non si storicizzino le politiche, considerandole un portato perenne della presenza di gruppi zingari nelle città: da che il primo «cingano» avrebbe messo piede nella Penisola, egli avrebbe iniziato ad abitare nella forma «campo», secondo una modalità propria alla sua cultura; allo stesso tempo sarebbe iniziata

una persecuzione continua e perenne da parte della popolazione maggioritaria nei confronti di questi gruppi.

Queste diverse forme di decontestualizzazione convergono in una forma di oggettivismo tipico delle analisi positiviste del XIX secolo (Fuller, Myers, 1941): è negli zingari ciò che spiega la forma presa dalle politiche attuali delle città italiane. Come se queste politiche fossero tutte uguali, come se i gruppi zingari fossero omogenei, come non vi fosse tempo né storia, ma solo la riproduzione di rapporti necessari.

Questa decontestualizzazione, sul piano spaziale e su quello temporale, ha un effetto performativo molto importante nel discorso pubblico e nel discorso degli attori politici dotati di potere di scelta a livello locale. Gli esiti principali consistono nel ridurre le diversità fra i vari gruppi, nominarli con un unico termine (zingari, nomadi o rom è indifferente) e legittimare un repertorio di azione basato su due soli strumenti (il campo e l'uso ciclico degli sgomberi; cfr. Vitale, 2008a).

L'analisi delle politiche locali per i rom e i sinti nelle città italiane è una prima operazione che permette di ricontestualizzare i processi, di metterne in luce le spinte alla convergenza ma anche i fattori che ne garantiscono la varietà, riconducendo gli *outcome* locali a un'interazione situata fra attori dotati di un potere effettivo e non a ragioni interne alla cultura piuttosto che al sangue e alla razza degli zingari.

Si tratta, perciò, di chiedersi anche per questo settore di politiche perché delle politiche locali sono scelte e implementate, come agiscono gli attori implicati, quali sono gli strumenti adottati e che effetti producono nel vincolare l'azione, in che modo è costruito consenso sulle iniziative intraprese e – non ultimo – quali sono le conseguenze sulle diverse popolazioni coinvolte (gruppi zingari, gruppi politici, comitati mobilitati, la popolazione maggioritaria, specifici settori professionali).

3. *Solo politiche locali?*

Per inquadrare al meglio l'analisi comparata delle politiche locali in Italia, è importante premettere alcuni brevi cenni sulle politiche decise ad altri livelli.

A livello europeo, Parlamento e Commissione hanno normato la protezione delle minoranze e assicurato il diritto alla non discriminazione (Rizzin, in questo volume). A partire dalla fine degli anni '60 sono state formulate, in proposito, diverse raccomandazioni; più recentemente l'Europa ha usato i propri strumenti di politica, progetti finanziati e modalità negoziali di nuova generazione, per incentivare i governi a perseguire una politica che aggredisca le discriminazioni dei «rom» (Rizzin, Tavani, 2009).

A scala nazionale, l'Italia non ha sviluppato una politica per le comunità zigane con un livello anche minimo di coerenza e articolazione. Lontano dal riconoscere la necessità di tentativi d'integrazione fra politiche, il Ministero dell'Interno ha affrontato le problematiche delle comunità rom in termini di «problema di ordine pubblico», con l'eccezione di un'importante circolare del 1985 (n. 151/85, 5.7.1985, «Oggetto: Problema dei nomadi») che insiste affinché sia garantita «una reale uguaglianza degli appartenenti ai gruppi rom e sinti (tra l'altro in grande maggioranza di cittadinanza italiana) e gli altri cittadini» e si fornisca «un'adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi e che nello stesso tempo sia rispettosa della cultura e delle tradizioni di vita, estremamente diversificate tra l'altro, delle varie etnie che rientrano nel nomadismo». Alcuni tentativi di procedere nella direzione di una politica nazionale di riconoscimento dei rom e dei sinti come minoranze nazionali sono stati intrapresi nel 2007 dal ministro Amato e hanno portato all'inizio del 2008 a una Conferenza nazionale promossa dal Ministero della Solidarietà e dal Ministero dell'Interno. Tuttavia la caduta del secondo governo Prodi ha interrotto i primi passi percorsi in quella direzione. Parallelamente i «nomadi» sono stati qualificati sempre più come figure della pericolosità sociale e problema in termini di sicurezza urbana (Simoni, 2008). Nel 2008 il secondo governo Berlusconi ha nominato i prefetti delle tre maggiori città italiane (Milano, Napoli e Roma) «commissari regionali per l'emergenza nomadi», appoggiandosi sulla legge che istituisce il servizio nazionale di protezione civile, motivando perciò l'istituzione dei «commissari governativi straordinari» in relazione ad una situazione di allarme sociale «creato dalla presenza di campi nomadi irregolari» e dal conseguente «rischio per l'ordine pubblico interno».

A livello subnazionale, in Italia si è registrato, nella seconda metà degli anni '80, un certo attivismo da parte di alcune Regioni che, a

partire dal Veneto (1984) hanno legiferato per tutelare il «diritto al nomadismo» e alla sosta nel territorio regionale, regolando le modalità di allestimento di aree attrezzate, i cosiddetti «campi». Le leggi regionali, perciò, pensate per tutelare i gruppi itineranti hanno finito, però, per implicare tutte le comunità zingare in un'unica identità nomade, con la sola eccezione di Veneto, Toscana ed Emilia Romagna che hanno apportato modifiche ai loro ordinamenti per riconoscere la stanzialità della maggior parte dei gruppi rom e sinti. Un secondo limite della maggioranza di queste leggi è, inoltre, il basso livello di *enforcement* previsto ed implementato (Sigona, 2005a), tanto che i Comuni raramente ne ottemperano le disposizioni. Emblematiche rispetto quanto finora analizzato sono le contraddizioni che si riversano sul livello locale, senza che questo abbia strumenti adeguati per affrontarle, raramente supportato da altri livelli ovvero senza favorire il coordinamento orizzontale fra gli Enti locali, né forme di corresponsabilità e *governance* multilivello fra istituzioni ordinate verticalmente.

4. Per una pragmatica del trattamento istituzionale dei rom

Inutile negare che tutti gli osservatori internazionali rimangano colpiti dalla presenza in molte realtà locali italiane di uno strumento quale quello del «campo nomadi» che si caratterizza come vettore di segregazione estrema (ERRC, 2000). Soprattutto nelle grandi città, a Milano e Roma *in primis*, i «campi-sosta» sono stati realizzati lungo ferrovie, tangenziali, canali, discariche e cimiteri dove gli «zingari» non sono visibili ed il valore fondiario è minimo (Sigona, 2005b). Sono iperghetti, molto spesso senza le minime infrastrutture necessarie all'abitare (fognature, gas, energia elettrica, acqua corrente). Parliamo di strutture predisposte dalle amministrazioni pubbliche, per cittadini italiani (o aventi un permesso di soggiorno) costruite senza i requisiti minimi di abitabilità.

L'*apartheid* dei campi è il segnale di un trattamento differenziale dei rom e dei sinti rispetto agli altri cittadini italiani (Vitale, 2008c). Ovverosia di un trattamento amministrativo che presume esista un gruppo sociale, degli esseri umani, per cui non valgono gli standard fissati per gli altri cittadini, in altre parole cittadini che non appartengono alla «comune umanità». La giustificazione di ciò viene spes-

so avanzata in termini di razzismo differenzialista, un'accezione multiculturale talmente forte per cui uno zingaro e un gagio non condividerebbero niente: per «cultura» i gruppi zingari non avrebbero bisogno di energia elettrica e fognie.

Il trattamento differenziale dei gruppi zingari è una modalità dell'azione pubblica locale, e in quanto tale va letto in chiave istituzionale. Analizzando nel dettaglio e comparando le politiche locali, è evidente come la maggior parte degli enti locali in Italia non riconoscano che i rom e i sinti sono esseri umani, e che quindi per loro devono valere standard istituzionali comuni. Non sembrano riconoscere che i rom sono persone, dotate di capacità, culture e competenze politiche: con cui si può ragionare, negoziare, costruire.

Non è banale comprendere le ragioni di questo stile istituzionale di relazione con i rom¹. Gli studi di sociologia e di antropologia delle istituzioni ci ricordano come le istituzioni producono rappresentazioni collettive che influenzano direttamente gli schemi cognitivi ed il senso di giustizia delle persone. Le istituzioni forniscono alle persone classificazioni e definizioni della realtà: canalizzano il ricordare e il dimenticare, selezionano e definiscono somiglianze e differenze, standardizzano emozioni e codici di riconoscimento, producono abitudini di pensiero, idee condivise e ritualizzate che appaiono immobili e non problematiche. Le persone non riconoscono le classificazioni con cui suddividono la realtà, e non ne hanno consapevolezza, naturalizzano i propri schemi cognitivi ed escludono ogni altra possibilità: è una doppia opacità. Come precisa Mary Douglas (1990), «il massimo successo del pensiero istituito consiste nel rendere le istituzioni completamente invisibili».

5. Bolzano, Firenze e Milano, per cominciare

Nel corso del 2005, abbiamo messo sotto osservazione le politiche di tre comuni italiani: Bolzano, Firenze e Milano². Gli indirizzi politici in queste tre città differiscono su molti aspetti. A Bolza-

¹ Per un approfondimento sul caso di Roma, cfr. Clough Marinaro (2003); su Milano, Vitale (2009d).

² Le interviste della ricerca sono state condotte da Daniela Dondé che qui ringrazio.

no vi è consapevolezza delle cronicità favorite dagli interventi custodialistici nei due campi cittadini, e si stanno ricercando spazi per la creazione di micro-aree abitative per i sinti. Per i rom si stanno realizzando assegnazioni di case popolari. L'individuazione delle aree è stata, però, assai tardiva e ha mantenuto a lungo le persone su terreni inquinanti a contatto, che hanno probabilmente causato seri problemi di salute e alcuni decessi, e da cui sono stati allontanati grazie alla continua pressione di gruppi di *advocacy* (Sigona, Monasta, 2006). A Milano, dalla fine degli anni '90, gli investimenti sono sempre stati indirizzati alla costruzione di nuovi grandi campi (da 200 ma anche da 350 persone), nonché al mantenimento degli esistenti (Vitale, 2008b). La spesa corrente è molto bassa, anche se nel 2005 è stato stanziato un finanziamento cospicuo per la realizzazione di un altro grande campo nel terreno di via Barzaghi-Triboniano (abitato complessivamente da 457 persone nel settembre 2008). Più interessante e sfaccettata la situazione di Firenze, in cui a fronte di cospicui investimenti economici per il «superamento dei campi», due campi sono stati smantellati (Poderaccio e Masini) con la creazione di un unico maxicampo, costruito con case in legno fornite di servizi. Permangono il grosso campo Omatello, e altri piccoli insediamenti sparsi ed è in corso un nuovo intervento sperimentale tra Regione, Comune e ARCI per l'inserimento socio-lavorativo e abitativo, attraverso un sistema di azioni integrate e concordate con gli stessi rom. Nel contempo, la Regione sta attivando – con alcune difficoltà – tentativi di «redistribuire» i rom fra i comuni della provincia. Gli allontanamenti forzati sono diminuiti, e l'accoglienza transitoria è stata organizzata presso strutture alberghiere (anche gestite dal terzo settore). Va rimarcato, inoltre, che l'amministrazione fiorentina si è posta l'obiettivo di sperimentare alcuni piccoli insediamenti di tipo abitativo distribuiti nel territorio cittadino, «aree attrezzate per la residenza» di famiglie di rom e di sinti. Finora è stata realizzata un'unica area, quella del Guarlone (per un approfondimento cfr. Scioscia, 2009; Solimano, 2009). Il processo politico che ha accompagnato il progetto è stato molto difficile, caratterizzato da conflitti continui e svariate modifiche (registrate nei 40 atti amministrativi che hanno regolato l'iter).

Non possiamo qui riassumere l'insieme di risultati emersi dalla ricerca. Ci preme mettere a fuoco solo due aspetti.

1) Innanzitutto emerge con chiarezza come i campi e i villaggi siano stati costruiti tendenzialmente senza ascoltare la voce di chi li avrebbe abitati (con la sola eccezione parziale di Bolzano). Come ha detto un rom residente nel campo Chiesa Rossa di Milano, «...perché, in fin dei conti, è stato progettato da persone che non hanno niente a che fare con noi...»; o nelle parole di un rom che ha vissuto 16 anni all'ex campo Masini di Firenze e dal novembre 2005 vive al nuovo villaggio del Poderaccio: «...fanno di più come vogliono loro, è più facile che quando hanno deciso lo dicono... ho chiesto tante volte il progetto del villaggio: l'hanno fatto ma noi non lo sapevamo». Nel campo di via Barzagli-Triboniano, a Milano, un rom rumeno lamenta che l'assessore non li abbia voluti incontrare. Pur riconoscendo che «non ci siamo solo noi con i problemi. Ci sono anche gli altri», la sua richiesta è precisa ed emblematica: «ma una volta, una volta in un anno deve riceverci... per sentire le nostre... una volta, una volta!». Differente è la situazione di Bolzano, in cui delle forme di progettazione partecipata sono state sperimentate ed è presente un'abitudine all'interlocuzione con i rappresentanti dei sinti.

2) Un secondo aspetto che vogliamo mettere in risalto è che i campi e villaggi sono stati costruiti in queste tre città mettendo insieme persone provenienti da gruppi familiari molto differenti. Le parole dei diretti interessati vanno prese sul serio: un rom harvato residente al campo Chiesa Rossa di Milano afferma: «Noi siamo sempre stati gruppi familiari, quindi io avrei preferito campi più piccoli, a gruppo, non è semplice, perché cosa succede... essendo in tanti, e c'è sempre una mosca nera, una mosca bianca, quindi quello che fa il male di una persona viene messa su tutto il campo. Poi si sa cosa si pensa di noi». Anche nel caso di Bolzano, come sostiene una cittadina italiana residente nel villaggio sinto «La Spaghetтата»: «Il comune ha fatto questo campo, ha preso tutti i sinti e li ha buttati qua. Per il comune è meglio così non ne ha uno di qua uno di là». O ancora: «...è stato brutto buttarci tutti insieme. Invece di fare questa spesa enorme, questo campo di Bolzano è costato un occhio della testa, era meglio che per ogni famiglia trovasse una piccola area. È per questo che sto lottando anch'io da due anni: vogliamo piccole aree per ciascuna famiglia. A pagamento, anche in affitto: basta uscire da questo campo perché è brutto anche per la gioventù e per tutto!».

6. Milano e Roma, per continuare

A Milano e Roma le amministrazioni comunali hanno cercato di rendere ancor meno visibile che in altre città la presenza dei gruppi zingari, sia di quelli di cittadinanza italiana che di quelli di nuova immigrazione. Nelle ricerche che abbiamo effettuato sulle scelte effettuate dai Comuni di Milano (centro destra) e Roma (centro sinistra) negli anni compresi fra il 2003 e il 2007 è emerso per queste due città un quadro di politica locale abbastanza omogeneo e caratterizzato da dieci tratti principali (Vitale, 2009b):

1. L'uso reificante della categoria di «nomadi», che implica in una identità omogenea una «galassia di minoranze» assai eterogenee.
2. Una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale.
3. La negazione di possibilità di interlocuzione e negoziazione, o, in altri termini, il non riconoscimento di una rappresentanza legittima.
4. La riduzione continua della varietà di strumenti di azione pubblica usati.
5. Il fatalismo complessivo che caratterizza il giudizio sull'azione pubblica in materia.
6. Una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti.
7. Un trattamento amministrativo differenziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale.
8. La produzione di condizioni insalubri che attentano alla salute e riducono tragicamente le aspettative di vita.
9. Il ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di alternative proposte.
10. In caso di emergenza abitativa, la separazione di coppie conviventi e la separazione dei figli dai propri genitori.

Questo schema di politica pubblica ha conseguenze politiche importanti, che spingono verso uno stile demagogico di ottenimento del consenso e una riduzione minimalista delle aspettative delle organizzazioni a difesa dei diritti dei rom.

Sottostante alle politiche dei campi e degli sgomberi (le due cose procedono sempre insieme), vi sono scelte innanzitutto. Perpetuare

queste politiche è una scelta. Una scelta «demagogica», nel senso che a questo termine attribuisce la sociologia politica, in cui cioè le dinamiche dell'opinione pubblica sono mosse essenzialmente da imprenditori politici e morali in assenza di un riscontro del successo della politica intrapresa (Prasad, 2006, p. 36). Ovviamente, è una scelta in parte indirizzata dalle decisioni precedenti, dalle routine proceduralizzate nei settori competenti della Pubblica amministrazione, che creano piccole rendite di posizione e tendono a mantenersi inerzialmente.

Il problema di questo genere di politiche non è solo quello di essere incapace di aggredire i problemi, favorire la convivenza civile, offrire dotazioni collettive utili a promuovere e proteggere tutti gli individui, compresi i più deboli. Il punto è che si muovono su logiche di ottenimento del consenso che hanno un effetto generativo molto forte sia sulle dinamiche dell'opinione pubblica, di cui rinforzano gli stereotipi, sia sulle modalità di selezionare gli strumenti e di implementare le politiche locali. Vediamo più precisamente, perciò, quali sono gli assunti di questo modello demagogico.

- a) Il primo assunto è generico, ma non per questo meno importante: è l'idea che le politiche sociali non portino consenso elettorale.
- b) Proprio di una strategia demagogica è tenere aperti i problemi, «mestare nel torbido», in modo da perpetuare nel tempo le fonti di disagio che permettono azioni simboliche finalizzate a ottenere il consenso di una parte.
- c) È ritenuto scontato che il consenso si ottenga solo attraverso iniziative le cui condizioni di felicità si verificano esclusivamente nel brevissimo periodo, meglio se nel presente, cioè attraverso azioni il cui successo è dato dal semplice fatto di compierle, e non è valutato in relazione alle loro conseguenze.
- d) Un principio quasi naturalizzato è che il consenso si ottenga attraverso una comunicazione pubblica che giustifica l'azione in base ad una logica binaria, manichea e non strutturata su di un *continuum*.
- e) Si ritiene che interventi semplici, unici, che riducono la varietà degli strumenti dell'azione pubblica da predisporre e utilizzare, favoriscano l'ottenimento di riscontri positivi perché più facilmente «spendibili» sui *media*.

- f) Corollario a quanto detto, è l'idea che i singoli politici possano migliorare la loro reputazione più attraverso una presenza fisica nei luoghi del disagio che attraverso la messa in atto di interventi anche efficaci, se non risolutivi, ma poco visibili.

Queste diverse logiche non sono «dimostrate», non vi è un ritorno di evidenza che attesti che solo seguendole alla lettera si possa ottenere consenso per una politica locale rivolta ai gruppi rom e sinti. Sono logiche in uso, utilizzate diffusamente da una parte del ceto politico locale. Più precisamente, una ideologia dominante nel senso che a questo termine attribuirono Luc Boltanski e Pierre Bourdieu (2008): schemi ampiamente impliciti, suscettibili di generare un'infinità di produzioni retoriche discorsive e di pratiche aggiustate a differenti situazioni, a cui viene attribuita un'evidenza di buon senso, permettendo di legittimare l'idea che l'azione efficace sia solo quella orientata a seguire una direzione già determinata del cambiamento sociale. Ovverosia a mostrare che il consenso non può che prodursi in base a queste precise logiche, che devono essere accettate se si vuole compiere una qualsivoglia azione in termini di cambiamento. Laddove la maggioranza in Comune ricerchi il consenso in base alle logiche qui schematizzate, vengono privilegiati degli strumenti (tra cui il ricorso ai «campi nomadi» e agli sgomberi) che configurano un contesto istituzionale in cui anche le alleanze fra gli attori antirazzisti sono difficili e poco praticate (sia le coalizioni fra associazioni e movimenti solidaristici con i sindacati e le centrali cooperative, sia le alleanze più ampie con alcune categorie socio-professionali, quali operatori sociali, insegnanti, artisti, avvocati e non ultimo operatori della polizia locale e giornalisti).

7. Buccinasco, Mantova, Modena, Padova, Rovereto..., tuttavia

Il determinismo di questo schema interpretativo è pressoché asfissiante. Sebbene sia importante delinearlo, è improprio considerarlo come l'unico schema valido per coprire l'insieme di politiche locali nei confronti dei gruppi «zingari» in Italia. Il punto, ancor prima di essere politico e morale, è squisitamente conoscitivo.

Nel corso del 2008 abbiamo effettuato una ricognizione di altre politiche locali in Italia, e il quadro che ne è emerso ci ha permesso

di scompaginare lo schema precedente e impedire una sola interpretazione, fornendo dei contro fattuali (Vitale, 2009c).

Il primo punto (l'attribuzione di una identità omogenea) viene indeterminato dai casi di Trento, Rovereto e Mantova, capaci di riconoscere con precisione la differenza fra i diversi gruppi presenti nel loro territorio. Interessante a questo proposito è anche il caso di Trezzo sull'Adda, in cui il Comune ha condotto una lunga indagine sociale per conoscere e ascoltare ciascun gruppo e ciascuna famiglia.

Il secondo punto (la connotazione etnica come fattore di distinzione morale) viene indeterminato in maniera evidente dal caso di Pisa, in cui non solo rom e sinti non sono connotati a priori come devianti e orientati a comportamenti illeciti, ma quanto viene appreso sull'importanza della mediazione a partire dal progetto «Città sottili» è poi esteso a tutto l'insieme della cittadinanza. La portata universale di quanto acquisito favorisce degli apprendimenti istituzionali di cui giovano tutti gli abitanti. A questo si aggiungono il caso dei servizi sociali di Trezzo sull'Adda, ma anche di Settimo Torinese, che sviluppano i propri interventi per i rom senza specialismi ma nell'orizzonte consolidato (e comunque sempre difficile) dell'integrazione fra servizi.

Il terzo punto (il mancato riconoscimento delle capacità di parola e rappresentanza) viene indeterminato dal caso di Modena, che organizza periodicamente dei momenti di interlocuzione e dei *focus group* con i sinti. Anche gli interventi realizzati a Mantova, Buccinasco, Settimo Torinese e Padova dicono dei percorsi fattibili di progettazione nell'interlocuzione diretta e costante con i destinatari delle misure.

Il quarto punto (la riduzione della varietà di strumenti) viene indeterminato dal caso del progetto dell'ARCI Toscana, finanziato dalla Regione. Nella stessa direzione va anche il caso di Bologna, in cui agli interventi di inserimento lavorativo e di sostegno alla messa in regola dei permessi di soggiorno si sono affiancati interventi molteplici sulla sfera dell'abitare, per supportare la capacità di entrare nel mercato degli affitti privati sostenendo il capitale reputazionale delle famiglie rom. Si tratta di allargare il paniere di strumenti a disposizione e, così facendo, favorire economie e ostacolare le trappole della dipendenza.

Il quinto punto (il fatalismo) viene indeterminato dalla maggior parte dei casi studiati. Si pensi ai casi di Buccinasco, Mantova, Pa-

dova e Venezia che hanno intrapreso delle scelte coraggiose in una fase – successiva al 2007 – in cui sembrava impossibile frenare le mobilitazioni antizigane, e in cui i quotidiani insistevano sul fatto che aiutare gli «zingari» implichi perdere le elezioni.

Il sesto punto (la forte segregazione spaziale) viene indeterminato sia dal caso di Bologna, per ciò che attiene l'inserimento in appartamenti di edilizia privata diffusi su più quartieri e più Comuni, sia dal caso di Padova, in cui la microarea realizzata per i sinti che vogliono vivere mantenendo dei rapporti di prossimità nella famiglia allargata non viene realizzata «in mezzo al nulla», o dentro lo svincolo di un'autostrada, ma in una zona non isolata.

Il settimo punto (il trattamento amministrativo differenziale) viene indeterminato dai casi di politiche abitative, che non realizzano delle aree sosta senza abitabilità, ma delle soluzioni a norma, abitabili da chiunque, e non solo da «nomadi» a Settimo Torinese, Mantova, Padova, Venezia. In direzione contraria al trattamento differenziale vanno anche i progetti sociali nell'ambito educativo e sanitario finalizzati a favorire la fruizione delle opportunità territoriali anche ai rom e ai sinti, e non a realizzare interventi separati e con un *target* unico.

L'ottavo punto (le condizioni insalubri) viene indeterminato da tutti i progetti di superamento dei campi nomadi, nonché dalle misure finalizzate a promuovere la salute. Un caso, però, ci sembra particolarmente interessante: è il caso degli interventi realizzati a Bergamo di *upgrading* delle *bidonville*. È un caso di estremo interesse, perché si qualifica in termini di «male minore» (Boltanski, Vitale, 2006). Certamente le baraccopoli sono un male: sono occupazioni abusive di terreno, che non permettono adeguate condizioni di vita e riproducono gli svantaggi sociali. A fronte di questa situazione, e con l'obiettivo di procedere nel tempo a un loro graduale superamento, comunque l'amministrazione si è impegnata a ridurre il danno, portando alcuni servizi minimali e garantendo alcuni diritti fondamentali (tra cui quello all'acqua e ai servizi igienici).

Il nono punto (il ciclo degli sgomberi) viene indeterminato sia dai casi toscani che da quelli emiliani. La questione dirimente non è tanto il fatto che ci siano delle città che non adottano lo sgombero come repertorio di azione, ma che delle amministrazioni locali non usino lo sgombero in maniera ricorsiva, ciclica, sgomberando per sgomberare, per poi lasciare rioccupare la medesima zona e ricorrere successivamente, con clamore mediatico, a un ulteriore sgombe-

ro. Per alcune città lo sgombero è un'*extrema ratio*, predisposta nel rispetto delle convenzioni internazionali, senza distruggere gli effetti personali, provvedendo a delle soluzioni alternative per tutti e non a spostare il problema o a rimandarlo di qualche giorno.

Il decimo punto (la separazione dei nuclei familiari in casi di emergenza abitativa) viene indeterminato dai casi di Bologna, Firenze e Trento. Essi mostrano che è possibile affrontare l'emergenza abitativa mantenendo unito il nucleo familiare, predisponendo dei luoghi temporanei di accoglienza per nuclei familiari e non solo per singoli (o tutt'al più per donne con bambini), non specializzati alla sola accoglienza dei gruppi «zingari», ma di tutte le persone in stato di bisogno.

Lo schema «demagogico» analizzato nel paragrafo precedente così relativizzato mostra ancor più la sua pregnanza: non solo esso non è giustificato sul piano costituzionale, del rispetto della legislazione europea e dei diritti dell'uomo, ma è anche ingiustificato sul piano politico. Il fatalismo emerge in continuazione nelle dichiarazioni dei politici e dei dirigenti amministrativi che perpetuano una politica basata sulla segregazione estrema e gli sgomberi ripetuti: «non è nostra volontà: vorremmo fare diversamente, ma con questi non è possibile fare altrimenti».

I casi da noi selezionati mostrano che, invece, è possibile fare altrimenti. I costi politico-elettorali ed economici di prendere le distanze da quel modello sono tuttavia meno ingenti di quanto non potrebbe sembrare a prima vista.

In definitiva, quello schema interpretativo in dieci punti emerso studiando i casi di Milano e Roma risulta comunque rilevante per cogliere i tratti di molte politiche locali. I casi qui solo citati (e approfonditi nel dettaglio in Vitale, 2009c), però, permettono di denaturalizzarlo: esso tiene, ma non è necessario. Tiene, ma non coglie l'insieme dei casi empirici. Tiene, ma non è l'unico schema di politiche messe in atto. In altri termini, abbiamo usato i casi studio per rendere l'analisi più sensibile a elementi contestuali (Vitale, Caruso, 2009).

8. La mediazione come strumento di politica locale

L'analisi comparata ci può permettere di spingerci oltre e osservare alcuni tratti meno noti delle politiche realizzate a livello locale.

Torniamo ad alcuni dei principali apporti teorici a cui è giunta la sociologia politica dell'azione pubblica, e che abbiamo sintetizzato nel primo paragrafo di questo capitolo. Uno dei punti centrali è che il disegno di una politica pubblica e anche la sua implementazione sono in relazione non lineare con le modalità con cui è stato precedentemente reso pubblico un problema, come è stato definito e messo in relazione con una soluzione attesa. Le dimensioni cognitive e normative dei processi di pubblicizzazione di un problema sono di prima importanza.

Nei casi da noi osservati, effettivamente, una delle variabili che fa la differenza è proprio la qualificazione del problema: se nei casi di Roma e Milano esso è relativo ad aspetti di sicurezza e richiede risposte in termini di controllo e repressione, in molte città medie gli «imprenditori morali» tendono ad accreditare, invece, una definizione del problema in termini di mancato accesso dei gruppi zigani a dei beni e dei servizi collettivi, a cui corrisponde una risposta in termini di accompagnamento e mediazione per accedere a risorse collettive.

Non è banale segnalare queste differenze con enfasi. La politica fa la differenza. Fa la differenza la politica scelta non solo dai decisori politici (assessori e sindaco), ma anche dalle opposizioni e dai partiti politici, nel loro insieme e nel loro rapporto con le rappresentanze organizzate della società civile e con i media. Conta molto, perciò, la rappresentazione del problema che si afferma nelle dinamiche del discorso pubblico, nonostante non vi sia mai un rapporto automatico fra ciò che entra nell'agenda «sistemica» dell'opinione pubblica e l'agenda istituzionale di ciascun Ente locale, così come nulla garantisce che vi sia congruenza fra il modo con cui un problema è tematizzato e una soluzione rivendicata e le modalità in cui quest'ultima viene disegnata e decisa; e non è mai scontato che una scelta presa, con i relativi stanziamenti di bilancio, venga poi implementata e diventi effettiva. Ciascuno di questi passaggi è frutto di un conflitto politico, in cui nulla è scontato: l'interazione fra gli attori modifica le opportunità e i vincoli di una politica e del suo disegno. Tutto avviene sempre all'interno di dinamiche conflittuali, ad alta intensità simbolica. Chi realizza politiche attente ai diritti delle minoranze non lo fa perché «da lui la situazione è tranquilla», ma sempre e comunque all'interno di duri rapporti di forza, in cui gli attori si scontrano a partire dalla loro capacità di mobilitare ri-

sorse di consenso e di legittimare agli occhi dei cittadini gli strumenti invocati (sia quando li si rivendica, sia quando li si è già decisi e li si deve difendere dagli attacchi e dalle mobilitazioni contrarie).

La presenza di gruppi zingari apre dei conflitti: soprattutto nel caso dei gruppi di nuova immigrazione, ma non solo: anche a fronte di sinti da sempre esercenti dello spettacolo viaggiante, i giostrai dei Luna Park, il livello di ostilità sta crescendo in quasi tutta Italia. In ogni contesto locale gli attori politici approfittano di questi conflitti per cercare di ottenere consenso: molti giocano a esasperare il conflitto, e tentano di polarizzare le posizioni in campo.

La polarizzazione può essere definita come esito di fallimenti nella produzione di dispositivi capaci di stabilizzare compromessi fra le parti. O, detto altrimenti, la polarizzazione è l'esito di processi attivi di distruzione di dispositivi istituzionali capaci di stabilizzare i compromessi fra le parti.

L'analisi trasversale dei casi mostra come i conflitti sulla presenza di gruppi rom e sinti sfidino le capacità di mediazione istituzionale non solo sul terreno dell'efficacia, ma anche sul terreno della qualità dei processi attraverso cui le materie sociali vengono nominate in relazione a temi e problemi, a regole e a standard.

Pur in situazioni tese, contraddittorie e assai «dure», i casi da noi analizzati mostrano sempre la presenza di aspetti negoziabili, appigli da cui i decisori locali sono partiti per implicare tutte le parti in conflitto in un processo politico comune. I casi di Modena, Mantova, Buccinasco e Padova mostrano, ad esempio, operazioni di localizzazione che non sono state effettuate di nascosto, ma garantendo una piena informazione preventiva, senza sottrarsi ma implicandosi nel conflitto. Informando e discutendo nei quartieri in cui si intendeva promuovere un insediamento per i rom o per i sinti. Dandosi tempi lunghi e ritmi serrati. A fare la differenza sono tre fattori: certamente la volontà politica e la compattezza della coalizione di governo sulle scelte effettuate. Tuttavia non conta solo la volontà politica giacché la qualità del tessuto amministrativo che la implementa è cruciale nel favorire la mediazione dei conflitti. Infine, lo stile comunicativo adottato è dirimente: si tratta di prendere sul serio anche le ragioni di chi protesta, di ascoltarle, di discuterle rispettandole per favorire un supplemento di elaborazione delle argomentazioni formulate e dei timori sottostanti.

È sempre possibile che proprio le istituzioni impegnate a media-

re i conflitti contribuiscano alla polarizzazione dello stesso, come è in parte avvenuto in una prima fase a Venezia, in cui tuttavia la maggioranza si è rivelata capace di rivedere le proprie modalità di azione, pur mantenendo fissi i suoi obiettivi e la sua capacità di procedere nella direzione prefissata.

In cosa consistono le mediazioni di cui abbiamo parlato finora? I casi in cui i Comuni sono stati in grado di perseguire delle politiche di promozione delle capacità dei gruppi zingari costruendo consenso sulle proprie scelte, ci permettono di distinguere differenti forme di mediazione dei conflitti. A questo proposito possiamo riferirci ad una tipologia tripartita formulata da Peter Berger (1998), precisandola ai nostri scopi.

I casi di Bologna, Pisa, Venezia, Rovereto e Trento presentano alcuni tratti in comune nel modo di mediare i conflitti; modalità che potremmo qualificare come mediazione imperativa. Si tratta di una forma di arbitraggio in cui l'esito della mediazione è responsabilità del mediatore ed è vincolante sulle parti. L'ente locale, dopo avere raccolto informazioni e ascoltato le parti, valutati e «pesati» i compromessi, chiude la dinamica imponendo un esito legittimo a cui si devono attenere le parti. Il limite di questo tipo di mediazione è che nel breve periodo non necessariamente muta l'ordine normativo delle parti in contrasto, né crea consenso sulla scelta. È la ragione per cui sembra poter creare le condizioni per l'inasprirsi delle tensioni. Anche per questa ragione, probabilmente, nessuno dei casi da noi analizzati si caratterizza esclusivamente in termini di mediazione imperativa.

Nei casi di Buccinasco, Padova e Rovereto si delinea un processo non coercitivo di mediazione in cui le parti cercano soluzioni di compromesso appoggiandosi sulla presenza di un terzo. Cruciali sono sia le organizzazioni del terzo settore che le amministrazioni pubbliche che mettono a disposizione ambiti e risorse (in primo luogo risorse procedurali) affinché le parti in conflitto traducano valori in ragioni e soprattutto norme in interessi, accettando un comune riferimento normativo (non ultime le regole per dirimere il conflitto, su cui tanto insisteva Simmel). In questo senso, la possibilità di traduzione di interessi particolari in un interesse collettivo si sostiene sulla base di regole condivise e riconosciute: per questo possiamo parlare di mediazione pragmatica.

Altri casi, infine, pur nel ricorso a più modalità di mediazione,

permettono di riconoscere abbastanza precisamente i tratti di un terzo tipo ideale. Pensiamo ai casi di Settimo Torinese, Mantova, Modena e per molti tratti anche di Pisa e di Buccinasco: in questi casi si riscontrano delle fasi in cui l'amministrazione ha tentato massimamente di coinvolgere le parti per ottenere l'ascolto reciproco, una buona comprensione dei rispettivi punti di vista, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento profondo e realizzare una certa convergenza. In questo terzo caso possiamo parlare di mediazione espressiva (o dialogica). Non si tratta di oggettivare il contrasto e tentare, di conseguenza, di giungere all'accettazione di norme comuni, come nella ??????? pragmatica. L'obiettivo è più ambizioso e valorizza le capacità espressive di ciascuna delle parti. Sembra di capire che questo tipo di mediazione è possibile quando si dà un intervento di ampia portata da parte delle istituzioni, che mettono in campo una strategia di politiche integrate, non specialistiche per i soli rom. Le politiche diventano fattore di mediazione espressiva laddove sono capaci di coinvolgere le parti nella produzione di nuovi simboli comuni, mettendo in discussione la stessa memoria collettiva, riscoprendo l'iscrizione dei gruppi zingari nella storia locale e mostrando complementarità possibili e segni di appartenenza comuni. Un tipico esempio di questo tipo di mediazione è fornito dalle situazioni in cui il luogo deputato per un insediamento abitativo di un gruppo zingaro non viene occultato per evitare proteste, ma viene dichiarato pubblicamente, prevedendo luoghi in cui discutere delle problematiche e delle ostilità sollevate dagli abitanti, costruendo momenti di confronto e incontro. Come mostrano i casi di Settimo Torinese e di Buccinasco la partecipazione degli abitanti può essere mediata espressivamente discutendo del progetto insediativo, e a partire da questo, più in generale dei problemi del quartiere, con tutte le parti in conflitto³.

9. Varietà di strumenti e innovazione sociale

I casi che stiamo analizzando mostrano così tante differenze rispetto al modello milanese e romano di politiche locali per gli «zin-

³ A questo proposito, si vedano anche le ricerche effettuate a proposito sul caso inglese (Richardson, 2008) e su quello francese (Bidet, 2008).

gari» da spingerci ad aprire una riflessione sul cambiamento in atto in queste politiche. Non possiamo certamente dire che in Italia vi sia un'unica tendenza di cambiamento nelle politiche rivolte ai gruppi rom e sinti. Possiamo, nondimeno, mostrare il carattere principale che accomuna le innovazioni intraprese nelle città da noi analizzate.

Il modello base di politiche per i rom e i sinti, così come si è consolidato e diffuso in Italia nella prima metà degli anni '80, è costituito dalla estrema esiguità degli strumenti utilizzati a livello locale, sostanzialmente limitati al «campo nomadi» e allo «sgombero». Diversamente, le innovazioni da noi osservate emergono tutte da una moltiplicazione degli strumenti a disposizione del governo locale. In altri termini, il carattere principale che accomuna queste innovazioni è la varietà di strumenti dell'azione pubblica progettati e mobilitati.

Uno strumento dell'azione pubblica costituisce un dispositivo al tempo stesso tecnico e sociale che organizza degli specifici rapporti fra i poteri pubblici e i loro destinatari in funzione delle rappresentazioni e dei significati che porta in sé (Lascoumes, Le Galès, 2004). Gli strumenti permettono di stabilizzare delle forme di azione collettiva e di rendere più prevedibili, e più visibili, i comportamenti degli attori. Il cambiamento del paniere di strumenti messi in opera ha implicazioni molto forti innanzitutto sugli attori implicati, giacché sappiamo che gli attori sociali e politici hanno delle capacità molto differenti a seconda degli strumenti selezionati (Lascoumes, Le Galès, 2007, p. 105).

La varietà da noi riscontrata è molto ampia. Dal «campo nomadi» si passa a offrire una gamma altamente differenziata di possibilità abitativo-insediative: abitazioni ordinarie, di produzione pubblica; abitazioni ordinarie, di produzione privata (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo e sostegno al capitale reputazionale delle famiglie); autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo; aree attrezzate in funzione residenziale (di proprietà o in affitto) per gruppi familiari estesi (non superiori alle 40 persone circa); interventi a bassa soglia per l'emergenza abitativa, non specialistici, ovverosia non rivolti unicamente agli «zingari»; aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante; *upgrading* delle baraccopoli. Come ha segnalato Antonio Tosi (2008), «la pluralità delle formule serve a realizzare, in modi diversi, criteri di ap-

proprietà, a misura della diversità delle situazioni, delle esigenze, dei progetti di vita degli interessati».

La pluralità di strumenti non si limita al sostegno delle capacità di abitare: a partire dalla moltiplicazione di strumenti messi in atto per superare il «campo nomadi», le amministrazioni hanno scoperto la centralità della mediazione: nelle forme diverse che abbiamo ricostruito nel paragrafo precedente, tutte le amministrazioni studiate hanno predisposto degli strumenti di mediazione. In molti casi, poi, i poteri locali hanno iscritto gli interventi con i rom e i sinti in un orizzonte di integrazione fra le politiche, costruendo una pluralità di strumenti per facilitare l'accesso ai servizi sociali, di formazione professionale, scolastici, sanitari e di inserimento lavorativo.

La pluralizzazione degli strumenti messi in campo rappresenta un motore di cambiamento molto forte per le politiche pubbliche locali. Quattro sono i tratti significativi che ci sembra importante non lasciare impliciti.

In primo luogo, la varietà di strumenti ha un valore in sé, e mostra la sua efficacia innanzitutto nel contrastare la reificazione di questa galassia di minoranze in un'unica categoria amministrativa assegnata a un solo strumento di politica abitativa (il campo nomadi).

In secondo luogo, la varietà di strumenti si accompagna a una riduzione del trattamento differenziale e della formulazione di politiche specialistiche, rivolte cioè solo ai «nomadi». La varietà di strumenti implica mettere a disposizione strumenti ordinari di politica pubblica anche alle persone appartenenti ai gruppi zigani: non il servizio sanitario per gli «zingari», ma misure di accesso anche per essi al servizio sanitario nazionale.

In terzo luogo, la varietà di strumenti pone ai poteri locali problemi di coordinamento fra i diversi settori dell'amministrazione implicati a diverso livello, e fra questi e gli attori della società civile coinvolti. Certamente l'analisi comparativa mette chiaramente in luce un deficit di integrazione: diffusi problemi di compartimentazione fra settori, attori e agenzie si riscontrano effettivamente in tutti i casi. Il modo ricorrente con cui il problema viene sollevato può essere interpretato come l'indicatore di una certa problematizzazione che il modello centrato su «campo nomadi & sgomberi» non permetteva nemmeno di tematizzare.

Infine, la varietà di strumenti favorisce i percorsi di individualiz-

zazione e riconoscimento delle specificità di ciascuno dei destinatari. Questo processo di personalizzazione, pur non essendo avulso da elementi di ambivalenza a seconda delle modalità in cui si realizza (Vitale 2005), iscrive comunque anche gli interventi nei confronti di questi gruppi nella più complessiva spinta all'attivazione che caratterizza oggi le politiche sociali (Borghini, van Berkel, 2007). Conseguente a un processo di personalizzazione e attivazione, vi è anche un passaggio da politiche «per» a politiche «con»: la varietà favorisce le spinte al coinvolgimento dei destinatari nella programmazione degli interventi stessi, gli stessi rom e sinti, riconosciuti come soggetti politici capaci di rappresentanza.

10. Riconoscimento e diritti di partecipazione politica

Le politiche che abbiamo osservato si caratterizzano con una certa precisione per il coinvolgimento dei destinatari a cui si rivolgono. Lo stampo principale degli interventi nei confronti dei gruppi zingari era ben differente. Categorizzati in termini di «pericolosità sociale» e di «asocialità» (Bravi, Sigona, 2006), nel corso del Novecento rom e sinti sono stati trattati tendenzialmente attraverso strumenti che nulla hanno concesso alla interlocuzione diretta con loro. Anche nel migliore dei casi, essendo considerati un mondo «strano», «esotico», «premoderno», non erano considerati affidabili al punto da discutere con loro delle misure che li riguardavano⁴.

In questa storia amministrativa di sistematico disconoscimento, l'associazionismo a favore dei gruppi «zingari» ha giocato negli ultimi quarant'anni un ruolo ambivalente. Se da un lato ha cercato di promuovere interventi e servizi a difesa di alcuni diritti fondamentali, e in primis quello all'istruzione e all'accesso all'acqua, dall'altro ha in buona misura sottostimato l'importanza della partecipazione attiva dei rom e dei sinti, nonché il sostegno a forme di rappresentanza legittima. Ci sono state ovviamente delle eccezioni, che hanno responsabilizzato alcuni leader dei gruppi e li hanno attrezzati per una presenza attiva nella sfera politica, ma nel complesso l'approc-

⁴ Ciò, è bene specificarlo, non riguarda solo i gruppi zingari, ma più in generale il rapporto fra cittadini e amministrazione nel Novecento.

cio è stato in buona misura emergenziale e sostitutivo, con anche alcuni eccessi in termini di assistenzialismo.

I casi da noi studiati mettono in luce, al contrario, l'importanza cruciale della partecipazione e della rappresentanza dei rom e dei sinti. I casi raccontano più in generale l'importanza della partecipazione di tutti i diretti interessati, non solo dei beneficiari degli interventi (gli «zingari»), ma anche dei cittadini che sono con loro in relazione, anche solo per ragioni di prossimità spaziale. Ci concentreremo in questo paragrafo soprattutto sul nodo del coinvolgimento dei rom e dei sinti ma, come abbiamo visto sopra, solo una mediazione capace di dare voce a tutte le posizioni in campo sembra avere alte probabilità di successo.

Ciò che emerge da un'analisi comparativa non è tanto una riflessione sul piano dei diritti o della teoria democratica, ma semmai sul piano dell'efficacia e del successo delle politiche implementate. I casi di innovazione da noi analizzati raccontano di politiche costruite assieme ai rom e ai sinti, anche se con gradi differenti (Vitale, 2009c). In effetti, la partecipazione dei destinatari non sembra essere un di più, o un riferimento ideale, ma un requisito appropriato e necessario, una *condicio sine qua non*. A questo proposito, tre ordini di ragionamento possono essere sviluppati a partire da una lettura trasversale dei casi.

In primo luogo, molti degli interventi non si pongono tanto in termini di lotta all'esclusione sociale, cioè di promozione dell'inclusione di soggetti «cascati fuori» da una società già coesa: concepiscono la società locale nel suo insieme come frammentata, costituita da tanti segmenti separati in cui l'obiettivo delle politiche è promuovere la convivenza fra le parti e innalzare il grado di *mixité* sociale fra i gruppi con un approccio fortemente territoriale (Oberti, 2009).

In questo quadro non si tratta di adattare degli esclusi alle norme di una società ben regolata, ma di promuovere il riconoscimento reciproco. Questo ci dicono i casi di forme di mediazione espressiva in cui si creano dei dispositivi di dialogo e confronto fra i cittadini, compresi i cittadini rom e sinti (a Padova e Pisa, ad esempio). Vanno in questa direzione anche i casi in cui a misure a sostegno dell'abitare e del lavorare si affiancano progetti di promozione culturale che favoriscono l'espressione artistica e culturale di rom e sinti e la loro visibilità nei territori di cui sono parte (a Mantova, ad

esempio, non a caso attraverso il sostegno all'Istituto di cultura sinta). Il passaggio da una ottica riparativa a un approccio di promozione della coesione sociale mette in luce la centralità della partecipazione sociale e culturale dei rom e dei sinti, così come di ogni altro gruppo sociale.

In secondo luogo, i casi di intervento sociale da noi studiati (Vitale, 2009c) raccontano di una logica dell'innovazione nel campo delle politiche sociali tutta basata non solo sulla fornitura di beni e servizi a compensare un deficit ed una mancanza (un vuoto da riempire), ma sul sostegno alle capacità individuali e collettive (un pieno da sostenere e mettere in valore). I destinatari delle politiche non vengono infantilizzati ma riconosciuti come individui competenti e, in quanto tali, interlocutori autorevoli con cui discutere finalità e mezzi degli strumenti da attuare e valutare. Questa logica si intravede anche nelle forme di coprogettazione diffuse nelle politiche dell'abitare.

I casi ci mostrano molti gruppi rom e sinti che, da situazioni in cui sono assistiti e forzati ad abitare in comunità troppo numerose, cercano di passare ad abitazioni da acquistare e di cui possedere i diritti di proprietà. Le società zingane, come tutte le società, sono assai stratificate e non possono essere ridotte a comunità di poveri bisognosi. Se certamente l'indigenza caratterizza in maniera marcata molti dei nuclei familiari, questa condizione non è generalizzabile all'insieme dei gruppi e delle famiglie. Inoltre, anche nel caso di individui in condizioni di povertà, politiche integrate permettono di fare dei passi nella direzione di un'autonomia possibile, con gradi sempre maggiori di indipendenza economica.

Il sostegno alle capacità delle persone porta in sé certamente l'esigenza di fornire dotazioni (beni e servizi) perché ciascuno possa esercitare la propria libertà e perseguire un proprio progetto di vita (Sen, 1992), ma il fuoco è sull'azione (abitare, studiare, lavorare) non sui beni forniti (casa, scuola, posto di lavoro). Nello scarto fra capacità e dotazioni passa la varietà di strumenti dell'azione pubblica, con tutti i gradi di libertà che questa varietà permette di ottenere. Ad esempio, sostenere la capacità di abitare richiede sicuramente delle dotazioni, ma non un unico tipo di abitazione, la casa popolare o l'area sosta: diverse dotazioni sono possibili, e solo il coinvolgimento dei destinatari è garanzia che la dotazione prescelta vada a sostegno delle capacità e non, al contrario, a invalidarle e atro-

fizzarle, con spreco di risorse pubbliche e effetti perversi sui beneficiari nonché sui loro vicini.

In altri termini, il nesso fra capacità di agire e libertà di scelta riconoscibile nelle innovazioni qui comparate mostra la necessità di garantire luoghi in cui rom e sinti possano prendere parola e rappresentarsi. La possibilità di uno spazio di critica sulle misure che li riguardano è garanzia del successo di una politica e di coerenza fra gli obiettivi prefissati e i processi che si dispiegano quotidianamente. Il coinvolgimento nella definizione progettuale risulta anche premessa per forme di responsabilità duratura, anche nella partecipazione alla spesa.

In terzo luogo, i processi di coinvolgimento nei casi che abbiamo comparato avvengono sempre su un doppio binario: da un lato implicano ciascun individuo, dall'altro si rivolgono a gruppi e, di conseguenza, favoriscono la formazione e la selezione di rappresentanti. Le tensioni fra partecipazione e rappresentanza che ne emergono sono classiche, e ben note in letteratura (Vitale, 2007). Pur non essendo scevre da effetti paradossali, sono comunque il segno di una normalità politica importante, che include i rom nelle dinamiche abituali della vita politica locale. Il che non è certo cosa da poco. Qui ci interessa, però, sottolineare un effetto virtuoso dei nessi fra partecipazione e rappresentanza nel coinvolgimento dei rom e dei sinti nelle scelte che li riguardano: un effetto *byproduct* sulla autorità delle amministrazioni locali.

Consideriamo i casi che hanno puntato al superamento del «campo nomadi», dopo anni di inerzia. Nelle situazioni più degradate, in cui si cumulano marginalità e devianza, la tentazione per le amministrazioni comunali è quella di intraprendere la sola strada repressivo-penale o, al più, l'imposizione autoritativa di misure differenti costruite e imposte dall'alto. I progetti qui raccolti ci dicono che sicuramente l'autorità pubblica è un requisito importante, come nel caso di Bologna, in cui l'amministrazione si è prefissata degli obiettivi e un cronogramma preciso e vincolante per la chiusura dei campi e la promozione di formule abitative alternative. Per autorità è da intendersi la forza di un potere legittimo di perseguire un disegno di politica e di formulare proposte credibili e realizzabili. L'autorità dei poteri locali esce più rafforzata da processi di coinvolgimento dei cittadini a cui si indirizza.

Anche i casi di Venezia e Bergamo lo confermano: a fronte di una

scelta di politica indiscutibile, la chiusura dei campi in tempi certi, l'interlocuzione sulle alternative e sulle scelte concrete è stata continua: più precisamente è stata resa ordinaria e quotidiana nello stile di lavoro dei funzionari e degli operatori di accompagnamento. Non solo sulla scelta della casa, ma anche sulla coprogettazione di itinerari professionali e dei luoghi di socialità. I progetti di Settimo Torinese, Mantova, Modena e Padova sono ancora più spinti in questa direzione. L'autorità locale risulta rinforzata e non indebolita nell'interlocuzione continua con i destinatari dei suoi interventi⁵.

Bibliografia

- Berger, P., «General Observations on Normative Conflicts and Mediation», in P. Berger (a cura di), *The Limits of Social Cohesion. Conflict And Mediation In Pluralist Societies*, Boulder, Westview Press, 1998.
- Bidet, M., *L'étude des aires de grand passage: paradoxes d'une dynamique d'accueil*, Paris, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES), 2008.
- Boltanski, L., Bourdieu, P., *La production de l'ideologie dominante*, Paris, Demopolis, 2008,
- Boltanski, L., Vitale, T., «Una sociologia politica e morale delle contraddizioni», in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1, 2006, pp. 91-116.
- Borghi, V., Van Berkel, R., «Contextualising New Modes of Governance in Activation Policies», *International Journal of Sociology and Social Policy*, n. 9/10, 2007, pp. 353-364.
- Bravi, L., Sigona, N., «Educazione e rieducazione nei campi per 'nomadi': una storia», in *Studi Emigrazione*, vol. XLIII, n. 164, 2006, pp. 857-874.
- Clough, Marinaro I., «Integration or Marginalization? The Failures of Social Policy for the Roma in Rome», *Modern Italy*, vol. VIII, n. 2, 2003, pp. 203-218.
- Douglas, M., *Come pensano le istituzioni*, Bologna, il Mulino, 1990 (ed. or. Syracuse UP, 1986).
- ERRC, *Campland. Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest, ERRC, 2000.
- Felstiner, W., Abel, R., Sarat, A., «The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming», *Law and Society Review*, vol. 15, n. 3-4, 1980, pp. 631-654.

⁵ Il caso di Bologna è comunque più ambivalente, perché a fianco di una politica di accesso alla casa è stata condotta anche una politica di chiusura e repressione dei nuovi arrivi. Per un approfondimento Però (2007).

- Fuller, R., Myers, R., «The Natural History of a Social Problem», *American Sociological Review*, vol. 6, 1941, pp. 320-329.
- Gusfield, J., *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press, 1981.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston 1984 (2^a ed., Harper Collins, 1995).
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, 2009 (ed. or. Presses de Sciences Po, 2004).
- Lascoumes, P., Le Galès, P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.
- Muller, P., «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs», *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 1, 2005, pp. 155-187.
- Oberti, M., «Dalle disuguaglianze alle discriminazioni: l'impatto della segregazione», *Partecipazione e conflitto. Rivista di studi politici e sociali*, n. 1, 2009, pp. 147-166.
- Però, D., *Inclusionary Rhetoric, Exclusionary Practices: Left-Wing Politics and Migrants in Italy*, London, Berghahn Books, 2007.
- Prasad, M., *The Politics of Free Markets*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
- Richardson, J., «Dove abitano i rom e i travellers in Inghilterra?», in G. Bezecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti, 2008.
- Rizzin, E., Tavani, C., «Le normative europee ed internazionali contro la discriminazione», in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009.
- Scioscia, M., «L'integrazione fra politiche. Immaginare un futuro tra memoria e presente», in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009.
- Sconosciuto, A., «Pisa: politiche e interventi locali fattibili con i rom e sinti», in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma, 2009.
- Sen, A., *La disuguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 1994 (ed. or. Clarendon Press, 1992).
- Sigona, N., «I confini del 'problema zingari': rom e sinti nei campi nomadi d'Italia» in A. Colombo, T. Caponio, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005a.
- Sigona, N., «Locating the 'Gypsy problem' The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and Nomad Camps», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 4, 2005b, pp. 741-756.
- Sigona, N., Monasta, L., *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Caserta, Edizioni Spartaco, 2006.

- Simoni, A., «I decreti emergenza nomadi: il nuovo volto di un vecchio problema», *Diritto immigrazione e cittadinanza*, vol. X, n. 3-4, 2008.
- Solimano, N., «Case, casette, baracche e roulotte», in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009.
- Thoenig, J.-C., «L'analyse des politiques publiques», in M. Grawitz, J. Leca, (a cura di), *Traité de science politique, tome 4. Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985.
- Tosi, A., «Lo spazio dell'esclusione: la difficile ricerca di alternative al campo nomadi», in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti, 2008.
- Vitale, T., «Contrattualizzazione sociale», *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1, 2005, pp. 291-323.
- Vitale, T., «Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell'azione collettiva nelle mobilitazioni locali», in T. Vitale (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- Vitale, T., «Etnografia degli sgomberi di un insediamento rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica», *Mondi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, n. 1, 2008a, pp. 59-74.
- Vitale, T., «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*, Milano, Edizioni Punto Rosso, 2008b.
- Vitale, T., «Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica», in A. Amendola, L. Bazzicalupo, F. Chicchi, A. Tucci (a cura di), *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata-Roma, Quodlibet, 2008c.
- Vitale, T., «La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata», in G. Costa (a cura di), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare*, Milano, Bruno Mondadori, 2009a.
- Vitale, T., «Con i rom e i sinti. Costruire consenso attraverso la varietà di strumenti dell'azione pubblica», *E.R.E. - Emilia-Romagna-Europa*, n. 2, 2009b.
- Vitale, T. (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009c.
- Vitale, T., «Politique des évictions. Une approche pragmatique», in F. Cantelli, L. Pattaroni, M. Roca, J. Stavo-Debaugé (a cura di), *Les approches pragmatiques de l'action publique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009d.
- Vitale, T., Caruso, L., «Ragionare per casi, conoscere per distinzioni e opposizioni», in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009.