

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2018

La pubblicazione del volume è stata finanziata con fondi competitivi di Sapienza Università di Roma.

I curatori ringraziano Leonardo Piromalli, per l'estrema attenzione dedicata al rispetto delle regole editoriali e all'impaginazione del volume, e Daniele Ricci, per la foto di copertina.

Copyright © 2018

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-050-7

Pubblicato a febbraio 2018



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: Seth, *Il Bambino Redentore*, Tor Marancia. Fotografia di Daniele Ricci.

*Alla memoria della nostra collega
e amica Silvia Macchi,
docente di politiche urbane
e promotrice di Urban@it alla Sapienza,
che avrebbe fatto questo libro con noi ma...
molto, molto meglio...*

Indice

Presentazione	
<i>Walter Vitali</i>	XI
1. Agende urbane a Roma: vincoli, risorse e impegni, <i>Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo</i>	1
PARTE I – DINAMICHE, TRASFORMAZIONI E ISTITUZIONI METROPOLITANE	
2. Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli <i>Keti Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi</i>	17
3. Il rallentamento della diffusione residenziale nell'area romana: un fenomeno da governare <i>Massimiliano Crisci</i>	37
4. Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana <i>Fabio Giglioni</i>	47
PARTE II – PERIFERIE URBANE E METROPOLITANE	
5. Periferie, politiche dell'abitare e autorganizzazione <i>Carlo Cellamare</i>	59
6. Comune e Città Metropolitana alla prova del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare <i>Daniela De Leo</i>	69
7. La sicurezza urbana e la questione Rom <i>Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta</i>	83

PARTE III – POLITICHE DELL’ABITARE E DELLA CASA

8. La casa fra rivendicazioni dei movimenti e approccio istituzionale
Carlotta Caciagli 99
9. Il buono casa e l'emergenza abitativa dal punto di vista amministrativo. Limiti e prospettive
Enrico Puccini 109
10. La politica del condono edilizio: dimensioni, *governance* e processo produttivo,
Alessandro Coppola 119

PARTE IV – SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPATE

11. Razionalizzazione delle società comunali a partecipazione pubblica
Maria Vittoria Ferroni 131
12. Una politica da buttare? AMA, il Comune e “gli altri” nella gestione dei rifiuti
Giulio Citroni 141
13. “Così Roma fa valere il suo 51%”: acqua e politica degli interessi nell’era Raggi
Maria Teresa Galanti 151

PARTE V – RISORSE, INNOVAZIONE E SVILUPPO

14. Innovazione in città: *coworking* e *fablabs*
Silvia Lucciarini 163
15. Arte, cultura e rigenerazione urbana: rilancio delle politiche e potenzialità della Street Art?
Rossana Galdini, Daniele Ricci 173
16. Politiche di valorizzazione per il patrimonio storico
Giacinto Donvito 189

PARTE VI – PROGRAMMI ELETTORALI E AGENDA URBANA

17. Il dire e il fare. La campagna elettorale per le amministrative 2016 e l’azione di governo: un’analisi dell’attenzione
Leonardo Piromalli 203

18. <i>Le issues</i> della campagna elettorale nel Municipio X tra elusione convergenza, competizione, <i>Livia Fay Lucianetti</i>	217
19. Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici <i>Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo</i>	231
APPENDICE	
20. Acqua, tra rispetto del territorio ed esigenze della città. Appunti per un'indagine visuale <i>Associazione "Punto di vista"</i>	247
Gli autori	257

7. La sicurezza urbana e la questione Rom

Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta

7.1. Dalla sicurezza urbana alla legalità. Da Marino a Raggi

Le politiche di sicurezza urbana si diffondono in concomitanza con il nuovo protagonismo dei sindaci che caratterizza la politica italiana nei primi anni '90 (Selmini, 2005). Posti dalla riforma del governo locale a contatto diretto dei cittadini, i sindaci iniziano a farsi portavoce di istanze che reclamano una maggiore attenzione al tema della sicurezza urbana e della qualità della vita, e a includere queste tematiche nei programmi elettorali e nelle agende di governo della città. In questo capitolo sono analizzate le azioni e la definizione dei problemi della Giunta Raggi, evidenziando gli aspetti di continuità e discontinuità con le politiche condotte dalle precedenti amministrazioni capitoline.

Conclusasi anzi tempo la Giunta Marino, al centro della competizione elettorale del 2016 si impone il tema della legalità e della trasparenza, come era peraltro prevedibile all'indomani dell'inchiesta giudiziaria nota come "Mafia Capitale", che aveva travolto il sistema politico-burocratico della città. Declinandosi soprattutto in termini di legalità della politica e delle sue relazioni. Tuttavia, esso ha posto ulteriormente in ombra il tema della sicurezza, almeno nella sua accezione di sicurezza urbana.

Analisi empiriche sulla comunicazione elettorale da parte dei candidati hanno mostrato che la sicurezza urbana è rientrata tra i principali temi in agenda soprattutto per i candidati di destra, e tutte le volte in cui si faceva uso dei nuovi media come Twitter (Piromalli, 2017).

Ciononostante, la frammentazione delle *issues* e la competizione tra le stesse nei programmi elettorali indica una netta distanza dalla premienza assoluta che il tema aveva assunto nelle elezioni del 2008¹. Tale affermazione si basa su una ricostruzione puntuale – qui solo brevemente richiamata – che, a ritroso, ricostruisce gli elementi essenziali delle ultime giunte.

7.1.1. La sicurezza urbana nelle giunte di centro-destra e centro-sinistra

La giunta di centro-sinistra guidata da Marino, succeduto ad Alemanno nel giugno 2013, è profondamente segnata dall'inquinamento corruttivo (peraltro anteriore ad essa) dell'amministrazione della Capitale e infine prematuramente interrotta dalle dimissioni del sindaco nel novembre 2015. Da segnalare il cosiddetto "Piano Roma Capitale sicura", del maggio 2014. Più che un aggiornamento dei Patti stipulati in precedenza da Veltroni e da Alemanno, si tratta del copia-incolla di tre atti routinari: una direttiva del ministro dell'Interno al prefetto di Roma, una circolare del direttore della pubblica sicurezza alle forze di polizia operanti nella capitale e una convocazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Essi vengono pubblicizzati dal ministro dell'Interno Alfano per non lasciare senza una sponda mediatica le insistenti (e inevase) richieste di intervento sulla sicurezza urbana di Roma da parte della giunta Marino (Battistelli, 2016).

Da un lato il sindaco reclama che le Forze di polizia presidino in funzione antispaccio i quartieri della movida come San Lorenzo e il

¹ La campagna elettorale del 2008 è a Roma, per la prima volta, centrata sul tema dell'emergenza-sicurezza (Galantino, 2010): rom, immigrati, prostitute, mendicanti/lavavetri divengono le categorie verso cui si concentra maggiormente la rappresentazione pubblica del criminale. Il candidato Alemanno individua come obiettivo strategico della sua campagna elettorale la rassicurazione dei cittadini, adottando anche a Roma lo slogan della "tolleranza zero", anche in assenza dei poteri pertinenti. Una volta al timone del Comune, il centrodestra lascerà cadere questo slogan radicale, sostituendolo con i più modesti obiettivi della "tutela del decoro urbano" e della "lotta al degrado". Le politiche simboliche vengono realizzate con tre operazioni-rassicurazione, tutte caratterizzate dall'aver come sede la strada: il concorso dei militari in compiti di sicurezza urbana; l'allontanamento delle prostitute dalle vie consolari; la questione nomadi mediante un censimento degli stessi.

Pigneto, ovvero esercitino i loro controlli sulla contraffazione a livello non degli ambulanti, bensì della grande distribuzione delle false griffe che li usa come terminali. Dall'altro il ministro dell'Interno replica con suggerimenti che sembrano rivolti prevalentemente alla propria amministrazione, quali la telecamerine da installare sui caschi della polizia durante le manifestazioni e il DASPO a vita contro la violenza negli stadi. Quando invece i suggerimenti sono rivolti all'esterno, presentano i connotati di altrettanti "placebo", come ad esempio gli SMS anonimi mediante i quali i cittadini potrebbero denunciare alla polizia i casi di spaccio di droga e di sfruttamento della prostituzione.

Tale quadro è da riconnettere con l'esperienza della giunta Rutelli che, già nel corso del suo primo mandato (1993-1997) aveva promosso l'adesione della Capitale al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana-FISU (sezione italiana del FESU, Forum Europeo per la Sicurezza Urbana) e, nel corso del secondo (1997-2001), aveva istituito un'apposita unità organizzativa denominata "Ufficio Roma sicura", dedicata a sviluppare interventi sperimentali di miglioramento della qualità della vita nei quartieri "sensibili" (Farruggia, 2008). Dopo la fase pionieristica di Rutelli, il sindaco Veltroni (2001-2008) prosegue l'approccio della cosiddetta sicurezza partecipata basata sul coinvolgimento della società civile, del terzo settore, di soggetti privati. Si pensi al progetto di Mediazione Sociale Esquilino, implementato da questo quartiere multi-etnico a partire dal 2005. Il sito internet della cooperativa sociale Parsec, affidataria del progetto, esprime la visione "da sinistra" della sicurezza urbana, che può essere perseguita attraverso "una cultura dell'incontro, della socialità e della legalità tra cittadini, favorendo la rimessa in comunicazione tra le istituzioni, le scuole, i cittadini di diverse culture, i commercianti e le associazioni di tutto il Rione" e "azioni di cura e di riqualificazione degli spazi pubblici per rendere la città più pulita, bella, accogliente e sicura, così da aumentare la sensazione di benessere e la percezione di sicurezza urbana".

Passando dalla teoria alla pratica, tuttavia, l'azione del Comune si è rivelata, soprattutto nella seconda giunta Veltroni, deludente: i progetti di mediazione sociale non hanno mai superato la fase sperimentale, sono stati avviati solo in alcuni municipi e i corsi di educazione alla legalità hanno riguardato poche scuole. Le cause del fallimento vanno individuate nella scarsità di risorse investite, sia finanziarie, sia

politiche e istituzionali. Solo per un breve periodo Roma e gli altri comuni del Lazio si sono potuti avvalere di finanziamenti grazie ai bandi per la sicurezza urbana dell'assessorato alla sicurezza della Regione Lazio (Galantino, Ricotta, 2014). Ancora più insufficienti le risorse politiche, in quanto la definizione delle *policies* e la gestione dei problemi della sicurezza sono rimaste confinate nell'ufficio Roma sicura e nel relativo assessorato, venendo poco o per nulla condivise dagli altri assessorati e dalla maggioranza di centro-sinistra in consiglio comunale.

Sullo scarso peso rivestito dalla sicurezza sono soprattutto eloquenti due esclusioni (Battistelli, 2016). La prima, specificamente veltroniana, è l'esenzione di tale materia dalle collegate (e fondamentali) dimensioni sociale e spaziale. Di sicurezza, infatti, non si fa cenno nella programmazione, prevista nel 2004 dal Piano Regolatore Sociale-PRS, così come l'anno prima era stata ignorata dal nuovo Piano Regolatore Generale-PRG. La seconda esclusione, confermata a Roma come del resto in pressoché tutte le amministrazioni comunali italiane, a qualunque colore appartengano, è l'"inspiegabile" separazione tra l'attività dei servizi sociali e quella della polizia municipale. Più di altre, le *policies* della sicurezza – in quanto pesantemente influenzate dai singoli eventi, dalla loro presentazione mediatica e dalle percezioni dell'opinione pubblica – si rivelano particolarmente esposte al rischio dell'opportunismo politico (Crawford, 2009). Il periodo compreso tra il secondo breve mandato di Veltroni (2006-2008) e l'avvento della destra di Alemanno al governo di Roma (2008-2013) costituisce un esempio di questo rischio di opportunismo, con interventi politici di tipo simbolico che, richiamando retoricamente lo slogan della tolleranza zero, hanno mirato essenzialmente alla rassicurazione e al consenso (Ricotta, 2012).

L'esempio forse più evidente è costituito dalla "questione rom". Sporadicamente verso la fine del primo mandato e più costantemente nel corso del secondo, il sindaco Veltroni non aveva esitato a disporre lo sgombero di vari accampamenti di "nomadi", così come di edifici abbandonati occupati da extracomunitari. Tuttavia le operazioni di sgombero, attuate dalla Polizia municipale con l'ausilio dalle Forze dell'ordine, non erano state accompagnate da soluzioni di natura strutturale (residenzialità, osservanza dell'obbligo scolastico per i minori,

ecc.), suscitando critiche da parte dell'associazionismo e dell'ala sinistra della coalizione².

L'emergenza-sicurezza fece irruzione con prepotenza sulla scena della politica romana nel 2007. Romania e Bulgaria erano da poco entrare nell'EU e ciò aveva favorito un flusso di cittadini provenienti dal primo dei due paesi, alcuni dei quali di etnia rom, contribuendo a un'espansione nel numero e nelle dimensioni degli accampamenti sul territorio romano. A far scattare l'emergenza furono tre omicidi, che ebbero comuni cittadini come vittime e come autori immigrati romeni di etnia rom. Incalzato da questa tragica sequenza di violenze, Veltroni reclamò a gran voce l'intervento diretto del Governo Prodi, che licenziò un decreto contenente l'espulsione prefettizia d'urgenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari per motivi di pubblica sicurezza.

7.2. La sicurezza urbana a Cinquestelle

Nel programma della candidata che poi diventerà sindaco di Roma, Virginia Raggi, il tema della sicurezza ha una certa rilevanza essendo indicato come uno degli "11 passi per portare a Roma il cambiamento di cui ha bisogno". La versione "sintetica" del programma elettorale, alla voce "Città sostenibile e sicurezza urbana", enuncia quattro principali ambiti d'azione: lotta alla microcriminalità; riorganizzazione della Polizia Locale; sicurezza stradale; superamento dei campi rom³.

² La situazione non era migliorata con il primo Patto per Roma sicura (18 maggio 2007), sottoscritto dal sindaco Veltroni, insieme ai presidenti della Regione Lazio e della provincia di Roma, con il prefetto e controfirmato dal ministro dell'Interno. L'ipotesi avanzata era di risolvere la "questione rom" mediante la costruzione di quattro "villaggi della solidarietà". Il piano venne contrastato in Consiglio comunale dalla destra perché inutile e costoso, dalla sinistra contraria a edificare "contenitori" abitativi destinati a divenire altrettanti ghetti, mentre all'esterno fu mantenuto sotto tono per non suscitare l'opposizione dei residenti nelle zone individuate come siti per i futuri campi. Anche in materia di contrasto dello sfruttamento della prostituzione su strada, della commercializzazione delle merci contraffatte e della "mendicizia organizzata" il Patto per la sicurezza predisposto da Veltroni finiva per adottare misure di natura sostanzialmente situazionale.

³ Cfr. <http://www.movimento5stelle.it/virginiaraggisindaco/programma.html> (ultimo accesso: 02/02/2018).

La questione della microcriminalità e quella dei rom⁴, però, non ricevono spazio nella versione “approfondita” del programma stesso che, in tema di sicurezza, individua priorità almeno parzialmente diverse: “a) Efficace coordinamento delle politiche per la sicurezza; b) Riorganizzazione del Corpo della Polizia Locale; 3) 112, numero unico per le emergenze efficace sul territorio”.

La soluzione individuata per garantire un coordinamento “efficace” (termine non a caso reiterato due volte), che consentirebbe di superare quello che viene giudicato un “approccio con piccoli interventi e senza continuità degli impieghi” è l’istituzione di un “apposito ufficio del Campidoglio”. Meno realistico, invece, alla luce delle competenze attribuite al sindaco nell’ordinamento costituzionale vigente, appare l’obiettivo di un “coordinamento interforze e interdisciplinare (forze di Polizia, ASL, INAIL, Polizia Locale) contro i fenomeni di illegalità che si verificano nel territorio comunale” rispetto al quale la candidata sindaco non può far altro che impegnarsi per “agevolare” e “svolgere un ruolo attivo e propositivo” nelle sedi competenti.

Al di fuori dallo spazio decisionale e di azione del sindaco, appare anche l’obiettivo di rendere efficace il Numero Unico Emergenze 112, una iniziativa necessaria per adeguarsi alle direttive europee che ha avuto una implementazione frammentata sul territorio nazionale. La sua attuazione è, infatti, affidata alla Regione Lazio⁵ e il Comune, nello specifico la Polizia locale, rappresenta soltanto uno dei nodi di una rete molto complessa di attori nazionali (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) e regionali (ASL, Vigili del Fuoco, ecc.). Almeno a livello programmatico, pertanto, nel programma della futura sindaca appare persistere una certa confusione tra le competenze dei livelli istituzionali e la tendenza a promettere soluzioni che, per quanto necessarie ed urgenti, non rientrano nelle prerogative del primo cittadino.

4 Il tema del superamento dei campi rom trova invece spazio nella sezione delle politiche sociali dove una priorità, tra le numerose altre, è: “Superamento e chiusura graduale dei campi Rom in linea con la Strategia Nazionale ed europea e senza ulteriore aggravio per il bilancio comunale”.

5 Deliberazione della Giunta della Regione Lazio n. 334/2015 – Approvazione Protocollo d’intesa tra il Ministero dell’Interno e la Regione Lazio per l’attuazione in regione Lazio del 112 NUE-Numero Unico di Emergenza europeo secondo il modello della centrale unica di risposta.

Di stretta competenza della Giunta comunale e del Sindaco, invece, è la riorganizzazione del Corpo della Polizia Locale dettata, come eufemisticamente ammette lo stesso programma, da una “percezione non buona da parte dei cittadini riguardo la [sua] efficienza”. La direzione indicata è quella di “eliminare duplicazioni di strutture e frammentazione di competenze” e “rivedere funzioni e distribuzione territoriale”. Nel programma, inoltre, si aggiunge che tale rinnovo della struttura organizzativa sarà accompagnato da una “riforma” del Regolamento di Polizia urbana per disciplinare “attività e comportamenti dei cittadini” e “uscire dalla logica distorta delle ordinanze sindacali estemporanee dettate dall’urgenza”⁶.

Passando dal programma alle azioni, una prima iniziativa messa in campo dall’amministrazione è il rinnovo di un’esperienza già avviata dal 2015, ma alla quale non era stata data all’epoca alcuna visibilità, ridefinendone, però, sia i confini territoriali sia le competenze. Vengono creati, infatti, sette Osservatori territoriali per la sicurezza nei quali i municipi sono accorpati “secondo criteri di contiguità territoriale ed affinità delle problematiche”. Rispetto alle aree di competenza, invece, si individuano una serie di problematiche specifiche d’intervento quali insediamenti abusivi, occupazioni di immobili, prostituzione, spaccio di stupefacenti, abuso di sostanze alcoliche, roghi tossici. Gli Osservatori sono composti unicamente da soggetti istituzionali, presieduti e coordinati da dirigenti della carriera prefettizia: presidenti o rappresentanti di ciascun Municipio, dirigenti dei Commissariati di PS, cui è affidato il compito di coordinare lo sviluppo tecnico-operativo, comandanti dei Carabinieri, un rappresentante della Guardia di Finanza, un rappresentante del Gabinetto del Sindaco, comandanti della Polizia Locale.

Se è chiaro che l’iniziativa può andare incontro a un’esigenza da lungo tempo segnalata nelle analisi sulle politiche di sicurezza urbana, ossia quella di avvicinare la funzione di coordinamento al territorio e

⁶ Anche in quest’ultimo riferimento si rileva una certa confusione circa il dettato costituzionale e normativo. È noto, infatti, che le ordinanze sindacali sono per definizione destinate a regolare situazioni “contingibili e urgenti”, come solennemente ribadito dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 115/2001 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 54, c. 4 del decreto legislativo 267/2000 e successive modifiche (L. 125/2008) laddove si prevedeva la possibilità che i provvedimenti adottati dal sindaco fossero “anche” contingibili e urgenti.

quella di prestare ascolto alle istanze che ne provengono, più complesso è valutare in questa fase, al di là delle pur rare notizie sulle riunioni di insediamento dei vari Osservatori, se essi siano effettivamente operativi e stiano riuscendo a garantire quel coordinamento tra i soggetti sul territorio che sarebbe richiesto da politiche di sicurezza efficaci. Soprattutto, resta da comprendere se all'interno di ciascun osservatorio sia possibile accogliere le istanze dal basso, ossia dotarsi di strumenti per l'ascolto e la rilevazione delle criticità da parte dei cittadini, singoli e/o organizzati, e quanto questa sia una strategia effettivamente utilizzata dagli attori a livello municipale.

Venendo invece alla *vexata quaestio* della riorganizzazione del Corpo di Polizia locale, ad oggi non è dato individuare passi concreti verso la sua attuazione. Se in più occasioni le pagine locali dei quotidiani danno notizia di richieste al governo da parte della sindaca per rendere possibile il reclutamento di nuovi agenti⁷ oppure di presunte tensioni tra la stessa e il comandante generale della Polizia locale, l'unica iniziativa in qualche modo riconducibile a una "riorganizzazione" è la nomina, a fine 2016, di tre vice-comandanti, uno dei quali con lo specifico incarico di coordinamento dell'attività operativa di sicurezza urbana, sociale ed emergenziale. Sul piano organizzativo, pertanto, la situazione resta quella dell'accorpamento avviato dalla Giunta Marino che, nell'ambito della riforma del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, porta a quindici il numero dei Gruppi di Polizia locale superando il disallineamento rispetto alle strutture territoriali⁸. Il Regolamento del Corpo di Polizia locale, invece, resta quello faticosamente approvato dalla Giunta Veltroni nel 2002, successivamente emendato da quella Alemanno nel 2009. I tempi dell'approvazione della riforma del Regolamento di Polizia urbana, invece, appaiono incerti. L'ultima dichiarazione in proposito della sindaca Raggi risale a maggio 2017 ed è la seguente: "la bozza di regolamento era pronta, poi abbiamo sospeso perché è inter-

⁷ Si vedano, ad esempio, http://www.huffingtonpost.it/2017/10/09/virginia-raggi-vuole-piu-vigili-urbani-in-citta-campidoglio-sotto-di-8-000-unita-governo-sblocchi-le-assunzioni_a_23237116/ e, più avanti, http://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2017/11/24/raggi-roma-servono-altri-mila-vigili_x4ltwMLaz7Rj9m8M9mJQ2L.html (ultimo accesso: 02/02/2018).

⁸ Deliberazione della Giunta Capitolina n. 222/2015.

venuto la legge Minniti, per cui stiamo facendo le necessarie integrazioni per adattarci alla norma nazionale”⁹.

7.2.1. Il piano per i rom, sinti e caminanti

Uno specifico approfondimento merita in questa sede il tema delle politiche per i rom proprio per il carattere innovativo della proposta elettorale dei Cinquestelle: il superamento dell’opzione “campi”. Sin dalla fine degli anni Ottanta le politiche del Comune di Roma avevano privilegiato i campi come soluzione abitativa e sociale per le comunità rom (Stasolla, 2012). Come abbiamo illustrato, i piani nomadi che si sono susseguiti nel tempo fino a quello di Alemanno nel 2008, avevano criticato sul piano retorico l’operato delle precedenti giunte, ma proseguito sul piano pratico nell’opera di “campizzazione” privilegiando le esigenze di contenimento rispetto a quelle di inclusione delle popolazioni rom. Già Marino non sembrava voler modificare la tradizionale strategia degli sgomberi forzati e della creazione di nuovi campi per coloro che fino a questo momento venivano ufficialmente definiti nei documenti del Comune come “nomadi” (Ferrara, 2015).

La svolta su questo tema avviene, almeno sul piano della retorica, solo nel 2014, con l’indagine su Mafia Capitale e l’emersione di un sistema corruttivo-mafioso che governava, tra le altre cose, il “sistema campi”. È da questo momento in poi che il termine “nomadi” viene bandito dagli atti comunali e che la nuova strategia dell’amministrazione Marino diventa, nelle parole della neo-assessore ai servizi sociali, Danese, “chiudere i campi e dare le case ai rom”¹⁰.

Lo slogan adottato da Virginia Raggi nel suo programma elettorale del 2016 offre una risposta lungamente sollecitata dalle istituzioni internazionali¹¹ e segnalata pubblicamente dalle analisi degli osservatori. Da tempo e da più parti, infatti, il modello romano di campi e

⁹ Cfr. http://www.ansa.it/lazio/notizie/2017/05/02/roma-arriva-nuovo-regolamento-vigili_db8e5281-22ff-4d1c-a95b-3d5f27a1ab26.html (ultimo accesso: 02/02/2018).

¹⁰ Francesca Danese era subentrata come assessore nel dicembre del 2014 dopo le dimissioni di Rita Cutini, in seguito alle inchieste che avevano travolto, tra gli altri funzionari comunali, anche la responsabile dell’Ufficio Rom, Sinti e Camminanti preposta all’attuazione del Piano Nomadi.

¹¹ Oltre alle numerose sentenze, si veda in particolare la Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 “Quadro dell’Unione Europea per le strategie nazionali e di integrazione dei Rom fino al 2020”.

“villaggi di solidarietà” (denominazione della giunta Veltroni) era considerato uno dei casi di più radicale segregazione abitativa su basi etniche (Clough Marinaro, 2015; Sigona, 2015; Vitale, 2015; Vitale, Maestri, 2017). Le politiche di campizzazione non soltanto non avevano risolto i problemi per i quali erano state formulate, al contrario avevano prodotto ulteriore disagio abitativo, marginalità spaziale ed esclusione sociale (UNAR, 2012). Inoltre esse avevano alimentato la diffusione di comportamenti e prassi devianti e illegali che trovavano nello spazio “campo” una terra di nessuno e un luogo di attrazione e proliferazione della criminalità (Lucciarini, 2011).

Giunti al governo della città, pertanto, i Cinquestelle si trovano ad affrontare il gravoso compito di ripensare politiche che si erano mostrate inefficaci in relazione a entrambi gli obiettivi che tutte le precedenti amministrazioni, pur con accenti diversi, avevano proclamato di perseguire: inclusione e sicurezza.

I passi che la giunta capitolina muove in direzione dell’obiettivo proposto sono rinvenibili in tre successivi atti della Giunta capitolina: 1) una memoria di Giunta del 18/11/16 “Indirizzo per l’avvio del processo di superamento dei campi “villaggi della solidarietà”; 2) la deliberazione n. 117 del 16/12/16 “Istituzione del Tavolo cittadino per l’inclusione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti”; 3) la deliberazione n. 105 del 26/05/17 “Piano di Indirizzo di Roma Capitale per l’inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC) per il graduale superamento delle residenzialità dei campi, dei centri di raccolta e dei villaggi della solidarietà presenti nel territorio capitolino”¹².

L’esame dei documenti induce due riflessioni che riguardano rispettivamente i processi e i contenuti delle decisioni. Soffermandoci inizialmente sui primi, l’elaborazione del Piano intende inserirsi nel solco della retorica e, in certa misura, della strategia dei Cinquestelle, caratteristicamente improntata alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini. Il Piano è presentato infatti come l’esito di un percorso di consultazione e co-progettazione da parte dei soggetti coinvolti nel Tavolo cittadino, al quale era appunto affidato il “compito di elaborare un piano di programmazione e progettazione di interventi di breve e di lungo periodo per la graduale chiusura dei centri di raccolta e dei

¹² Poi successivamente modificata con Deliberazione n. 146 del 28 giugno 2017.

campi Rom presenti nel territorio capitolino¹³.

I principali contenuti del Piano di Roma Capitale per l'inclusione delle popolazioni rom, sinti e caminanti si sviluppano lungo quattro linee di intervento che ripropongono quelle individuate nella Strategia Nazionale d'inclusione e ribadite a marzo 2016 in seno all'omonimo Tavolo regionale per l'inclusione e l'integrazione sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti¹⁴: "1. Istruzione - accesso all'istruzione; 2. Salute - accesso all'assistenza sanitaria; 3. Lavoro; 4. Abitazione - accesso, riqualificazione e desegregazione dell'alloggio".

Il documento manifesta l'intenzione di invertire una tendenza consolidata attraverso un "approccio integrato", "grazie all'attiva partecipazione delle famiglie" e favorendo "processi di autodeterminazione". Rispetto alle concrete misure da attuare, invece, il Piano Raggi non fornisce molti dettagli. La prima questione controversa riguarda proprio le dimensioni della popolazione di riferimento che il Piano individua in circa 5.200 persone, con una stima lontana dalle 7.000 del censimento delle Croce Rossa nel 2009 o dell'indagine di Cittalia cinque anni più tardi (Giovannetti *et al.*, 2016).

L'altro dato incerto è relativo al concreto contenuto delle misure e agli specifici soggetti ai quali è attribuita la responsabilità della realizzazione. La voce "Abitare", in particolare, elenca una serie di possibili ma del tutto generiche "soluzioni abitative": "individuazione di nuclei che hanno la volontà di uscire dal campo"; "autorecupero del patrimonio immobiliare cittadino", "reperimento alloggi sul mercato immobiliare"; fino ad arrivare a "progetti di rientro assistito volontario" e a "spostamenti volontari in altre province e comuni". L'unica misura specificata è quella per il sostegno economico alle famiglie: fino a 10.000 euro per singolo/nucleo familiare (di cui 800 euro mensili per la locazione), riservata a soggetti in condizioni di estrema fragilità economico-sociale e quindi non risolutiva per la totalità della popolazione residente nei campi.

Ma quella che è presentata come la vera novità del Piano Raggi è la

¹³ Nonché di promuovere la partecipazione ai Bandi Europei aventi come oggetto "l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti entro il 31 gennaio 2017".

¹⁴ Istituito nel 2014 con determinazione dirigenziale n. G01751 della Direzione Politiche Sociali, Autonomie, Sicurezza e Sport e poi ratificato con delibera di Giunta n. 65/2015.

formulazione di programmi individuali di intervento subordinati alla sottoscrizione di un Patto di responsabilità solidale con Roma Capitale da parte del capofamiglia. Il patto impegna i membri della famiglia a un'ampia serie di azioni, la cui inosservanza annulla il diritto alle misure di sostegno. Proprio su questo tema, però, si sono appuntate le critiche delle associazioni per la tutela dei diritti umani. Da una parte, infatti, il patto ripropone il tema della "progettazione dedicata", la quale, anche nelle migliori intenzioni, rimane di impostazione etnica e non riconosce i cittadini rom quali titolari di diritti al pari degli altri e, soprattutto, subordina il godimento dei diritti stessi alla sottoscrizione di patti che già in altre città sono stati dichiarati discriminatori (Associazione A Buon Diritto, 2017).

Trattandosi di un Piano di indirizzo strategico ma ancora piuttosto indefinito nelle misure, bisognerà osservarne la concreta attuazione per una valutazione complessiva della sua efficacia. L'andamento della prima sperimentazione che prevedeva il superamento di due campi (La Barbuta e La Monachina con circa 770 persone in totale) e poi estesa a giugno anche a un terzo (Camping River con 420 persone circa), non sembra procedere secondo i tempi fissati e difficilmente si concluderà entro il 2018 come previsto¹⁵.

Nell'ambito di un quadro complessivamente esile come quello delle politiche locali sulla sicurezza a Roma, il bilancio sulla gestione della questione Rom non raggiunge neppure la soglia minima per poter essere valutato. Naturalmente, è necessario considerare la limitatezza del lasso di tempo che la Giunta Raggi ha avuto a disposizione e, contemporaneamente, l'oggettiva complessità di una questione invecchiata e mai sistematicamente affrontata dai poteri locali di Roma come quella Rom.

Riferimenti bibliografici

ASSOCIAZIONE A BUON DIRITTO (a cura di, 2017), "Rom, Sinti e Caminanti", *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, testo online disponibile

¹⁵ Cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/06/roma-basta-campi-rom-e-magna-magna-diceva-ma-il-piano-raggi-ha-funzionato/4075463/> (ultimo accesso: 02/02/2018).

- al sito: <https://www.rapportodiritti.it> (ultimo accesso: 02/02/2018).
- BATTISTELLI F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli.
- CLOUGH MARINARO I. (2015), "The Rise of Italy's Neo-Ghettos?", *Journal of Urban History*, 41, 3, pp. 368-387.
- CRAWFORD A. (a cura di, 2009), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Portland, Willian Publishing.
- FARRUGGIA F. (2008), "Prevenzione di polizia e prevenzione sociale in un quartiere periferico", in F. Battistelli (a cura di), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, FrancoAngeli, pp. 95-120.
- FERRARA G. (2015), *Esclusione e Inclusione sociale delle minoranze etniche a Roma: il caso delle comunità rom*, Tesi di Dottorato in Sociologia e Scienze Sociali, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, Sapienza Università di Roma.
- GALANTINO M.G. (2010), *La società della sicurezza*, Milano, FrancoAngeli.
- GALANTINO M.G. e RICOTTA G. (2014), *Domanda di sicurezza e politiche locali. Il caso del Lazio*, Milano, FrancoAngeli.
- GIOVANNETTI M., MARCHESINI N. e BALDONI E. (2016), *Gli insediamenti Rom, Sintì e Caminanti in Italia*, Roma, Citalia.
- LUCCIARINI S. (2011), *La città degli immigrati. Ambienti etnici urbani di inizio millennio*, Milano, Franco Angeli.
- PIROMALLI L. (2017), "Agende elettorali e salienza delle policy issue. Dinamiche comunicative e programmatiche nella campagna per Roma 2016", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 389-416.
- RICOTTA G. (2012), "Sicurezza urbana e tolleranza zero", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 117-133.
- SELMINI R. (2005), "Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy", *Theoretical Criminology*, 9, 3, pp. 307-323.
- SIGONA N. (2015), "Campzenship: Reimagining the Camp as a Social and Political Space", *Citizenship Studies*, 19, 1, pp. 1-15.

- STASOLLA C. (2012). *Sulla pelle dei rom. Il Piano Nomadi della giunta Alemanno*. Roma, Alegre.
- UNAR - UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI (2012), "Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti 2012-2020. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011", Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità.
- VITALE T. (2015), "Rom a Roma: è arrivato il momento di giocare il settebello", in *Centri di raccolta s.p.a. I centri di assistenza abitativa per soli rom. I costi a Roma nel 2014 e i percorsi per il loro superamento*, Roma, Associazione Agenda21, pp. 57-71.
- VITALE T. e MAESTRI G. (2017), "A sociology of the camps' persisting architecture. Why did Rome not put an end to expensive ethnic housing policies?", in M. Manuela Mendes, T. Sá e J. Cabral (a cura di), *Architecture and the Social Sciences*, London, Springer, pp. 197-218.