

Segregare costa

La spesa per i “campi nomadi” a Napoli, Roma e Milano

a cura di
Berenice, Compare, Lunaria e OsservAzione



Nota redazionale

Questo rapporto è stato realizzato dalla cooperativa Berenice e dalle associazioni Compare, Lunaria e Osservazione.

Hanno collaborato alle attività di ricerca e di redazione:

Valentina Cavinato, Marco Marino, Caterina Miele, Francesca Saudino (per la ricerca su Napoli), Antonio Ardolino, Grazia Naletto, Annamaria Pasquali, Cristina Santilli (per la ricerca su Roma), Donatella De Vito, Manuela Tassan (per la ricerca su Milano), Ulderico Daniele (per la redazione del capitolo finale),
L'introduzione e le conclusioni sono di Grazia Naletto.

Grafica e impaginazione: Ludovica Valori

Foto di copertina: Ulderico Daniele

L'attività di ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto *I diritti non sono un costo* con il sostegno di:



Per informazioni:

Lunaria, Via Buonarroti 39 00185 Roma Tel. +39 06 8841880 Fax +39 06 8841859

E-mail: antirazzismo@lunaria.org, comunicazione@lunaria.org

Web: www.lunaria.org - www.cronachediordinariorazzismo.org

Le politiche dei campi nelle città di Napoli, Roma e Milano

IL CASO DI NAPOLI

Valentina Cavinato, Marco Marino, Caterina Miele, Francesca Saudino

1. Introduzione

Nel Comune di Napoli la presenza rom è costituita prevalentemente da rom stranieri, balcanici e rumeni, con una stima approssimativa che si aggira attorno alle 2500 unità¹. L'arrivo dei primi, provenienti da Serbia e Bosnia, risale agli anni '70, ma l'esodo massiccio iniziò nei primi anni '90, dopo lo scoppio del conflitto nella ex Jugoslavia. Il flusso migratorio più consistente dei rom rumeni è invece iniziato nel 2000, in seguito all'avvio delle procedure per l'entrata della Romania nell'UE. La condizione abitativa di queste due comunità può essere distinta in tre tipologie: "ordinaria", in appartamenti perlopiù concentrati in alcune zone della città; "abusiva", negli insediamenti spontanei presenti su tutto il territorio comunale; "speciale" nelle soluzioni individuate dal Comune e realizzate a seguito di sgomberi, attacchi xenofobi e altri episodi eclatanti.

La prima soluzione abitativa rivolta in maniera specifica alla popolazione rom nel Comune di Napoli è stato il campo autorizzato, denominato "Villaggio della solidarietà", costruito nel 2000 a Secondigliano in via della Circumvallazione Esterna, alle spalle del carcere. Il campo è costituito da una serie di unità abitative di emergenza (container) con servizi igienici esterni, fornitura d'acqua, allaccio di gas ed elettricità. Nel campo autorizzato risiedono ancora oggi 92 famiglie assegnatarie di altrettanti moduli abitativi per un totale di circa 700 persone. Le problematiche più ricorrenti non sono diverse da quelle dei rom che vivono in campi abusivi, eccezione fatta per le condizioni abitative e igienico-sanitarie che sono certamente migliori grazie ai servizi idrici, elettrici e fognari presenti. Tuttavia, la stessa posizione del "Villaggio", situato su una strada provinciale ad alto scorrimento di traffico e sprovvista di collegamenti ai mezzi di trasporto, favorisce la marginalità sociale e il divario con il vicino quartiere.

La seconda struttura comunale dedicata alla popolazione rom è il Centro di Prima Accoglienza ex scuola "G. Deledda" a Soccavo, poi divenuto Centro Comunale di Accoglienza e Supporto Territoriale per Rom Rumeni. Il Centro funge da punto di riferimento per la progettazione rivolta ai rom rumeni: "in considerazione del carattere familiare e comunitario dell'immigrazione di rom rumeni, la struttura accoglie nuclei familiari provvedendo alla presa in carico con particolare riferimento al percorso di inclusione sociale e scolastica dei minori"².

Gli insediamenti spontanei, generalmente situati in aree della città periferiche o con vocazione non residenziale, rappresentano la situazione abitativa più comune per la popolazione rom di Napoli. Nel quartiere di Scampia, in una vasta area a ridosso dell'Asse Mediano fra via Cupa Perillo e la fine di via A. Moro, risiedono oggi più di un centinaio di famiglie, suddivise in 5 insediamenti minori. Vi vivono rom prevalentemente provenienti dalla ex Jugoslavia, ormai alla seconda generazione di nati in Italia. Le unità abitative sono costituite da baracche auto-costruite o roulotte, con alcune sistemazioni fortemente precarie e altre ben fornite, vere e proprie case in legno di ottima fattura, spaziose e immerse negli ampi spazi verdi presenti nell'area. L'insediamento non ha servizi se non allacci abusivi alla condotta idrica e alla rete elettrica. Le condizioni igienico-sanitarie sono generalmente molto problematiche anche a causa della presenza di cumuli di rifiuti indifferenziati sulla strada che costeggia i campi.

Nell'area orientale della città, nei pressi del cimitero di Poggioreale, in via del Riposo, si trova un

¹ Sono presenti altresì rom di cittadinanza italiana di cui non esistono stime ufficiali.

² Dal sito del Comune di Napoli: www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15249.

altro grande insediamento in cui vivono rom rumeni provenienti da Calarasi e Lasi. Il campo è pieno di rifiuti e posizionato vicino a una discarica abusiva, le strade non sono asfaltate e le persone vivono in baracche costruite autonomamente. L'acqua è presa dal cimitero antistante e l'energia da generatori autonomi. Un altro piccolo insediamento, situato sotto i piloni dell'autostrada, nei pressi di Via Argine, riceve l'acqua dal Comune e usufruisce del trasporto dei bambini a scuola grazie al servizio bus. Nella zona industriale di Gianturco, si trova poi un insediamento di rom rumeni di Calarasi. Nel quartiere di Barra in zona orientale si registra la presenza di un insediamento spontaneo in via Mastellone (Cupa Cimitero, S. Maria del Pozzo), in un'area umida con vie di accesso ostruite da cumuli di spazzatura mai rimossi. Le persone vivono in baracche in pietra o altro materiale di risulta, costruite autonomamente e molto vicine le une dalle altre. Le condizioni igieniche sono pessime, non vi sono servizi igienici; l'acqua è presa da un unico punto di raccolta e l'energia da generatori autonomi. Le circa 48 famiglie presenti provengono in gran parte da Ercolano e da Ponticelli. Un altro insediamento abusivo è presente nel quartiere di Barra, in cui vivono circa 50 rumeni originari di Suceava.³

2. Metodologia della ricerca, criticità e struttura dei costi

L'analisi della situazione napoletana in riferimento ai costi sostenuti dal 2005 al 2011 per l'esistenza di campi rom sul territorio è stata realizzata seguendo percorsi di ricerca differenziati. Inoltre, si pone in continuità con il percorso di ricerca-azione svoltosi lo scorso anno a Napoli, dal titolo "Progetto Star".⁴

Partendo da una prima ricognizione dei campi, della popolazione rom e delle condizioni abitative in cui versa, la ricerca ha affrontato l'impresa del dialogo con le istituzioni, al fine di ottenere quanto più documentazione ufficiale possibile, che potesse sostenere una descrizione almeno sufficientemente accurata dei costi e delle modalità di gestione dei campi stessi. Il risultato che i ricercatori di Napoli sono riusciti a raggiungere resta tuttora parziale e non garantisce la completezza dell'informazione a riguardo, ma i dati e le informazioni raccolti hanno consentito una ricostruzione sommaria della spesa e dell'indirizzo gestionale che ha guidato l'allocazione di tali risorse.

L'approccio metodologico ha visto procedere in maniera parallela le richieste di accesso agli atti inoltrate all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) del Comune di Napoli e le richieste di informazioni e di incontri con soggetti in diverso modo coinvolti nel campo di ricerca (tra i quali referenti amministrativi e associazioni). In particolare sono stati contattati e incontrati: la responsabile dell'Ufficio Rom e Patti di cittadinanza; il dirigente del Servizio Contrasto Nuove Povertà (sostituito nel giugno 2013); la Prefettura di Napoli, nella persona della vice Prefetto che si occupò del periodo emergenziale; l'azienda municipalizzata ASIA, che si occupa dello smaltimento dei rifiuti. I ricercatori hanno altresì avuto comunicazioni telefoniche e telematiche con la Direzione Ambiente e la Direzione Patrimonio e Logistica.

Tra le maggiori criticità segnaliamo: la difficoltà di individuare e reperire i documenti (quasi mai presenti on line), la difficoltà ad ottenere la documentazione completa quando le richieste formali sono state evase solo parzialmente, la difficile interpretazione di dati soprattutto quando riguarda-

³ I dati riportati si riferiscono principalmente a quanto rilevato con il progetto Star e alla pubblicazione *I rom in comune*, a cura di Francesca Saudino e Giovanni Zoppoli, Quaderni del Barrito, 2012. Vedi nota 3.

⁴ Tra il 2011 e il 2012 l'associazione Compare in collaborazione con OsservAzione e il Comune di Napoli, ha condotto una ricerca-azione grazie al contributo di Open Society Foundations, con la quale ha esplorato nuove strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom a Napoli. E ha prodotto al termine del percorso il volume *I rom in comune*, curato da Francesca Saudino e Giovanni Zoppoli nel 2012.

no capitoli di bilancio non specificamente dedicati ai rom, i costi da sostenere per i diritti di ricerca e riproduzione dei documenti⁵, l'atteggiamento poco collaborativo di alcuni uffici.

Per quest'ultimo aspetto un ringraziamento va alla X Direzione - senza la cui collaborazione questa ricerca non sarebbe approdata a risultati significativi e i dati raccolti non avrebbero trovato una chiara interpretazione - ed alla Prefettura di Napoli. Si registra altresì una scarsa adesione al progetto di ricerca da parte dei rappresentanti del privato sociale impegnati in interventi di tipo socio-educativo rivolti alle popolazioni rom⁶.

In base alla tipologia della documentazione raccolta, le fonti di ricerca utilizzate possono essere così suddivise:

- Piani Esecutivi di Gestione (da qui in poi P.E.G.) dal 2005 al 2011;⁷
- il rendiconto dei capitoli di bilancio del P.E.G. dedicati ad attività sociali ed educative per la popolazione rom dal 2005 al 2011;⁸
- Deliberazioni di Giunta comunale dal 2005 al 2011 sui campi rom;
- Determinazioni del Dirigente Responsabile del Patrimonio e del Dirigente Servizio Contrasto delle Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali all'interno del quale è collocato l'Ufficio "Rom e patti di cittadinanza" (queste ultime esclusivamente dal 2008);
- Piani sociali di Zona;
- decreti del funzionario delegato ai fondi della L. 285/97 dal 2005 al 2010.

L'analisi di queste fonti, insieme ai colloqui e alla collaborazione dei soggetti succitati, ha contribuito alla faticosa ricostruzione del quadro delle politiche attuate tra il 2005 e il 2011 sui campi e per le popolazioni rom che vi risiedono. Un quadro che rimane ancora lacunoso, ma che tuttavia inizia a gettare luce su aspetti poco conosciuti o considerati dei processi di programmazione ed implementazione delle politiche per i rom.

3. Spese per dotazione aree e infrastrutture

Come abbiamo anticipato, a Napoli città vi è un solo campo ufficiale definito "villaggio di accoglienza", nato nel 2000 nella zona nord della città. Essendo stato ultimato nel 2000, le spese effettuate per la sua realizzazione non entrano nel merito di questa ricerca. Infatti nei dati individuati dal Peg del Comune di Napoli dal 2005 al 2011 non vi è alcuna voce specifica che riguardi stanziamenti a questo destinati.

I documenti individuati che concernono spese infrastrutturali sono esigui e riguardano interventi programmati ma non ancora effettuati. Non sono rilevabili informazioni utili nei P.E.G. e nei rendiconti annuali, mentre sono disponibili alcune determinazioni dirigenziali. La programmazione ruota attorno alla realizzazione di campi, villaggi o strutture di accoglienza per soli rom e sono assenti stanziamenti per l'individuazione e la promozione di soluzioni alternative.

La documentazione rilevata dalla ricerca interessa il nuovo villaggio attrezzato per l'area di

⁵ Un ultimo reperimento di documenti è costato più di 40,00 euro per un totale di 8 copie di determinazioni di anni differenti.

⁶ Le associazioni che hanno risposto alla richiesta di informazioni sono state: Orsa Maggiore, Chi rom e... chi no, Passaggio a Sud Est e Nea.

⁷ Individuati on line sul sito del Comune di Napoli <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8085> nel settembre 2012, da maggio 2013 disponibili solo dal 2010. Si noti che, per gli anni in cui i valori preventivati nel P.E.G. per capitoli di bilancio risultano inferiori a quelli a rendiconto, il P.E.G. consultato è la versione precedente a quella comprensiva degli aggiustamenti di bilancio a salvaguardia e ad assestamento.

⁸ Dati forniti dalla X Direzione Centrale Welfare e servizi educativi del Comune di Napoli.

Scampia⁹ (area nord di Napoli), il Centro di accoglienza ex Scuola Deledda nel quartiere Soccavo¹⁰ e le strutture progettate durante il periodo del commissariamento emergenziale per l'area est della città.

Per quanto riguarda il nuovo villaggio attrezzato per Scampia, la questione si presenta alquanto intricata: tentiamo qui di seguito di riassumerla. Nel luglio 2008 viene dichiarata finanziabile dalla Regione Campania la realizzazione di un villaggio per i rom in via Cupa Perillo, dove da ormai 30 anni sorge un campo non autorizzato, per un importo di 7.015.995,96 euro. Il progetto è inserito nel parco progetti regionale, finanziato con il fondo strutturale di sviluppo regionale (FESR). L'anno seguente, nel 2009, il Comune approva le linee tecniche del progetto esecutivo. Nella sua prima stesura il progetto prevede la realizzazione in un'area adiacente agli attuali campi abusivi di circa 70 moduli abitativi (disposti con una struttura simile a quelle dei campi profughi) per 350/380 persone, meno della metà dell'intera popolazione che attualmente vive nei campi. Ma il progetto improvvisamente si blocca, in quanto una parte dell'area preposta alla costruzione non è di proprietà del Comune bensì di un privato cittadino. Ne nasce un contenzioso che due anni dopo vedrà l'amministrazione comunale perdente. Nell'aprile 2011, questa volta con una determinazione dirigenziale, viene approvata una rimodulazione del progetto su un'area più piccola e viene indetta una gara d'appalto per la realizzazione dei lavori. Ma la vecchia amministrazione deve passare la mano al nuovo sindaco eletto a maggio e al nuovo assessore al *welfare* Sergio D'Angelo, che apre una nuova fase. Il nuovo assessore si dimostra, sotto forte pressione delle associazioni del territorio, disponibile ad una revisione del progetto e sospende l'avanzamento delle procedure esecutive.

Viene istituito in accordo con l'assessorato un laboratorio di progettazione partecipata sotto la guida del prof. Laino dell'Università Federico II di Napoli, cui prendono parte alcune associazioni operanti nei campi rom di via Cupa Perillo. Il laboratorio elabora una proposta di modifica al progetto, che trova ampi consensi tra gli operatori del terzo settore. Ma nonostante ciò, l'unica modifica che viene effettivamente decisa dall'amministrazione comunale è il passaggio di responsabilità dall'Assessorato al Patrimonio ai dirigenti dell'Urbanistica. Allo stato attuale lo stanziamento dei 7.015.995,96 euro rimane solo su carta e il tempo a disposizione si avvia verso la conclusione.¹¹

Con riferimento alla struttura di accoglienza ex scuola Deledda, si tratta di complessivamente di un finanziamento di 572.273,91 euro proveniente dal Ministero dell'Interno (fondi PON) per la ristrutturazione dell'edificio ove risiedono circa 120 persone.¹²

Per quel che attiene infine ai nuovi progetti ideati durante il periodo commissariale,¹³ dalle informazioni ricevute da una nota ufficiale della Prefettura a seguito di una specifica richiesta di accesso agli atti, abbiamo rilevato che i Comuni nel cui territorio è stata individuata la presenza di "nomadi"¹⁴ hanno potuto accedere, attraverso la presentazione di appositi progetti, ai fondi del Ministero degli Interni nello stato di previsione dell'anno 2009,¹⁵ per potenziare la sicurezza urba-

⁹ Determina n. 33 dell' 8.04.2011 sul capitolo 203544 del bilancio 2009 che corrisponde alla Delibera di giunta comunale n. 1261 del 31.07.09 con la quale veniva approvato il progetto.

¹⁰ La delibera 1381/08 riguarda l'approvazione del progetto di Approvazione progetto definitivo dei lavori di ripristino dell'immobile comunale ex Scuola "G. Deledda" che prevede una richiesta di finanziamento di euro 572.273,91. La delibera n. 1317/09 riguarda la presa d'atto di ammissione al finanziamento (fondi PON Sicurezza 2007/2013) per lavori di adeguamento della ex scuola Deledda per adibir-la ad attività di integrazione dei rom romeni e per attività sociali in favore dei rom romeni, per un totale di euro 1.036.674,42. La delibera n. 160/10 riguarda l'approvazione del progetto definitivo, redatto ai sensi dell'art. 93, comma 4, del D Lgs 163/06, per i lavori di adeguamento della struttura dell'ex scuola Grazia Deledda per adibirla ad attività di integrazione dei rom romeni, per l'importo complessivo di euro 572.273,91.

¹¹ Questo ciclo di finanziamenti europei si conclude quest'anno (Fesr 2007-2013), sebbene sia possibile continuare a effettuare spese nei prossimi due anni.

¹² Delibere di Giunta comunale n. 1317 del 4.08.2009 e n. 160 del 5.02.2010.

¹³ Le delibere n. 797 e n. 798 dell'11.05.2009 riguardano il periodo in cui era in carica il commissario prefettizio all'emergenza degli insediamenti nomadi. Entrambe riguardano l'approvazione del preliminare progetto di due immobili comunali siti in Napoli (zona orientale) rispettivamente in via Argine 325 e Via Sambuco. Il primo per un totale di euro 2.385.000 e il secondo per un totale di euro 865.000.

¹⁴ Dati ottenuti a seguito del censimento effettuato nel 2008.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 61 comma 18 della L.133/08.

na e la tutela dell'ordine pubblico.

Per il Comune di Napoli sono stati ammessi tre progetti.¹⁶ Gli importi previsti per ciascun progetto sono piuttosto elevati: 10.400.000 euro per il progetto di via delle Industrie, 2.385.000 euro per via Argine e 865.000 euro per via Sambuco. Tuttavia, a seguito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 6050/11, solo per il primo progetto (approvato con ordinanza commissariale del 22 luglio 2010) sono in corso le procedure per affidare la prosecuzione dei lavori direttamente in capo al Comune di Napoli, non più come soggetto attuatore, ma come ente a tutti gli effetti competente. Questo in virtù del grado di avanzamento del progetto per il quale erano già state effettuate gare d'appalto e assegnazione dei lavori.¹⁷ Negli altri due casi i fondi sono stati restituiti al Ministero dell'Interno.¹⁸ Allo stato delle rilevazioni effettuate sul campo per la ricerca nell'ambito del già citato "Progetto Star", le uniche attività effettuate hanno riguardato la demolizione dell'edificio di via delle Industrie.

Tra gli interventi che riguardano la dotazione delle aree troviamo un'unica azione rivolta ad un campo non autorizzato. Si tratta dei bagni chimici da installare nel campo di via Cupa Perillo a Scampia.¹⁹ Il grafico 1 sintetizza quanto sin qui esposto.

Grafico 1

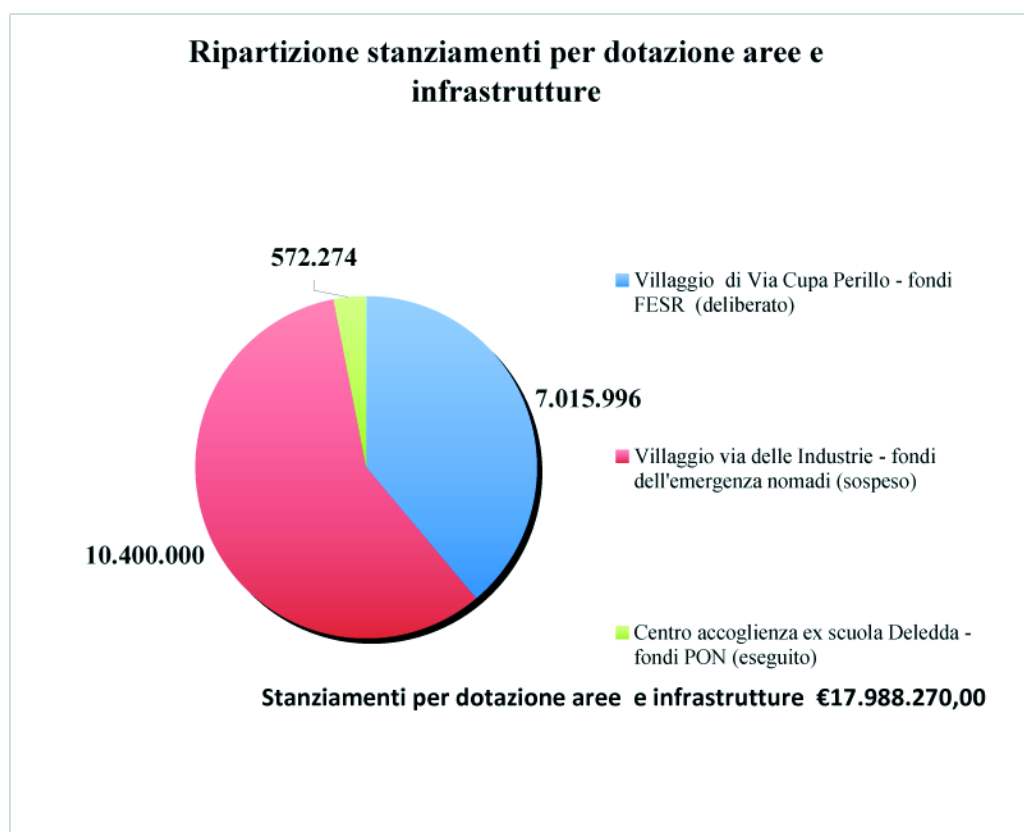


Tavola n.1 Ripartizione stanziamenti per dotazione Aree e infrastrutture. Anni 2005-2011

Dettaglio	Euro
Villaggio di Via Cupa Perillo - fondi FESR (deliberato)	7.015.996
Villaggio via delle Industrie - fondi dell'emergenza nomadi (sospeso)	10.400.000
Centro accoglienza ex scuola Deledda - fondi PON (eseguito)	572.274
Totale	17.988.270

¹⁶ Rispettivamente relativi agli insediamenti di via delle Industrie, Via Argine e Via Sambuco (tutti nella zona orientale di Napoli).

¹⁷ Al Consorzio Stabile Tekton soc. cons.a r.l. per l'importo contrattuale di 4.466.569,71 euro.

¹⁸ In virtù del disposto dell'art. 3 comma 3 del D.L. 59/12 convertito con modifiche in L. 100/12.

¹⁹ Delibera n. 1321/11, trattasi di autorizzazione al Direttore Centrale Patrimonio e Logistica ad assumere sul bilancio pluriennale 2011 - 2013 annualità 2012, l'impegno di spesa per 94.000,00 euro IVA compresa, per l'affidamento di prestazioni di servizio volte a garantire la gestione dei bagni chimici presso il Campo Nomadi sito in via Cupa Perillo. Pertanto, teoricamente riferendosi all'annualità 2012, questa delibera sarebbe al di fuori della presente ricerca.

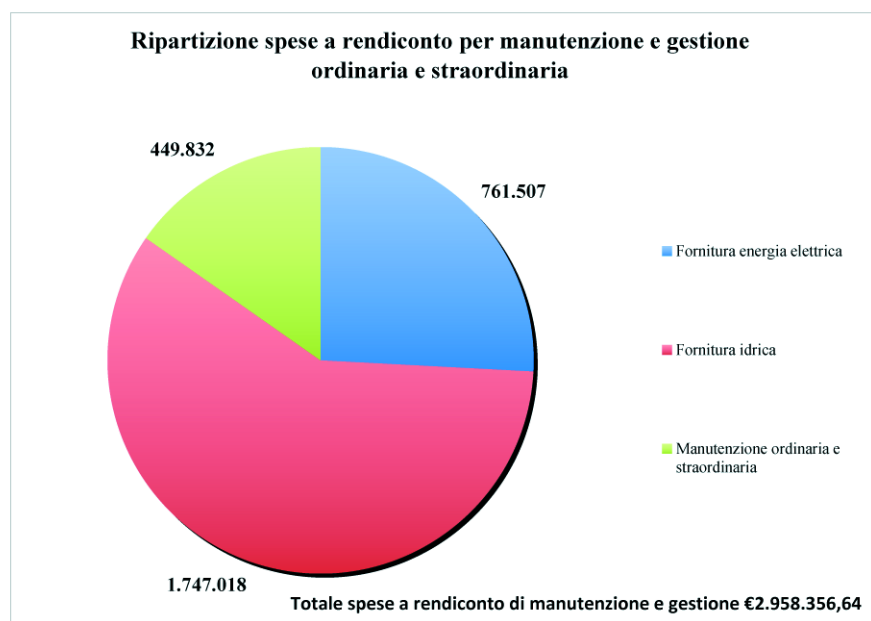
4. Manutenzione e gestione

In ordine all'analisi delle spese sostenute dal Comune per la manutenzione e la gestione dei campi e delle strutture d'accoglienza occorre fare alcune premesse.

Per quel che riguarda la gestione dei campi il Comune di Napoli non effettua servizi di esclusiva guardiana, ma contempla questo intervento definendolo di "vigilanza sociale", affidando al gestore appaltante attività di registro delle presenze, sensibilizzazione sul corretto uso delle strutture del campo, educazione ambientale e alla legalità, raccolta di richieste di interventi manutentivi nel campo. Allo stesso modo viene intesa l'attività affidata all'associazione Centro Lima per quel che riguarda il centro di accoglienza ex scuola Deledda. Per questa ragione abbiamo inserito tale voce nell'analisi dei costi sostenuti per i servizi socio-educativi, come si vedrà meglio nel capitolo seguente. Inoltre è necessario chiarire che, a fronte di 9 insediamenti presenti sul territorio del Comune di Napoli, solo un campo, ovvero "il villaggio della solidarietà", è autorizzato dall'ente pubblico. Pertanto, le spese di manutenzione che il Comune di Napoli sostiene si riferiscono al sito di Secondigliano ove risiedono circa 700 persone suddivise in 92 moduli abitativi. L'altro luogo ove risiedono rom con autorizzazione del Comune è il Centro di accoglienza ex scuola Deledda.

Passando all'analisi dei costi (Grafico 2), rileviamo che le voci di costo e di spesa contemplate dai P.E.G. dal 2005 al 2011 sono costituite dalle spese per forniture idriche, forniture elettriche e manutenzione ordinaria. Si tratta di poche voci che tuttavia assorbono una ingente quantità delle risorse comunali. Infatti, per quel che riguarda le forniture idriche dal 2005 al 2011, il Comune ha speso 1.747.018,00 euro che, si ricorda, riguardano unicamente i 92 moduli abitativi del campo autorizzato di Secondigliano. Addirittura negli anni 2005 e 2006, sia in previsione che a rendiconto, il Comune ha speso 415.000 euro annui.²⁰ Si tratta di un totale di circa 20.000 euro a famiglia, che rapportate ad una spesa mensile per famiglia si aggira intorno a 220 euro al mese, con punte di quasi 400 euro mensili nei primi anni considerati.

Grafico 2²¹



²⁰ Dall'analisi del Peg previsionale e dal rendiconto degli stessi capitoli, fatte salve le modifiche periodiche di riallineamento del Peg (cfr nota 7) si evince che: nel 2007 e nel 2008 il Comune ha speso 257.259 euro con l'unica precisazione che per il 2007 ne aveva preventivati 157.259; nel 2009 ha previsto di spendere 250.000 euro ma non ha speso nulla; nel 2010 aveva preventivato di spendere 25.000 euro ma ne ha spesi in realtà 300.000 ed infine nel 2011 ha preventivato ed effettivamente speso 102.500 euro.

²¹ Dati a rendiconto, forniti dalla X Direzione Centrale Welfare del Comune di Napoli.

Tavola n.2 Ripartizione spese a rendiconto per manutenzione e gestione ordinaria e straordinaria. Anni 2005-2011

Dettaglio	Euro
Fornitura energia elettrica	761.507
Fornitura idrica	1.747.018
Manutenzione ordinaria e straordinaria	449.832
Totale	2.958.357

Se si analizza la spesa per la fornitura elettrica si evidenzia una spesa totale di 761.506,93 euro, con una media annua di oltre 100.000 euro e una tendenza crescente nel corso degli anni, visto che il dato del 2012 registra una spesa preventivata e rendicontata di 150.000 euro. Ciò significa che il Comune ha speso poco meno di 100 euro a famiglia con punte di 160 euro mensili nel 2007 e, sommando le cifre di acqua e luce, la spesa varia dai 300 ai 500 euro al mese per modulo abitativo.²² Per quel che riguarda la manutenzione ordinaria del campo (Grafico 2) riscontriamo²³ che negli anni 2005 e 2006 il Comune ha speso circa 50.000 euro annui.²⁴ Diversamente nel prosieguo non ha speso più nulla²⁵ fino al 2011, quando ritroviamo una spesa di euro 146.640 per manutenzione ordinaria²⁶. Nel 2009 risulta inoltre una spesa di euro 199.999,94 euro per la manutenzione straordinaria (rifacimento impianto elettrico e fognario) per il cui finanziamento è prevista l'accensione di un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti²⁷. Rispetto all'area della manutenzione, c'è da aggiungere anche quanto speso in occasione di un evento particolare che riguarda la rimozione dei rifiuti combustibili e/o pericolosi a seguito dell'emergenza rifiuti e dell'incendio del "campo nomadi". Il dato è documentato con un'unica delibera di giunta comunale²⁸ che riferisce una spesa di 98.500,00 euro. Il tema della rimozione dei rifiuti nei pressi dei campi è un tema complesso che nel corso della presente ricerca non è stato possibile approfondire. Dalle ricerche effettuate con il citato progetto Star si è riscontrata l'impossibilità allo stato attuale di quantificare la spesa ordinaria e straordinaria per il prelievo dei rifiuti, dato che i campi abusivi non rientrano nella mappatura degli enti e quindi la popolazione ivi residente non è quantificata e censita per la raccolta ordinaria. Inoltre, i rifiuti nei pressi dei campi divengono facilmente rifiuti da rimuovere con interventi straordinari, che necessitano di un notevole sforzo aggiuntivo anche in termini economici. Ma gli accordi tra il Comune e il gestore della raccolta dei rifiuti quantificano forfettariamente il pagamento per il prelievo dei rifiuti, sia ordinario che straordinario. Allo stato attuale non è possibile determinare la quantità di tali interventi nonché le strade dove vengono effettuati. Il tutto si complica ulteriormente quando i rifiuti, una volta combustibili, devono essere raccolti e trattati da ditte esterne con appalti ad hoc.

²² Si ricorda che i moduli abitativi sono costituiti da container in lamiera di circa 40 mq senza divisioni interne, dotati all'esterno di moduli per il rifornimento idrico sia per il wc che per il lavello cucina.

²³ Dal Peg nel capitolo di bilancio "Manutenzione Campi nomadi", cap. 32526.

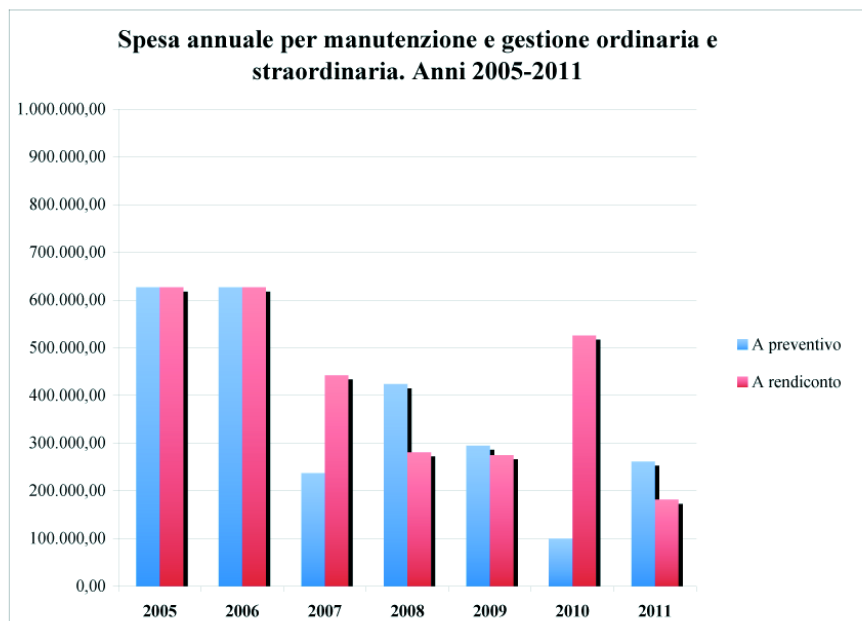
²⁴ Rispettivamente 51.639,59 euro nel 2005 e 51.552,12 euro nel 2006.

²⁵ Dal Peg si evince solo per il 2007 un preventivo di 19.252 euro a cui corrisponde un rendiconto pari a 0 e per il 2011 un preventivo di 80.000 euro a cui corrisponde ugualmente un rendiconto pari a 0.

²⁶ Vedi anche Determina Direzione patrimonio e logistica n. 9 del 11/1/11, con riferimento al cap. 32526.

²⁷ Capitolo di bilancio 232526 "manutenzione straordinaria campi nomadi"- Delibera di G.C. n. 1623 del 19.11.08.

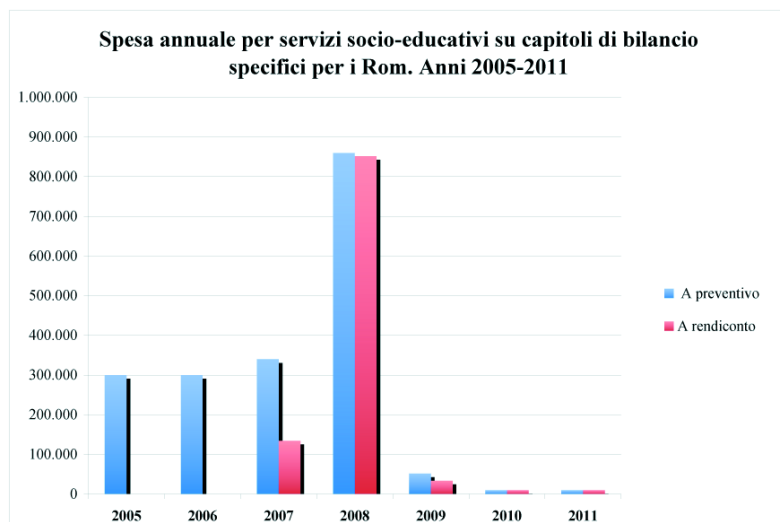
²⁸ Delibera n. 870 del 23 giugno 2008.

Grafico 3²⁹**Tavola n. 3 Spesa annuale per manutenzione e gestione ordinaria e straordinaria. Anni 2005-2011**

Anni	A preventivo	A rendiconto
2005	626.640,00	626.639,59
2006	626.552,12	626.552,12
2007	237.414,00	442.259,00
2008	423.759,00	280.765,93
2009	295.000,00	275.000,00
2010	100.000,00	525.640,00
2011	261.500,00	181.500,00
Totale	2.570.865,00	2.958.356,64

5. Gli interventi socio-educativi

Nel P.E.G. del Comune di Napoli tre capitoli di bilancio sono dedicati all'integrazione sociale della popolazione rom. In base al P.E.G. (Grafico 4), tra il 2005 e il 2011, la spesa programmata su questi capitoli è di 1.872.048,00 euro a fronte di una spesa effettiva di 1.040.534,00 euro.

Grafico 4³⁰

²⁹ Cfr. nota 7.

³⁰ Cfr. nota 7.

Tavola n. 4 Spesa annuale per servizi socio-educativi su capitoli di bilancio specifici per i Rom. Anni 2005-2011

Anni	A preventivo	A rendiconto
2005	300.000	0
2006	300.000	0
2007	340.000	134.587
2008	860.000	852.048
2009	52.048	33.899
2010	10.000	10.000
2011	10.000	10.000
Totale	1.872.048	1.040.534

Alla comparazione tra programmazione e rendiconto di questi capitoli di spesa, va aggiunta l'analisi degli importi impegnati su capitoli del bilancio comunale rientranti nel più generale settore dell'immigrazione e nella competenza del dirigente del Servizio Contrasto Nuove povertà,³¹ per un totale di spesa impegnata di 285.933,81 euro così suddivisi: 82.080,00 euro nel 2008, 85.512,77 euro nel 2011 e 109.341,00 euro nel 2011. A ciò vanno poi aggiunte le risorse impegnate dal Comune del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con la Legge 285³² del 1997 pari, nella finestra di ricerca, a 1.245.674,89 euro.

Gli interventi socio-educativi rivolti alla popolazione rom a Napoli sono in alcuni casi svolti per periodi brevi o in maniera sporadica, per mancanza di risorse e programmazione, e spesso con affidamento diretto e nelle more di una procedura di gara. Tra il 2004 e il 2011 molti degli interventi in campo socio-educativo sono finanziati con i fondi della L. 285/97 (vedi Grafico 5). Con riferimento a queste risorse finanziarie, nel 2004 viene bandito un appalto-concorso per "Attività specifiche per minori con particolare riguardo ai minori extracomunitari e rom" per un importo complessivo di 204.861 euro³³. Nel testo del decreto si legge che le attività hanno lo scopo di "prevenire eventuali fattori di rischio e provvedere al sostegno socio-educativo per i bambini che vivono in condizioni di grave degrado ambientale e sociale con alti tassi di mortalità ed analfabetismo". Nel 2005, l'Opera Nomadi si aggiudica l'appalto-concorso per un periodo di 48 settimane³⁴. Fino al 2010 lo stesso servizio viene affidato direttamente all'Ente morale Opera Nomadi, in virtù dei "risultati altamente positivi e qualificanti ottenuti con siffatte progettualità" e "tenuto conto dei disagi che deriverebbero dall'interruzione del servizio". Nel 2011 i fondi entrano nel bilancio comunale e nel P.E.G.: Opera Nomadi riceve in totale 1.101.674,89 di euro, in media 183.000 euro all'anno per attività che si svolgono in un periodo di 48 settimane. In sei anni dunque l'affidamento delle attività contempla una sola procedura di gara, mentre nessun cambiamento si registra in relazione alla rilevazione del bisogno sociale e alla tipologia del servizio affidato. Dal 2008 il Comune provvede al servizio di accompagnamento a scuola³⁵, per il quale si spendono più di 100 euro al mese per bambino.

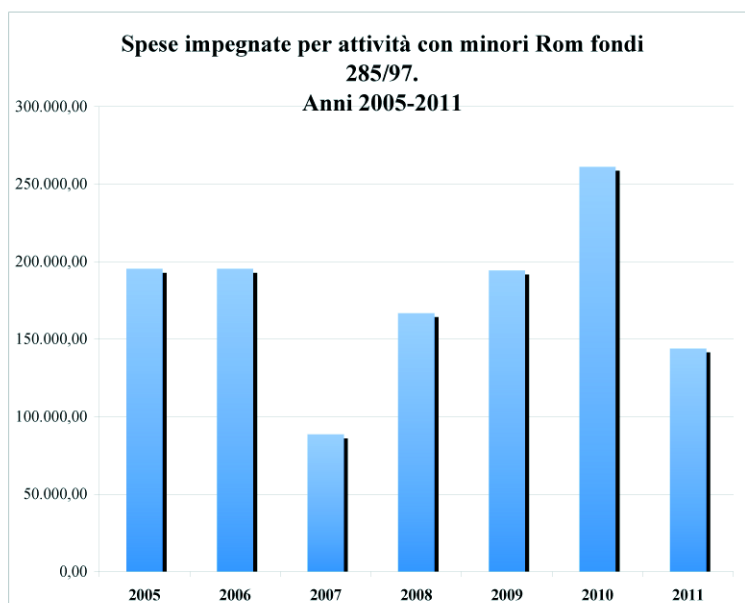
³¹ Facciamo qui riferimento alle determinate dell'Ufficio Contrasto Nuove Povertà ricevute dopo richiesta formale all'URP del Comune di Napoli. Verosimilmente questo elenco non contiene tutte le determinazioni dirigenziali in materia di politiche sociali per i rom finanziate a valere su capitoli di spesa non dedicati agli stessi.

³² A partire dall'anno 2011 i fondi della Legge 285 entrano a far parte del P.E.G. al capitolo di bilancio 101622/1.

³³ Decreto funzionario delegato fondi 285/97 n. 3 del 16/09/2004.

³⁴ Decreto funzionario delegato fondi 285/97 n. 3 del 20/04/2005.

³⁵ D. Dirig. n. 46 del 22/12/2008 (Accompagnamento scuolabus Scampia per l'anno scolastico: 82.080,00 euro); D. Dirig. n. 30 del 25/10/2011 (Accompagnamento scuolabus via Argine, Santa Maria del Pozzo, Gianturco, via del Riposo per 13 settimane: 42.900,00 euro).

Grafico 5³⁶**tavola n.5 Spese impegnate per attività con minori Rom fondi 285/97. Anni 2005-2011.**

Anni	Euro
2005	195.401,32
2006	195.401,32
2007	88.558,93
2008	166.776,12
2009	194.290,60
2010	261.246,60
2011	144.000,00
Totale	1.245.674,89

Dalla programmazione del P.E.G. in campo socio-educativo, emerge che nel periodo considerato pochi sono stati gli interventi attivati. A fronte di una programmazione di 300.000 euro per due anni (2005-2006) nessun finanziamento è stato effettivamente attivato per l'integrazione sociale delle popolazioni rom. Nel 2007, dei 300.000 euro programmati, vengono in realtà spesi solo 120.000 euro per interventi socio-sanitari e legali rivolti ai rom. La situazione cambia nel 2008 grazie ad un finanziamento di 800.000 euro erogato dal Ministero per la solidarietà sociale.

Grazie a tale finanziamento nel 2009 la Napoli Sociale S.p.a. riceve 320.000 euro per attività di "progettazione per l'attuazione di interventi a sostegno di rom minori"³⁷. Nel 2011 vengono spesi 86.516,42 euro per la continuazione delle azioni rivolte ai minori rom dei campi dell'area nord³⁸ di cui beneficiano diverse associazioni. Nel 2011 attività di scolarizzazione sono previste anche per i minori residenti nei campi spontanei dell'area est di Napoli, via Argine, Santa Maria del Pozzo, Gianturco e via del Riposo³⁹ per un periodo di sole 13 settimane.

³⁶ Decreti del funzionario delegato fondi 285/97.

³⁷ D. Dirig. n. 28 del 26/05/2009. Il testo della determina con la quale vengono affidate le azioni di cui alla proroga succitata non ci è stato consegnato, nonostante ripetute e puntuali richieste formali di accesso agli atti rivolte al dirigente del Servizio Contrasto Nuove Povertà.

³⁸ D. Dirig. n. 27 del 11/10/2011.

³⁹ D. Dirig. n. 25 del 06/10/2011 (euro 37.603,86); D. Dirig. n. 29 del 20/10/2011 (euro 31.000,00).

In merito al servizio di vigilanza sociale, dalle fonti raccolte risulta che il servizio è stato svolto in maniera sporadica e frammentaria nel periodo considerato. Nel 2005, Opera Nomadi ottiene due proroghe dell'affidamento del servizio nei campi di via Circumvallazione esterna, ciascuna per un periodo di 8 settimane⁴⁰ e nelle more del procedimento di indizione di gara. Dal 2005 in poi nessun atto pubblico sembra sia stato predisposto per la continuazione del servizio, fino al 2010 quando è indetta una gara d'appalto della vigilanza sociale nei villaggi attrezzati,⁴¹ con un importo di circa 72.000 euro, per finanziare due operatori impegnati in attività di aggiornamento delle notizie anagrafiche dei residenti, raccolta richieste di assegnazione o dimora temporanea presso i Villaggi per l'istituzione di una graduatoria comunale; promozione del Comitato dei rom del campo; sensibilizzazione sul corretto uso delle strutture del campo, educazione ambientale e alla legalità; raccolta differenziata, raccolta di richieste di interventi manutentivi nel campo. Sportelli socio-sanitari e legali sono attivati nel 2008 e nel 2009 nei campi dell'area Nord di Napoli (Secondigliano e Scampia) per una spesa totale di circa 220.000 euro.⁴²

Un discorso diverso riguarda la Deledda, dove tra il 2010 e il 2011 il servizio di vigilanza sociale h24 viene erogato in maniera continuativa. Nel febbraio del 2010 il Centro Lima vince la gara d'appalto con il progetto "STRAN-I-ERI" prorogato fino all'aprile del 2011⁴³. In virtù di un nuovo procedimento di selezione pubblica, il Centro Lima con il progetto "Orizzonti" viene selezionato (unico partecipante) per lo svolgimento delle attività di Vigilanza sociale presso la Deledda da effettuarsi fino al 31 dicembre 2011, poi prorogato fino al 31 giugno 2012⁴⁴.

Altre "attività sociali in favore di rom rumeni" ospiti del Centro Deledda sono state finanziate dai fondi del PON Sicurezza 2007/2013 per l'importo di 435.202,03 euro⁴⁵.

Se si eccettua un contributo di 10.000 euro all'Associazione AIS Seguimi Onlus per la realizzazione di "Percorsi di educazione alla legalità" rivolto alla popolazione rom presente nel territorio della VI Municipalità⁴⁶, sembra che l'unico intervento rivolto alla popolazione rom adulta sia stato realizzato nel 2010, in virtù del succitato finanziamento di 800.000 euro del Ministero della solidarietà sociale. Parte di quel finanziamento, 480.000 euro, è impegnato dal Comune per bandire una procedura selettiva per "azioni tese all'apprendimento della lingua e cultura italiana" e "percorsi di integrazione socio-lavorativa" rivolte entrambe agli "adulti immigrati di etnia rom di origine rumena presenti sul territorio comunale".⁴⁷

A differenza del servizio di vigilanza sociale (la cui continuità non abbiamo potuto verificare a causa della lacunosità delle fonti), attivato esclusivamente nei Villaggi di via Circumvallazione esterna e nel CCAST - Deledda, le attività di scolarizzazione per i minori hanno interessato tutti i campi presenti nel comune di Napoli, sia autorizzati che abusivi.

6. Le politiche degli sgomberi

Secondo una prassi ormai consolidata, gli sgomberi degli insediamenti abusivi abitati da rom a Napoli negli ultimi anni, tranne per il caso Deledda, sono stati il più delle volte motivati come misu-

⁴⁰ Delibere di giunta n. 4256 del 27/12/2004 e n. 685 del 25/02/2005.

⁴¹ D. Dirig. n. 31 del 21/12/2010.

⁴² D. Dirig. n. 17 del 11/06/2008 (euro 120.000,00); D. Dirig. n. 2 del 21/01/2009 (euro 99.855,00).

⁴³ D. Dirig. n. 30 del 20/12/2010 (euro 13.512,77); D. Dirig. n. 5 del 23/02/2011 (euro 7.099,93); D. Dirig. n. 6 del 29/03/2011 (euro 6.870,90).

⁴⁴ D. Dirig. n. 9 del 15/04/2011 (euro 26.250,00); D. Dirig. n. 39 del 22/12/2011 (euro 18.000,00).

⁴⁵ Delibera di giunta n. 1317 del 04/08/2009.

⁴⁶ Delibera di giunta n. 1742 del 21/10/2010.

⁴⁷ D. Dirig. n. 2 del 08/01/2010 (Gara d'appalto per attività relative a percorsi di inserimento sociale per adulti rom di origine rumena; euro 480.000). La prima gara d'appalto del 2009 era andata deserta per mancanza di offerte.

re di emergenza in risposta a proteste e attacchi razzisti degli abitanti del quartiere nel quale si trovavano. Una sorta di politica del *laissez faire* adottata dalle amministrazioni comunali pronte ad intervenire solo nel momento in cui i rapporti tra le popolazioni rom e gli altri abitanti del quartiere sono ormai irrimediabilmente compromessi.

La costruzione del primo campo autorizzato campano, il cosiddetto Villaggio della solidarietà di Secondigliano, è da ricondurre ad uno di questi attacchi verificatosi nell'estate del 1999, quando un ragazzo rom investì, uccidendola, una ragazza del quartiere. Per vendicare la ragazza, una folla inferocita incendiò il campo. In seguito a tali eventi, il sindaco Bassolino promise l'immediato sgombero della comunità rom che viveva in via Zuccarini, nei pressi della stazione della metropolitana di Piscinola, e il trasferimento di una sua parte, avvenuto nel luglio del 2000, nel nuovo campo comunale.

La seconda soluzione abitativa individuata dal Comune di Napoli, il Centro Deledda, nasce nel 2005 per motivi di "emergenza umanitaria" per dare alloggio ad alcune famiglie rom sgombrate dall'insediamento spontaneo sorto nel quartiere di Fuorigrotta presso il cimitero di via Terracina. A quella emergenza risale il primo degli interventi del Comune di Napoli relativi ad un atto di sgombero, ossia l'impegno di 146.950 euro, predisposto con una delibera di giunta nel maggio del 2005, per finanziare i "primi interventi consequenziali e la predisposizione di ulteriori interventi per la sistemazione alternativa" dei "nomadi" sgomberati⁴⁸.

Un secondo intervento simile risale agli eventi del maggio 2008, quando una folla inferocita incendiò un campo abusivo nel quartiere di Ponticelli, in seguito al presunto tentativo di rapimento di una bambina da parte di una donna rom. Gli abitanti dell'insediamento di Ponticelli, scortati dalla polizia, furono costretti ad abbandonare il luogo onde evitare ulteriori attacchi. Nell'agosto dello stesso anno il Comune di Napoli predispose un finanziamento di 35.380 euro per "interventi di tipo umanitario nei confronti di nuclei familiari rom a seguito di emergenza scaturita da atti vandalici nei confronti di insediamenti occupati dai predetti e predisposizione della continuazione degli interventi per sistemazione detti nuclei".⁴⁹

A conferma di quanto detto sulla "politica degli sgomberi" praticata in questi ultimi anni, l'ultimo intervento del Comune risale al 2012, ossia all'ultimo atto di sgombero, motivato da ragioni "umanitarie" e "rischio igienico-sanitario" di un insediamento spontaneo, in cui vivevano circa 120 rom rumeni (di cui 10 minori) oltre ad altri immigrati, sorto nella zona del Porto, nel cosiddetto Parco della Marinella.

7. Note conclusive

In conclusione, tra il 2005 e il 2011 gli interventi per l'integrazione della popolazione rom a Napoli sono stati, per quel che riguarda le infrastrutture, rivolti a soluzioni abitative con approccio esclusivo (su base etnica), ossia alla progettazione e/o costruzione di nuovi insediamenti o centri di accoglienza esclusivamente rivolti ad ospitare famiglie rom. Dello stanziamento totale per infrastrutture di poco meno di 18 milioni di euro solo quello di 572.274 euro per la ristrutturazione dell'ex scuola Deledda è stato effettivamente speso. Gli altri importi sono attualmente sospesi o solo programmati.

Per quel che riguarda la manutenzione e gestione del Villaggio della solidarietà e del centro Deledda, emerge il dato dell'importo speso per le utenze idriche ed elettriche che costituiscono

⁴⁸ Delibera di giunta n. 2116 del 27/05/2005.

⁴⁹ Delibera di giunta n. 1175 del 01/08/2008.

circa l'84% del totale in questa macrovoce di spesa.

Infine, per quanto riguarda i servizi sociali ed educativi, negli anni considerati l'intervento del Comune di Napoli sembra essere stato orientato esclusivamente a rispondere ad emergenze o finalizzato ad attività minime di assistenza sociale, molte delle quali causate dalla stessa condizione di segregazione abitativa in cui vive la stragrande maggioranza della popolazione rom straniera a Napoli. Questi stessi interventi mancano inoltre di una programmazione a medio e lungo termine nonché di un serio monitoraggio finalizzato all'analisi dei bisogni e della relativa ri-programmazione. Infine rileviamo un'insufficienza di azioni, realizzate anche a livello sperimentale, volte al superamento delle condizioni di ghettizzazione e dipendenza dai servizi sociali e finalizzate a processi di autonomizzazione.

Tavola 6 Stanziamenti complessivi 2005-2011

Dettaglio	Euro
Dotazione aree e infrastrutture	17.988.270,00
Manutenzione e Gestione	2.958.356,64
Interventi socio-educativi	3.393.558,67
Politiche degli sgombri	146.950,00
Totale	24.487.135,31

Nota: Il totale delle macrovoci è comprensivo, come già indicato nei paragrafi precedenti, anche di importi solo stanziati e non effettivamente spesi.