



**SNA** *Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



*Ministero dell'Interno*  
DIPARTIMENTO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE  
E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE  
SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE

*VII Corso di formazione dirigenziale  
per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia  
18 Settembre 2023 – 4 Ottobre 2024*

**“SICUREZZA DEI TERRITORI E INTEGRAZIONE DELLE  
COMUNITÀ ROM, SINTI E CAMINANTI.  
IL CASO DEGLI INSEDIAMENTI RSC IN  
TERRA DEI FUOCHI.”**

*Candidata:*

❖ *Dott.ssa Sabina Grossi*

## **ABSTRACT**

Il Prefetto, nell'ambito della sua funzione di amministrazione generale e di governo del territorio, affronta problematiche di sistema che intercettano plurimi profili e competenze specialistiche. Emblema delle capacità di coordinamento e di azione sinergica che il Prefetto è chiamato a sviluppare nell'ambito della sua professionalità è fornito dalla gestione dell'elevata conflittualità che scaturisce dalla presenza sul territorio di comunità Rom, Sinti e Caminanti, che si insediano, spesso stabilmente, nei pressi di centri abitati in luoghi del tutto inadatti alla conduzione di una vita dignitosa.

In tale sede, infatti, vengono in rilievo questioni attinenti all'ordine pubblico, alla sicurezza, anche intesa come salubrità ambientale, alla tutela dei diritti civili e di cittadinanza, nonché al necessario raccordo tra i diversi livelli di governo del territorio, anche con il coinvolgimento della società civile aggregatasi in associazioni di volontariato o di comunità religiose.

La questione del conflitto sociale che la presenza di un campo RSC innesca sul territorio delle comunità ospitanti si rivela, così, un vero banco di prova della tenuta del procedere pubblico secondo i canoni di legalità, imparzialità, inclusione e tutela della vita e della sicurezza degli individui. Da un'attenta analisi di tale fenomeno, saranno facilmente apprezzabili le possibili conseguenze e ripercussioni che una gestione del territorio errata od omessa da parte del Prefetto potrebbe avere sulla convivenza civile.

Nella realtà territoriale della Prefettura di Napoli, insistono diversi insediamenti, che vedono la presenza di comunità rom e sinti, costituite per la maggior parte da minorenni. È interessante analizzare come la corretta gestione della problematica, attraverso la cooperazione tra enti locali e regione, istituzioni sanitarie, istituzioni scolastiche, comunità religiose, forze dell'ordine e forze armate, possa non solo sfociare in tentativi di successo di integrazione, passando per la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, e in particolare del bambino, ma anche porsi come strumento di prevenzione e contrasto al crimine e, più nello specifico, al fenomeno

noto a livello nazionale della Terra dei Fuochi – missione affidata all’Incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.

Alla luce di quanto esposto, dopo aver svolto un *excursus* sulla normativa nazionale e sovranazionale – con particolare riferimento alla Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030 – sempre più caratterizzata da un necessario approccio multietnico e di inclusione e integrazione tra i popoli, ci si propone di indagare l’approccio strategico adottato dalla Prefettura di Napoli nell’affrontare le problematiche originate dai campi di Scampia e Giugliano in Campania, con precipuo riguardo alla preziosa occasione di prevenzione e contrasto al fenomeno Terra dei Fuochi che offre la sfida di integrazione delle comunità RSC.

## INDICE

Introduzione.....	5
2. Contesto normativo di riferimento.....	6
2.1 Contesto normativo sovranazionale.....	6
2.1.1 La Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom. ....	7
2.1.2 Strumenti applicativi e di legalità.....	11
2.2 Contesto normativo nazionale.....	13
3. Contesto territoriale di riferimento.....	17
3.1 Superamento dei campi rom: il ruolo del Prefetto nell'interlocuzione tra competenze e responsabilità. ....	18
3.2 Focus Terra dei Fuochi. Il superamento degli insediamenti RSC non autorizzati come strumento di prevenzione e contrasto ai roghi di rifiuti nella regione Campania. .....	23
3.3 Comune di Giugliano in Campania. Insediamento rom non autorizzato di via Carrafiello. ....	24
3.4 Comune di Napoli. Insediamento rom non autorizzato di viale della Resistenza 185 (ex via Cupa Perillo). ....	31
4. Conclusioni.....	35
5. Bibliografia.....	39

## **Introduzione.**

La presenza di insediamenti non autorizzati<sup>1</sup> Rom, Sinti e Caminanti sul territorio è da tempo oggetto di analisi e programmazione di interventi per gli enti locali e di governo, costituendo tuttora una questione problematica aperta. In particolare, le condizioni di precarietà socio-economica e di emarginazione, in cui di fatto vivono centinaia di individui, destano preoccupazione in quanto causa di tensioni sociali e insicurezza. Oltretutto, la permanenza degli stessi non fa altro che mantenere integro un *locus* che è spesso scenario di violazione di diritti dell'uomo e del fanciullo, indebolendo sotto il profilo della legittimità l'agire pubblico.

Il più eloquente e imprescindibile presupposto di un'interlocuzione istituzionale e politica in merito alla presenza di popolazione rom e sinti sul territorio nazionale, è la considerazione del fatto che la maggior parte di questi siano cittadini italiani e dell'Unione Europea, titolari, in quanto tali, di diritti e doveri ben noti, determinati dalla normativa nazionale, sovranazionale e internazionale.

I popoli romaní (Rom, Sinti e Caminanti) costituiscono la minoranza linguistica più diffusa in ambito europeo. Secondo dati ISTAT 2019 (valori assoluti e percentuali)<sup>2</sup>, rilevati secondo un'indagine condotta su quanto comunicato dai Comuni aderenti in merito alla presenza di RSC sul territorio, su un totale di n. 279 insediamenti, il 51,6% degli stessi sarebbe autorizzato mentre il 48,4% sarebbe privo di autorizzazione. Inoltre, in Italia nei n. 222 insediamenti coinvolti nell'indagine conoscitiva soggiornerebbero circa n. 14.731 individui. Secondo le stime pubblicate da enti di monitoraggio nazionali nel 2021, il totale dei soggiornanti si sarebbe innalzato a circa 17.800<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Seppur, come noto, la popolazione RSC che vive negli insediamenti monoetnici in condizioni di estremo disagio abitativo costituisca una porzione minoritaria rispetto alla presenza complessiva sul territorio italiano, rappresenta, come sottolineato nel Rapporto della Commissione straordinaria per la promozione dei diritti umani al Senato, una realtà di segregazione residenziale direttamente correlata con l'accesso al lavoro, all'educazione, ai servizi sanitari e sociali (Senato 2011).

<sup>2</sup> Vedasi ABITARE IN TRANSIZIONE - Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2021/03/Abitare-in-transizione-F.pdf>

<sup>3</sup> Oltre ai RSC autoctoni (discendenti di gruppi presenti in Italia sin dal Medioevo), sarebbero sul territorio altri individui di più recente arrivo da altri paesi europei, quali le Repubbliche dell'ex

Il completamento del processo di integrazione tra popolazioni romaní e non romaní presenta plurimi ostacoli, tra cui, ad esempio, può citarsi la sostanziale discriminazione rivolta ai RSC da parte delle comunità autoctone, dalle condizioni di marginalità in cui sono relegati gli stessi a causa di una insoddisfacente politica di inclusione sociale, nonché dalla resistenza all'assimilazione culturale messa in atto dagli stessi appartenenti alle comunità RSC.

Giova chiedersi come sia possibile che tuttora siano sistematicamente violati i diritti fondamentali dell'individuo e del bambino che appartenga a comunità RSC<sup>4</sup>.

Nel caso dei rom, l'esclusione dai diritti fondamentali non avviene attraverso criteri dettati dal legislatore ma in uno spazio extra-giuridico, cioè, nel processo di de-umanizzazione che si realizza attraverso gli stereotipi e i pregiudizi<sup>5</sup>, fenomeno sociale che certo deve essere arginato attraverso un'integrazione culturale e multietnica, ancorché nel limite della tutela della sicurezza pubblica, intesa come presupposto imprescindibile per il godimento da parte di tutti i consociati di ogni libertà o diritto.

## **2. Contesto normativo di riferimento.**

### **2.1 Contesto normativo sovranazionale.**

Il trattamento giuridico delle popolazioni di etnia Rom trova riscontro, *in primis*, nei fondamentali principi di uguaglianza e nel divieto di discriminazione

---

Jugoslavia, la Romania e la Bulgaria. La maggior parte dei rom italiani è stanziale e urbana con forme di nomadismo ormai estinte.

<sup>4</sup> Secondo un filosofo statunitense, “*coloro che violano i diritti umani ritengono precisamente “non umani” coloro (neri, donne, appartenenti ad altre religioni o ad altre etnie, omosessuali e così via) i cui diritti sono negati. (...) La garanzia dei diritti aumenta solo quando si modificano i sentimenti morali, in un processo graduale nel quale grande rilievo ha l'aumento della sicurezza del gruppo e il superamento dell'indigenza*”. R. Rorty, *Human Rights, Rationality, and sentimentality*, in S. Shute-S. Hurley (a cura di.), *On Human Rights*, Basic Books, New York, 1993, trad. it., Garzanti, Milano 1994, p. 132.

<sup>5</sup> Questa situazione ha fatto sostenere che verso i rom si è realizzata “*una forma di razzismo in cui è presente una componente biologica e che produce la de-umanizzazione dei rom. I rom sono visti come dei 'meno che umani', sono percepiti come non moralmente degni di essere titolari di diritti umani allo stesso modo del resto della popolazione*”. Elisa Marchi, *Pluralismo giuridico e rom tra politiche discriminatorie e riconoscimento delle diversità culturali* (2011), ADIR – L'altro diritto, ISSN 1827-0565.

sulla base dell'origine etnica sanciti dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali<sup>6</sup>, oltre che ai sensi dell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea<sup>7</sup> e dell'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>8</sup>, quest'ultimo rafforzato dal susseguente art. 19.1.

In attuazione di tali principi fondamentali è stata emanata la direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE) che sancisce il divieto di ogni forma di discriminazione legata a motivi razziali o di origine etnica sul luogo di lavoro e in altri ambiti, quali l'istruzione, la sicurezza sociale, la sanità e l'accesso a beni e servizi.

### **2.1.1 La Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom.**

È opportuno soffermarsi brevemente sui pilastri sanciti a livello sovranazionale in quanto costituiscono le fondamenta su cui costruire qualsivoglia azione e attività che possa efficacemente e puntualmente andare nel segno nell'ambito delle politiche sociali e governative del territorio, rappresentando strumenti chiave ma anche argini all'agire amministrativo. Nello specifico, le politiche sancite dall'Unione Europea devono ispirarsi ai principi di non discriminazione e pari opportunità ma, soprattutto, concretizzarsi in soluzioni non solo percorribili e realizzabili da un punto di vista pragmatico, ma anche tese allo sviluppo socio-economico della popolazione. Applicare quanto sancito in via programmatica al contesto di riferimento delle comunità RSC significa fornire una risposta trasversale e complessiva in settori quali quello dell'istruzione, dell'occupazione, degli affari sociali, degli alloggi, della salute

---

<sup>6</sup> Art. 21 Carta dei diritti fondamentali “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”;

<sup>7</sup> Art. 2 TUE “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

<sup>8</sup> Art. 10 TFUE “Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

e della sicurezza, garantendo loro, così, il principio di pari opportunità. È di facile intuizione, dunque, come le ordinanze di sgombero debbano essere considerate solo come uno degli strumenti di superamento e gestione dell'emergenza RSC, soluzione parziale alle problematiche sottese alla questione in oggetto e non accettabile da un punto di vista di legittimità<sup>9</sup> dell'agire pubblico, ove non corredate di una politica di inclusione che contempra sistemicamente un approccio trasversale e pluridirezionale nei confronti dei destinatari dello sgombero, inseriti in programmi di occupazione, assistenza sociale e partecipazione civica.

Tra gli strumenti alternativi indicati dall'Unione Europea nelle attività connesse alla presenza di popolazioni RSC sul territorio degli Stati membri - siano essi giuridici, finanziari o di coordinamento - emerge la Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom che nel 2009 ha adottato un decalogo di principi base comuni per l'inclusione dei rom da tenere a mente nella predisposizione delle attività a favore dei beneficiari. Le direttrici promosse a livello sovranazionale e che illuminano la normativa nazionale sono un ausilio importante per il Prefetto nello svolgimento delle attività di gestione dei campi RSC, nonché faro in quelle di coordinamento e raccordo con gli altri livelli di governo<sup>10</sup>.

A fornire un ulteriore supporto normativo agli interventi degli Stati membri è intervenuta la Comunicazione della Commissione per un "*Quadro dell'UE per le*

---

<sup>9</sup> Sarebbe suscettibile di anche violare l'art. 8 della CEDU, in forza del quale "*Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*".

<sup>10</sup> Tra questi, si valorizzano i seguenti:

- Approccio mirato esplicito ma non esclusivo: considerare i Rom come gruppo target senza escludere altri soggetti che vivano in condizioni socio-economiche simili, creando una politica complessivamente rivolta a «gruppi vulnerabili», o «gruppi svantaggiati», «gruppi che vivono in aree povere» ecc., indicando chiaramente che tali gruppi comprendono i Rom.
- Approccio interculturale: promuovere l'apprendimento interculturale (sessioni formative, materiali informativi ecc.) e la reciproca comprensione, valorizzando il ruolo dei mediatori interculturali e tenendo conto delle specificità culturali delle comunità Rom nell'elaborazione delle politiche.
- Consapevolezza della dimensione di genere: tenere conto delle necessità e della situazione delle donne Rom, occupandosi di questioni quali la discriminazione multipla e i problemi di accesso alle cure sanitarie e al sostegno all'infanzia, ma anche di violenza domestica e sfruttamento.



*strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*” (COM(2011) 173), al fine di sollecitare lo sviluppo di un’impostazione globale per l’integrazione dei Rom attraverso quattro settori cruciali, quali l’accesso all’istruzione<sup>11</sup>, l’accesso all’occupazione<sup>12</sup>, l’accesso all’assistenza sanitaria<sup>13</sup>, l’accesso all’alloggio e ai servizi essenziali in modo non discriminatorio<sup>14</sup>.

In relazione all’asse “Abitazione” della menzionata Comunicazione, rilevano anche fonti di natura convenzionale, come la Convenzione Internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (New York, 16 dicembre 1966)<sup>15</sup>. Laddove si renda inevitabile e improrogabile uno sgombero, l’amministrazione pubblica deve preventivamente identificare soluzioni abitative alternative, fondate sulla equa dislocazione non monoetnica, e accompagnate da interventi congiunti multisettoriali finalizzati alla creazione di nuove opportunità e legami sociali intercomunitari, unica via d’uscita dal circolo della povertà, della stigmatizzazione, della discriminazione e dell’esclusione, finora autoalimentati dal segregazionismo territoriale.

Altra fonte sovranazionale imprescindibile è la Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01)<sup>16</sup> ed elaborata dall’Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale

---

<sup>11</sup> Accesso all’istruzione e cura della prima infanzia, migliorandone la qualità e riducendo il numero di abbandoni precoci dell’istruzione secondaria.

<sup>12</sup> Accesso all’occupazione pieno e non discriminatorio, alla formazione professionale, al mercato del lavoro e a strumenti e iniziative per il lavoro autonomo, anche incoraggiando il microcredito e l’assunzione, nel settore pubblico, di funzionari qualificati di minoranza Rom.

<sup>13</sup> Accesso all’assistenza sanitaria, fornendo cure preventive e servizi sociali dello stesso livello e alle stesse condizioni del resto della popolazione.

<sup>14</sup> Accesso all’alloggio e ai servizi essenziali non discriminatorio, incluse le abitazioni sociali. Gli interventi nel settore abitativo devono far parte di un approccio integrato comprendente, in particolare, l’istruzione, la sanità, l’assistenza sociale, l’occupazione e la sicurezza, nonché provvedimenti contro la segregazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre affrontare le esigenze specifiche dei Rom non sedentari, consentendo loro di accedere ad aree di sosta adeguate.

<sup>15</sup> Entrata in vigore il 3 gennaio 1976, all’art. 11, prevede che gli Stati “*riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario e un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita*”.

<sup>16</sup> La normativa interveniva a sostituzione della precedente Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (RSC) 2012-2020, in adesione alla Comunicazione della Commissione Europea, n. 173/2011 “Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”.

del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (UNAR). Tale strumento ha proseguito il percorso di superamento della logica puramente emergenziale già inaugurato dalla precedente normativa sovranazionale, continuando nel solco della promozione della parità di trattamento e dell'inclusione economica e sociale delle comunità RSC, con il miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, oltre a renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione e l'esercizio dei diritti di cittadinanza<sup>17</sup>. In particolare, l'obiettivo è quello di fronteggiare l'esclusione socio-economica di Rom, Sinti e Caminanti nell'UE e nei paesi dell'allargamento, promuovendo la parità di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio. L'approccio, improntato ai diritti umani e alla prospettiva di genere focalizzava l'attenzione degli interventi su quattro "assi" portanti, quali l'istruzione<sup>18</sup>, il lavoro<sup>19</sup>, la salute<sup>20</sup> e l'abitazione<sup>21</sup>.

Tale ultimo asse di intervento costituisce, invero, una delle sfide più ambiziose, volta al definitivo superamento dei c.d. "campi rom", luoghi di isolamento e degrado fisico e relazionale, a favore di modalità allocative non monoetniche e

---

<sup>17</sup> Si tratta di una fonte di *soft law*, che per sua natura dispone di una vincolatività solo indiretta, ma rappresenta la premessa più efficace per indurre i singoli Stati membri ad intraprendere un comune approccio all'integrazione degli stranieri in Europa. I dati sono confortanti, in quanto dal 2016 al 2021 i "campi rom" sono diminuiti in Italia da 149 a 109 e il numero delle persone al loro interno è calato nello stesso periodo del 36%.

<sup>18</sup> Asse Istruzione: aumentare la quantità e la qualità delle opportunità educative e il numero di studenti RSC iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, favorendone la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione; riducendo le disuguaglianze e gli svantaggi in termini di opportunità e risultati.

<sup>19</sup> Asse Lavoro: promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro per donne e uomini di origine RSC. In particolare, promuovere l'intermediazione con il mercato del lavoro, al fine di codificarne i fabbisogni e le opportunità, favorendo l'incontro tra domanda e offerta per mezzo dei partenariati nel mercato del lavoro, e individuare nuovi bacini di occupazione e dell'attivazione di reti di collaborazione tra enti pubblici, istituzioni e imprese, nonché l'accesso a misure di sostegno alla formazione lavorativa on stage.

<sup>20</sup> Asse Salute: migliorare l'accesso ai servizi sociali e sanitari disponibili sui territori e implementando la prevenzione medico-sanitaria, con particolare riguardo alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine Rom e Sinti.

<sup>21</sup> Asse Abitazione: aumentare l'accesso a un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione.

adeguatamente dislocate sul territorio, ricorrendo a differenti soluzioni<sup>22</sup>. L'esperienza nazionale ha aggiunto come soluzione alloggiativa alternativa quella della cessione gratuita in capo agli enti locali del territorio interessato al superamento della presenza di campi rom di beni confiscati alla criminalità organizzata e di appartenenza all'Agenzia dei Beni Confiscati e Sequestrati alla criminalità organizzata<sup>23</sup>. In particolare, il bene confiscato viene restituito alla collettività territoriale, integrata da plurime comunità, rafforzando anche il senso di appartenenza civica e di uguaglianza<sup>24</sup>.

Un nuovo modello di relazione interculturale nel pieno rispetto del pluralismo è possibile, purché il processo necessariamente dinamico che lo governa sia condiviso, con eguale impegno, dagli attori istituzionali, dai decisori politici, dal terzo settore e dall'intera società civile. È proprio nell'ambito di tale percorso di condivisione che il ruolo del Prefetto appare centrale in termini di coordinamento e impulso.

### **2.1.2 Strumenti applicativi e di legalità**

La complessità che caratterizza le modalità di intervento delineate dalla normativa sovranazionale e che, dunque, deve connotare l'agire pubblico delle amministrazioni degli Stati membri ha messo in evidenza la necessità di un forte coordinamento interministeriale e a più livelli, anche mediante tavoli regionali e piani comunali di inclusione. Tale esigenza ha condotto alla designazione dell'UNAR<sup>25</sup> quale Punto di Contatto Nazionale per l'elaborazione e l'attuazione

---

<sup>22</sup> Tra queste, ad esempio, l'edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, sostegno all'acquisto o all'affitto in abitazioni ordinarie private, autocostruzione, affitto di casolari o cascine di proprietà pubblica in disuso, aree sosta per i non stanziali, regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà, micro-aree attrezzate, messa a norma di abitazioni preesistenti.

<sup>23</sup> L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc) gestisce, in collaborazione con l'autorità giudiziaria, l'intero processo finalizzato alla destinazione dei beni sequestrati e poi confiscati in via definitiva, affinché vengano restituiti alle comunità e ai territori attraverso il loro impiego per scopi sociali o istituzionali.

<sup>24</sup> Si tratta dello strumento alloggiativo individuato dal Comune di Giugliano per il superamento del campo rom di via Carrafiello, che sarà oggetto di approfondimento nei successivi paragrafi.

<sup>25</sup> L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, denominato brevemente UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone

della Strategia RSC 2012-2020, nonché sistema organico di cooperazione interistituzionale, da un lato, e di concertazione e condivisione con la società civile dall'altro. Inoltre, la valorizzazione delle buone pratiche e delle competenze trasversali utili nella realizzazione dell'integrazione delle comunità RSC è facilitata attraverso un altro organismo di matrice europea, l'EURoma – Rete europea per l'inclusione sociale dei Rom nell'ambito dei Fondi strutturali. In particolare, l'Unione Europea riserva strumenti finanziari dedicati alle politiche sociali a favore degli Stati membri, che possono, così, beneficiare di rilevanti contributi economici.

Nel delineato contesto organizzativo e organicistico, alla luce del quale emerge la trasversalità della materia in parola, coinvolgendo molteplici competenze a più livelli, il Prefetto, nell'ambito del proprio territorio, svolge un ruolo chiave nel confronto e nella gestione plurilaterale del fenomeno in analisi<sup>26</sup>. In particolare, facendosi portavoce delle istanze locali, avanzate da enti e comunità, ha il dovere, nonché la capacità, di recepire le peculiari esigenze e riportarle a livello centrale, inscrivendole in un progetto complessivo di gestione e superamento delle criticità derivanti dalla trattazione emergenziale e ghettizzante dei campi rom, anche permettendone la contemplazione a livello economico-finanziario. Al contrario, in quanto rappresentante del Governo sul territorio, non potendosi distaccare dal disegno politico e dalla visione sistematica di livello nazionale, è chiamato ad arginare ogni possibile gestione singolare e meramente dettata dal malcontento e dalle tensioni sociali, che si riveli priva di un intento integrato e definitivo nell'integrazione delle comunità RSC e, come tale, illegittima.

Infatti, le precarie condizioni socio-ambientali in cui versano i RSC che abitano i campi non autorizzati, nonché gli elevati livelli di analfabetismo e disoccupazione, generano una quota di popolazione a rischio di esclusione e sottosviluppo tali da

---

indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il legislatore italiano ha fissato in modo analitico le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Per approfondire, si veda: <https://www.unar.it/portale/web/guest/che-cos-e-unar>

<sup>26</sup> Ad integrare tale cooperazione vi sono i soggetti del Terzo settore, i quali, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione, offrono la pedissequa conoscenza del territorio e della popolazione locale alle amministrazioni, che apportano, invece, conoscenze specialistiche di mediazione culturale e assistenza sociale finalizzate ad attuare un concreto processo di integrazione.

evidenziare l'opportunità di approntare risposte idonee per contrastarne la portata e l'impatto con il territorio e la cittadinanza, anche al fine di potenziare la sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.

Le stesse politiche europee prescrivono agli Stati membri l'adozione di un approccio integrato, sia sotto un profilo intersoggettivo sia intergovernativo, che consista anche nel coinvolgimento di rappresentanti delle comunità RSC in ogni fase del processo di integrazione, promuovendo la piena partecipazione dei Rom alla vita pubblica, la loro cittadinanza attiva e lo sviluppo delle loro risorse umane. Ciò al fine di percorrere linee progettuali condivisibili non solo da un punto di vista giuridico, economico e finanziario, ma anche sociale e culturale da parte di tutti i soggetti coinvolti. Specificamente, pur potendo apparire come una mera petizione di principio, volta a riaffermare formalmente la cogenza dei principi di democraticità, non discriminazione e pari opportunità, a ben vedere l'osservanza di tale previsione da parte dei soggetti attuatori si pone come requisito e presupposto di efficacia di ogni iniziativa volta al superamento dei cosiddetti campi RSC.

Proprio alla luce delle peculiarità storiche, culturali ed etniche che caratterizzano le comunità RSC, l'assenza di una condivisione effettiva e sostanziale dei programmi di integrazione rischierebbe di provocare la vanificazione dei tanti sforzi compiuti, allontanando il risultato perseguito e soprattutto contribuendo a creare ulteriori tensioni sociali<sup>27</sup>.

## **2.2 Contesto normativo nazionale**

La tutela delle minoranze sul territorio nazionale è legata alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'art. 6 della Costituzione: "*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*". L'interpretazione comunemente seguita di tale disposizione ha posto l'accento sul principio della

---

<sup>27</sup> La veridicità di quanto sostenuto a livello sovranazionale dalle istituzioni europee è verificabile dall'analisi, da ultimo, del caso del campo rom sito nel Comune di Giugliano, in via Carrafiello; in via più generale, lo scopo del presente lavoro è precipuamente quello di evidenziare come una gestione integrativa di successo delle comunità RSC sul territorio non possa prescindere da una progettazione complessiva di integrazione che deve necessariamente prevedere il coinvolgimento dei medesimi destinatari, non potendosi raggiungere alcun risultato legittimo e, dunque, percorribile, in assenza di una spontanea e condivisa adesione.

territorialità delle minoranze, principio che ha condotto all'esclusione dagli interventi legislativi nazionali, tra cui la legge n. 482 del 15 dicembre 1999 “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche*”, della minoranza Rom in quanto priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile.

La condizione della popolazione RSC, presente in tutto il territorio europeo, è sempre stata trattata, a livello normativo, come una questione di carattere emergenziale e securitaria. Risale al 2007, infatti, il primo intervento normativo con cui il Governo nazionale ha affrontato con un “pacchetto sicurezza” (D.l. n. 773-B/2007), sull'onda di una richiesta di maggior tutela da parte dei cittadini. Nel medesimo periodo, veniva riformata la disposizione contenuta all'art. 54 TUEL, rafforzando il potere regolamentare dei Sindaci, che avrebbero potuto emanare provvedimenti *anche* contingibili e urgenti, se in materia di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana.

In questo contesto legislativo, alimentato da diversi casi di cronaca che hanno visto come fortuiti protagonisti cittadini *rom*, si inserisce la proclamazione dello stato di emergenza per fronteggiare la cosiddetta “emergenza rom”, che inaugura l'approccio securitario del legislatore<sup>28</sup>, con il quale veniva dichiarato lo “*stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle comunità nomadi in Campania, Lombardia e Lazio*” – con estensione dell'emergenza, l'anno successivo, ai territori del Piemonte e del Veneto – conferendo ai funzionari dello Stato e degli organi locali poteri straordinari giustificabili solo in caso di gravi calamità naturali. Tra questi, il Prefetto, quale autorità territoriale di governo, aveva il compito di coordinare il monitoraggio, l'identificazione dei campi, nonché il ripristino e lo sgombero degli stessi ove necessario.

In particolare, al fine di ripristinare una condizione di sicurezza sul territorio, le amministrazioni di governo procedettero all'individuazione degli adulti e dei minori, stanziatisi all'interno dei campi, anche non autorizzati, ricorrendo, dunque, anche a

---

<sup>28</sup> Dapprima con il D.L. 249 del 29 dicembre del 2007 e, successivamente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio del 2008, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, nr. 225.

procedure di identificazione talvolta messe in discussione nella loro legittimità sotto i profili dei principi di non discriminazione e di uguaglianza.

L'*European Roma Rights Center*, insieme a due ricorrenti di origine bosniaca, abitanti del campo Rom, Sinti e Caminanti di Roma, presentarono ricorso al Tar Lazio, nonché impugnativa avverso la decisione di quest'ultimo (n. 6352/2009 dd. 1 luglio 2009) al Consiglio di Stato, che con sentenza n. 6050 del 2011 annullò<sup>29</sup> parzialmente le tre ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nella parte in cui prevedevano e autorizzavano l'identificazione di tutte le persone presenti nei campi, indipendentemente dall'età e dalla condizione personale, attraverso "rilievi segnaletici", nonché specifiche disposizioni dei Regolamenti adottati dai Commissari straordinari delegati per le Regioni Lombardia e Lazio in quanto contrastanti con la libertà fondamentale alla circolazione garantita dall'art. 16 Cost. ovvero col diritto fondamentale al lavoro. Il Consiglio di Stato, inoltre, dichiarò illegittimo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 declarante lo stato di emergenza<sup>30</sup> con riferimento agli insediamenti RSC nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania, con la conseguenza della correlata illegittimità derivata delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza e di tutti i successivi atti commissariali.

---

<sup>29</sup> La ragione per la quale l'Autorità Giudiziaria aveva ravvisato l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per il superamento e la gestione dei campi RSC nelle realtà territoriali individuate dalla legge si rinveniva nel fatto che *"l'interesse primariamente perseguito con la dichiarazione dell'emergenza va individuato nella tutela delle popolazioni residenti nelle aree urbane interessate da una ritenuta situazione di pericolo ingenerata dall'esistenza degli insediamenti di nomadi"*, oltre tutto ritenuto paventato e non imminente e concreto, e solo secondariamente, dunque, con l'intento di adottare *"misure volte a un recupero delle condizioni igienico-sanitarie degli insediamenti nomadi, alla tutela dei minori contro il loro impiego da parte delle organizzazioni criminali ed a garantire ai soggetti interessati l'accesso alle prestazioni di carattere sociale e assistenziale"*.

<sup>30</sup> In virtù degli artt. 2 e 5 della legge nr. 225 del 1992, lo stato di emergenza può essere dichiarato solo in presenza di situazioni riconducibili a calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, ancorché sussistano specifici presupposti di fatto, individuati dalla stessa norma in modo preciso e puntuale. Il Consiglio di Stato riteneva inesistenti *"precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare l'esistenza di un "rapporto eziologico" (per usare la terminologia del primo giudice) fra l'insistenza sul territorio di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate"*.

Si manifestava in quel momento, infatti, il labile confine tra l'esigenza di tutela della sicurezza collettiva e di applicazione delle leggi, anche in materia di immigrazione, e i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo e del bambino, tra i quali, ad esempio, il diritto alla riservatezza, all'abitazione, all'infanzia, alla salute.

A seguito dell'illegittimità *ex tunc* dell'O.P.C.M. del 30 maggio 2008, recante la dichiarazione dello stato di emergenza, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 6050/1, sono stati travolti anche tutti gli atti commissariali successivamente adottati, da ritenersi affetti per invalidità derivata e in virtù del nesso di consequenzialità.

Tuttavia, al fine di consentire il completamento degli interventi a suo tempo avviati dalla gestione commissariale, unitamente alla possibilità, prospettata dai provvedimenti giudiziari citati, circa la possibilità di realizzare le opere già programmate dagli enti locali interessati, il legislatore è intervenuto con il D.L. n. 193/2016 (convertito in legge n. 22 del 1 dicembre 2016), recante “*Misure di coordinamento finanziario connesse all'avvenuta cessazione dello stato di emergenza dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 maggio 2008 in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio di alcune regioni*”<sup>31</sup>.

Conseguentemente, l'approccio alla gestione giuridica della presenza di campi RSC non autorizzati sul territorio ha dovuto conformarsi alle linee di indirizzo politico e normativo che nel frattempo si sono avvicinate a livello sovranazionale, abbandonando una strategia di tipo “emergenzialista” e adottando un pubblico *modus*

---

<sup>31</sup> In particolare, l'art. 12 del citato decreto-legge ha statuito che, per completare gli interventi a favore delle popolazioni rom e sinti, le risorse precedentemente stanziare di cui all'art. 3, comma 3 del D.l. n. 59/2012, convertito con modificazioni in L. n. 100/2012, “*sono destinate alla realizzazione di specifiche iniziative per le quali gli enti locali interessati presentano il relativo progetto al prefetto competente per territorio. L'assegnazione delle risorse è disposta, nei limiti dei versamenti effettuati, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, a favore delle prefetture-uffici territoriali del Governo sedi degli ex Commissari delegati*” con le OO. P. C. M. divenute illegittime.



*procedendi* volto all'integrazione sostanziale delle comunità RSC e alla tutela dei loro diritti.

### **3. Contesto territoriale di riferimento**

Nell'area metropolitana di Napoli sono presenti diciotto insediamenti di comunità RSC, ubicati, oltre che nel Capoluogo, anche nei Comuni di Giugliano in Campania, Casoria, Afragola, Arzano, Caivano e Qualiano.

Secondo l'ultima rilevazione di dati, trasmessi dagli enti locali alla Prefettura di Napoli (risalenti a maggio 2024), le presenze nei campi disseminati sul territorio di riferimento si attestano a circa n. 2.358 adulti e circa n. 959 minori (il 41% circa).

Le provenienze geografiche sono varie e le nazionalità prevalenti sono quella serba, macedone, rumena e della comunità *Khorakhane* (Paesi dell'ex Jugoslavia).

Sarebbero n. 19 gli insediamenti presenti sul territorio dell'area metropolitana di Napoli, di cui n. 13 non autorizzati, privi di allacci alle reti idrica, fognaria ed elettrica, spesso insistenti o adiacenti a luoghi completamente inidonei alla permanenza umana.

Inoltre, il contesto di riferimento della Città metropolitana di Napoli è ancora più significativo se si consideri la forte densità abitativa e l'elevato numero di alloggi di edilizia popolare. Ciò crea, infatti, un importante riferimento nell'approccio europeo di tipo esplicito ma non esclusivo: in particolare, la gestione dell'emergenza abitativa delle comunità RSC stanziate in siti non autorizzati nella loro ricollocazione deve necessariamente passare attraverso una razionale distribuzione della popolazione interessata sul territorio, onde evitare approcci di tipo ghettizzante e segregazionista. Al contrario, una politica abitativa che ignori l'esistenza delle medesime esigenze anche da parte della popolazione italiana residente sul medesimo territorio non farà altro che aumentare le tensioni sociali esistenti tra le comunità, ostacolando il processo di integrazione<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> In assenza di una politica effettivamente integrativa e non esclusiva, nascono in seno alle comunità fratture e tensioni sociali, che innescano un processo di rivalità su beni primari, come l'abitazione, dividendo – paradossalmente – gruppi sociali che detengono i medesimi diritti e doveri e che sono, invece, accomunati dalle medesime istanze sociali.

### **3.1 Superamento dei campi rom: il ruolo del Prefetto nell'interlocuzione tra competenze e responsabilità.**

Come analizzato in precedenza, la normativa sovranazionale sancisce principi e direttive cardine che devono forgiare le linee di azione degli Stati membri, *in primis*, ma anche dell'agire pubblico declinato nei diversi livelli di governo. Calando tale previsione programmatica nella realtà di ciascuna Nazione e, in particolare, in quella italiana, non sfuggirà come l'anello di congiunzione che può trasferire una visione sistemica e complessiva anche ai governatori locali, preservando un agire secondo legalità e arginando il rischio di interventi isolati, sia rappresentato dal Prefetto.

La trasversalità delle problematiche connesse alla gestione e al tentativo di superamento dei cosiddetti campi rom sul territorio mette in risalto la complessità delle operazioni da condurre, che, al fine del loro buon esito, coinvolgono necessariamente plurimi soggetti e istituzioni: questi sono raccordati in funzione della tutela dei diritti non solo degli individui interessati, ma anche e genericamente del diritto collettivo alla sicurezza pubblica, anche intesa come salubrità ambientale.

Nello specifico, la presenza di campi RSC non autorizzati sul territorio crea problemi sotto diversi profili. Primariamente, le condizioni di vita a cui sono relegate le comunità non sono classificabili come dignitose e, in particolare, si assiste alla sistematica violazione dei diritti individuali e dell'infanzia, considerando che quasi la metà degli abitanti dei campi sono minori. Centinaia di individui, extracomunitari e cittadini europei, vivono in vere e proprie "baraccopoli", situate in aree ricolme di rifiuti anche speciali e pericolosi, privi di allacci ai servizi idrici, elettrici e fognari, con gravi rischi per la propria salute. Inoltre, il risultato ghetizzante che scaturisce direttamente dall'esistenza di "campi rom", sconnessi logisticamente e fisicamente distanti dal resto della comunità territoriale, contribuisce a perpetuare una situazione di segregazione e illegalità: infatti, l'assenza di percorsi di inserimento formativo e lavorativo fa sì che gli abitanti dei campi diventino manovalanza a basso costo per il crimine organizzato, che utilizza il sito abusivo come punto nevralgico per i propri traffici illeciti, consistenti soprattutto nello sversamento di rifiuti – *antefactum* logico e materiale dei noti roghi di rifiuti, così diffusi da far identificare la zona rurale

interessata, sita tra la provincia di Napoli e quella di Caserta, con il nome di “Terra dei Fuochi”<sup>33</sup>.

Inoltre, i numerosi minori che abitano i citati campi non autorizzati sfuggono completamente al percorso scolastico obbligatorio, a cui vengono sottratti da parte delle proprie famiglie per condurre una vita conforme ai canoni culturali ed etnici della propria comunità di appartenenza. Tuttavia, nel contesto appena delineato, sono numerose le ipotesi di reato che vengono commesse dagli adulti a danno dei minori interessati, ancorché riconducibili a fattispecie criminose culturalmente orientate<sup>34</sup>. Pur essendo il nostro un Paese multietnico e a vocazione pluralista, la giurisprudenza maggioritaria<sup>35</sup>, guidata dai principi fondamentali sanciti dalla Carta costituzionale, predilige un approccio volto a tutelare i beni primari dell’individuo, ritenendoli insopprimibili e non bilanciabili con ideali di derivazione entico-culturale e ampliando, in tal modo, la protezione della dignità umana. In discussione, infatti, vi sono il bene della vita, dell’integrità fisica, della salute e della libertà personale, psico-fisica, della libertà di autodeterminazione, anche sessuale<sup>36</sup>, che si sviluppa e si amplia anche attraverso la cura dell’individuo, ossia tramite l’istruzione e la

---

<sup>33</sup> Con “Terra dei Fuochi” si identifica un determinato territorio, tra le province di Napoli e Caserta, ove a partire dagli anni 90 del secolo scorso sodalizi criminali hanno sversato ingenti quantità di rifiuti, anche speciali, provocando un vero e proprio disastro ambientale. Se parte dei rifiuti veniva interrata, la restante parte veniva spesso data alle fiamme, causando, attraverso nubi tossiche, il propagarsi di sostanze nocive per la salute di tutti i cittadini. La gravità della situazione determinò il Ministro dell’Interno a nominare, con proprio decreto, l’incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, figura extra ordinaria, che si sarebbe posta al di fuori dal consueto schema territoriale della rete delle prefetture. L’incaricato avrebbe svolto – e svolge tuttora – azioni di impulso e raccordo fra i diversi enti e organi competenti in materia, al fine di realizzare una migliore attività di supporto alle Prefetture nel rapporto con gli enti locali e le altre istituzioni interessate.

<sup>34</sup> La dottrina giurisprudenziale ha elaborato la nozione di “reati culturalmente orientati” per indicare quei reati che maturano in particolari contesti culturali, etnici o religiosi. In considerazione dell’aspetto multietnico della società odierna, la giurisprudenza modula la risposta sanzionatoria, valorizzando il motivo culturalmente orientato che ha innescato il processo di deliberazione criminosa, a seconda che l’offesa sia rivolta nei confronti dei beni primari o secondari della vittima.

<sup>35</sup> Ad esempio, vedasi Corte di Cassazione, sent. n. 7140 del 1° marzo 2022; Corte di Cassazione, sent. n. 30538 del 4 agosto 2021;

<sup>36</sup> Nel rapporto, pubblicato dal servizio analisi criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, del Ministero dell’Interno, si legge che il numero dei reati di matrimonio forzato, commessi nel periodo compreso tra il 9 agosto 2019 e il 31 dicembre 2021, è andato progressivamente aumentando (dai 7 degli ultimi 5 mesi del 2019, agli 8 del 2020, ai 20 nel 2021). Un terzo delle vittime sono minorenni, in particolare il 6% è infraquattordicenne, mentre il 27% ha un’età compresa tra i 14 ed i 17 anni. Il rapporto è stato pubblicato il 22 febbraio 2022: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-02/induz\\_matrimoni.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-02/induz_matrimoni.pdf)

formazione, scolastica e professionale<sup>37</sup>. Lo scenario prospettato in termini di violazione di diritti fondamentali, si aggrava qualora si voglia tenere a mente che ben il 40% degli abitanti dei campi RSC presenti sul territorio dell'area metropolitana di Napoli, secondo i censimenti comunali realizzati, sono minori che, in quanto tali, non sono considerabili come soggetti capaci di intendere e di volere. La maggior parte dei giovani a cui si sta facendo riferimento, inoltre, è sua volta genitore. Tuttavia, appare superfluo evidenziare come in caso di scorretto esercizio della responsabilità genitoriale ci siano delle ripercussioni circa l'affidamento dei minori in custodia, conseguenze che dovrebbero essere fattivamente valorizzate dallo Stato anche con riferimento agli appartenenti a comunità RSC, ancorché bilanciando il *best interest* del minore e il diritto all'unità familiare.

Per tali motivi, la gestione e il superamento degli insediamenti abusivi di comunità RSC risulta di cruciale importanza per la difesa, *in primis*, dei diritti umani degli abitanti stessi.

In secondo luogo, la presenza sul territorio di un cospicuo numero di persone che vivono nelle condizioni di degrado e illegittimità sopra descritte costituisce un pericolo per la sicurezza e la salute della comunità locale, nonché per l'ordine pubblico, sociale ed economico. Le precarie condizioni igieniche e il continuo sversamento in questi siti di rifiuti, soprattutto speciali, incidono sulla salubrità dell'ambiente e dell'aria circostante, soprattutto considerando la frequenza con cui all'interno o in prossimità degli insediamenti abusivi vengono appiccati roghi. Inoltre, l'estrema povertà, insieme alla totale assenza di opportunità di formazione e lavoro, aumentano l'insicurezza cittadina, costituendo il movente di numerosi reati

---

<sup>37</sup> Le ipotesi di reato che si configurano frequentemente sono, ad esempio, il delitto di cui all'art.558-bis c.p., rubricata "costrizione o induzione al matrimonio", introdotta con legge 19 luglio 2019 n. 69. In particolare, il secondo comma prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni, se l'induzione a contrarre matrimonio o unione civile viene esercitata "con abuso delle relazioni familiari"; il delitto di cui all'art. 600 c.p. di "riduzione o mantenimento in schiavitù", aggravata ai sensi dell'art. 602-ter, commi 5 e 6 c.p.; il delitto di cui all'art. 570-ter c.p., rubricato "Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori", introdotto dal recente "Decreto Caivano" - D.L. 15/9/2023 n. 123, come modificato dalla L. n. 159/2023; il delitto di cui all'art. 600-octies c.p., rubricato "Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio".

contro il patrimonio e offrendo alla criminalità organizzata una folta manovalanza a basso costo per la realizzazione dei reati scopo.

In questi termini, il Prefetto, responsabile provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, riveste un ruolo centrale nel contenimento delle tensioni sociali scaturenti dalla presenza di luoghi quali quelli descritti e, auspicabilmente, nel loro superamento, disponendo della Forza pubblica e tutelando la sicurezza collettiva dei cittadini, intesa come presupposto fondamentale dell'esercizio delle libertà e del godimento dei diritti individuali. Tratterà, dunque, di tali questioni non solo in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, ma anche in qualità di Rappresentante dello Stato<sup>38</sup> come Prefetto del capoluogo di regione e della Conferenza Permanente<sup>39</sup> in seno alla quale opera, coinvolgendo i diversi livelli di governo del territorio, l'Autorità Giudiziaria, le ASL competenti, l'Ufficio Scolastico Regionale, enti del terzo settore, le forze dell'ordine e le forze armate, l'Incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.

Con precipuo riferimento all'attuazione delle ordinanze di sgombero *tout court*, emerge un ruolo centrale del Prefetto in tema di prevenzione delle occupazioni abusive di luoghi e siti<sup>40</sup>, che deve applicarsi anche agli sgomberi dei campi RSC. Il

---

<sup>38</sup>Il Rappresentante dello Stato è una figura responsabile delle relazioni istituzionali con il sistema delle autonomie territoriali, coordinando ed agevolando il rapporto con la regione da parte delle altre strutture territoriali dello stato, comprese le altre prefetture, raccordando e facilitando il rapporto con gli enti territoriali locali (regione, province e comuni). Il DPR del 3 aprile 2006 n. 180 "*Regolamento recante disposizioni in materia delle prefetture-uffici territoriali del governo, in attuazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, e successive modificazioni*", innova sostanzialmente l'ufficio territoriale del governo riconoscendo al prefetto il ruolo di coordinamento dell'attività amministrativa delle strutture periferiche dello stato. Tale provvedimento esalta la funzione di coordinamento dell'attività amministrativa statale e quello di garanzia della leale collaborazione di questa con gli enti locali, unitamente al riconoscimento del potere sostitutivo del prefetto nei confronti della pubblica amministrazione inadempiente.

<sup>39</sup> La Conferenza permanente è l'organismo orientato alla coesione interistituzionale attraverso il quale si esplica la funzione di coordinamento del Rappresentante dello Stato. Attraverso tale organismo vengono progettati, avviati e sviluppati i nuovi modelli di raccordo quali gli accordi di programma, le intese convenzionali per progetto, i protocolli, i contratti, i progetti di rete, i patti territoriali, i programmi integrati. L'ufficio territoriale del governo è diventato così il garante del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di tutti i cittadini sul territorio nazionale.

<sup>40</sup> Con riferimento a ciò, il Ministero dell'Interno è stato condannato a risarcimenti molto gravosi, sulla base di una asserita inerzia che avrebbe determinato una illegittima compromissione dei diritti fondamentali di proprietà e dell'iniziativa economica.

Prefetto è infatti l'autorità coordinatrice in seno al Comitato Metropolitan, che si iscrive nella Cabina di regia nell'ambito del Ministero dell'Interno<sup>41</sup>.

Il Comitato Metropolitan, quale luogo in cui possono convergere le istanze delle istituzioni locali e di tutti i soggetti pubblici e privati, anche del terzo settore, promuove la mappatura delle singole situazioni di criticità in ordine alla tipologia di immobili occupati e alle categorie di soggetti presenti e acquisisce elementi informativi circa le capacità assistenziali e finanziarie delle Autonomie locali e regionali<sup>42</sup>.

Ancora, i Prefetti devono individuare una scala di priorità che tenga conto della "*tutela delle famiglie in situazioni di disagio economico o sociale*", anche alla luce delle notizie in merito allo *status* degli immobili e alle condizioni dei suoi occupanti. In particolare, ricorrendo a censimenti, anche in forma speditiva, si deve provvedere all'identificazione degli stessi e della composizione dei loro nuclei familiari, con particolare riguardo alla presenza di minori o altre persone in condizioni di fragilità. Qualora all'esito dei suddetti accertamenti si abbia fondato motivo di ritenere che i soggetti in situazione di fragilità interessati dall'esecuzione dello sgombero sarebbero privi della possibilità di soddisfare, autonomamente o attraverso il sostegno dei loro parenti, le prioritarie esigenze conseguenti alla loro condizione, al fine di procedere allo sgombero, i Servizi sociali dei Comuni dovranno attivare gli specifici interventi<sup>43</sup> necessari, anche con riferimento all'individuazione di percorsi di inclusione sociale.

---

<sup>41</sup> Con la partecipazione dei Rappresentanti designati dall'ANCI e dalla Conferenza dei Presidenti di Regione nonché dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>42</sup> L'art. 11 del decreto-legge n. 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, come esplicito anche nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 11001/123/111(1) dell'1 Settembre 2018, prevede che al fine di assicurare il concorso della Forza pubblica per l'esecuzione dei provvedimenti di sgombero, i Prefetti "*nella determinazione delle modalità esecutive di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti occupazioni arbitrarie di immobili, impartiscono disposizioni, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, per scongiurare il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili*".

<sup>43</sup> Infatti, pure alla luce della citata giurisprudenza è da ritenersi che, nel contemperamento dei diversi interessi che vengono in rilievo in relazione agli sgomberi, il **diritto di proprietà** receda limitatamente ed esclusivamente a fronte di quelle situazioni che possono pregiudicare l'esercizio da

Un'intensa attività di vigilanza e controllo del territorio potrebbe, quindi, contribuire alla prevenzione di fenomeni di illegalità e del loro consolidarsi, anche attraverso una risposta quanto più tempestiva possibile, nonché garantire all'Autorità Giudiziaria l'espletamento secondo legalità dei provvedimenti di sgombero. Valorizzando, inoltre, le informazioni acquisite in sede di CPOSP, il Prefetto potrà pianificare le attività necessarie per eseguire gli interventi, verificando la sussistenza delle condizioni che garantiscono l'ordine pubblico, la sicurezza, l'incolumità e la salute pubblica, nonché le tutele alloggiative degli aventi diritto in relazione a ciascuno degli interventi di sgombero programmati.

### **3.2 Focus Terra dei Fuochi. Il superamento degli insediamenti RSC non autorizzati come strumento di prevenzione e contrasto ai roghi di rifiuti nella regione Campania.**

Oltre che ad essere l'area territoriale con gli insediamenti non autorizzati RSC di più grandi dimensioni dell'intera Penisola, quella metropolitana di Napoli si caratterizza per la coesistenza di plurimi profili problematici a livello sociale, economico e ambientale, che acquiscono in maniera consistente la difficoltà di gestione delle comunità RSC presenti sul territorio.

In particolare, alcuni degli insediamenti abusivi ricadono nell'area geografica individuata come "Terra dei Fuochi", con riferimento al fenomeno illecito di sversamento, interrimento e incendio di rifiuti, urbani e speciali, anche pericolosi, non smaltiti secondo le procedure previste dalla normativa vigente da parte di esponenti dell'imprenditoria nazionale che, in una logica di "*profitto a qualunque costo*" ricorrono ai servizi della criminalità organizzata per realizzare un risparmio illecito. per questo, trasferiti alla criminalità organizzata per un vero e proprio servizio di smaltimento illecito.

Frequentemente, alcuni appartenenti alla comunità RSC divengono parte terminale del circuito criminale appena illustrato, al fine di acquisire una fonte di sostentamento, assicurando alla criminalità organizzata un luogo di deposito e

---

parte degli occupanti degli impellenti e irrinunciabili bisogni primari per la loro esistenza, collegati a una particolare condizione di vulnerabilità.

scarico dei rifiuti non smaltiti e ad essa ceduti da parte dei produttori. Successivamente, per porre rimedio alla mancanza di ulteriore spazio in cui continuare a stoccare i cumuli di rifiuti, appiccano roghi al fine di dematerializzarli, nonché al fine di recuperare materie prime riutilizzabili e suscettibili di costituire merce di scambio, in particolare i metalli (soprattutto il rame). In tal senso, gli insediamenti in questione sono classificabili quali discariche abusive e “Terra dei Fuochi”.

A causa del continuo conferimento illegale di rifiuti, nei terreni su cui insistono tali insediamenti risulta un aumento del livello del suolo che risulta, a tratti, essere la parte sommitale di rifiuti interrati, oltre che accumuli idrici superficiali del terreno, relativi alla presenza di acque che in parte vengono da drenaggio dei cumuli di rifiuti e in parte dalla mancanza di impianti fognari. Questa pratica genera conflittualità e tensioni sociali tra la comunità abitante l’insediamento e la cittadinanza, con grave rischio per la salute.

Le condizioni di marginalità e isolamento in cui sono relegati a vivere gli appartenenti alle comunità RSC li condannano ad uno *status* di totale mancanza di istruzione e formazione professionale, impedendo l’inserimento nel mercato del lavoro e, conseguentemente, favorendo il processo di reclutamento da parte delle organizzazioni criminali di manodopera a basso costo per il compimento di azioni illecite.

### **3.3 Comune di Giugliano in Campania. Insediamento rom non autorizzato di via Carrafiello.**

L’insediamento rom non autorizzato sito in Giugliano in Campania, in via Carrafiello, è uno dei campi abusivi di maggior dimensione. Manca di reti idriche, elettriche, fognarie ed erano già presenti strutture fatiscenti in ferro, a cui si sono aggiunti camper, roulotte e abitazioni di fortuna in materiali vari.

Sono presenti n. 54 nuclei familiari, per un numero complessivo di n. 398 unità (n. 172 maggiorenni e n. 226 minorenni)<sup>44</sup>, sgomberati l’11 maggio 2019 a seguito di

---

<sup>44</sup> Da ultimo censimento realizzato dal Comune di Giugliano, risalente al 18 gennaio 2024.



una ordinanza del Sindaco (n. 16 del 5 aprile 2019) emessa per motivi igienico sanitari e di pubblica incolumità, da una precedente area di insediamento nella vicina località di Ponte Riccio, per insediarsi dopo poche ore su un terreno di proprietà privata, in Via Carrafiello<sup>45</sup>. Inoltre, è divenuto nel tempo, anche a causa del coinvolgimento di alcuni individui RSC nei traffici criminali, una vera e propria discarica di rifiuti a cielo aperto. Nello specifico, il sito occupato abusivamente dalla comunità RSC si collocava precipuamente nel territorio della cosiddetta Terra dei Fuochi, costituendo un luogo chiave per lo sversamento illecito di rifiuti e il successivo incendio degli stessi<sup>46</sup>.

Già nel febbraio del 2020, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord aveva ordinato lo sgombero del terreno di proprietà privata, rimanendo, tuttavia, ineseguito il provvedimento per la mancanza di misure assistenziali e alloggiative idonee a ricevere la presenza dei soggetti destinatari del provvedimento di sgombero.

La Regione Campania, finanziando un progetto nato nel 2015 dalla sinergia istituzionale tra Prefettura di Napoli, Città Metropolitana, Comune di Giugliano in Campania, con la partecipazione di enti del terzo settore, con delibera n. 82 del 17 giugno 2021, stanziava fondi per € 864.000, destinati a garantire a n. 480 individui della comunità rom, di cui n. 250 minori, servizi essenziali e i diritti fondamentali come il diritto all’abitazione, all’assistenza sanitaria, all’inclusione sociale.

Nasceva, dunque, il progetto A.B.R.A.M.O. (Accompagnamento, Bonifica, Rieducazione, Assistenza, Mediazione, Orientamento)<sup>47</sup>, con la finalità di rispondere

---

<sup>45</sup> La questione ha acquisito anche una certa rilevanza mediatica, nonché interessato l’Autorità Giudiziaria ordinaria e amministrativa, a seguito delle azioni legali intraprese dal sig. Francesco Micillo

<sup>46</sup> Il clima conflittuale e di tensione si è acuito quando, il 13 gennaio 2024, all’interno dell’insediamento abusivo è deceduta, folgorata, vittima dei cavi elettrici scoperti presenti nel campo, tesi fra le baracche per garantirsi un approvvigionamento illecito di fornitura elettrica, una bambina di sette anni, episodio che con ancora più evidenza, anche agli occhi dell’opinione pubblica, sottolineò la necessità improcrastinabile di risolvere in via definitiva la situazione di illegalità e pericolo latente nel sito occupato che è – tra l’altro – di proprietà privata.

<sup>47</sup> L’obiettivo sfidante era quello di superare l’approccio finora adottato di cosiddetta “inclusione a metà”, provvedendo a integrare gli individui coinvolti in tutti i settori della vita personale, familiare e sociale. Per questo, le aree di intervento sarebbero state:

1 Accesso all’alloggio.

all'esigenza di sgombero del campo Rom di Via Carrafiello e la conseguente presa in carico della comunità ivi residente, mediante l'accompagnamento all'abitazione e l'attivazione di percorsi di integrazione sociale e culturale nella comunità locale, da realizzare mediante l'alfabetizzazione, la formazione, lo *screening* sanitario, l'assistenza e la mediazione legale, nonché l'orientamento al lavoro.

Le attività, iniziate già nell'agosto del 2021, si sono concentrate inizialmente sulla ricerca di soluzioni abitative per una nuova collocazione dei nuclei familiari RSC, con difficoltà riscontrate dagli operatori del Comune di Giugliano in Campania sia relativamente al coinvolgimento di *partner* privati, sia nel reperimento di soluzioni abitative di appartenenza pubblicistica già disponibili, al fine di limitare l'aggravio economico-finanziario in capo all'Ente locale.

Parallelamente, sono iniziate e continuate le attività di inclusione socio-sanitaria, con la collaborazione delle Asl, attraverso le quali si è realizzato un censimento<sup>48</sup> sanitario della popolazione RSC abitante l'insediamento, in base al quale si sono potute condurre diverse operazioni: vaccinazioni, anche anti-Covid19, assegnazione dei medici di competenza, richiesta o il rinnovo delle tessere sanitarie per i minori Rom, *screening*, per genere e fasce d'età, della popolazione Rom aderente al progetto.

---

2. Istruzione e formazione dei minori, mediante un processo di pre-scolarizzazione e alfabetizzazione, da realizzare mediante percorsi di preparazione all'inserimento nella scuola pubblica e mediante attività di sostegno e mediazione scuola-famiglia;

3. Istruzione e formazione degli adulti, realizzati mediante corsi di alfabetizzazione, conoscenza della lingua e formazione su temi specifici (sanitari, sociali, legali, lavorativi)

4. Accesso all'assistenza sanitaria e accompagnamento allo screening di base (vaccinazioni, controlli sanitari mirati, accesso a tipologie di cure specifiche),

5. Accesso all'assistenza sociale e alla acquisizione dei benefici sociali previsti per i cittadini regolari;

6. Inserimento lavorativo, da realizzare mediante percorsi di formazione e orientamento al lavoro, nonché accordi con aziende e imprese locali.

<sup>48</sup> La modalità di identificazione della popolazione RSC, unita ai limiti imposti dalla legislazione per la protezione dei dati personali e tra questi di alcune particolari categorie di dati (ex "dati sensibili"), quali l'etnia, hanno portato la quasi totalità dei paesi che producono dati ufficiali sulla popolazione RSC ad avvalersi dell'autodefinizione data dagli stessi interessati. L'attuale normativa europea in materia di protezione dei dati personali (Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016) all'articolo 9 vieta di trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, ma prevede che tale divieto non si applichi nel caso in cui l'interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche.

Solo nel novembre 2022, in collaborazione con altri soggetti del terzo settore, è partito il processo di alfabetizzazione e prescolarizzazione presso l'Istituto Alpi Levi di Scampia, con l'iniziale coinvolgimento di n. 61 minori nella fascia scuola primaria e n. 46 minori nella secondaria di primo grado.

Tuttavia, anche in considerazione dell'andamento delle attività progettuali, il Prefetto, nell'ambito del suo potere di coordinamento e raccordo, nel valorizzare le considerazioni acquisite in sede di tavolo di aggiornamento in Prefettura da parte della Procura presso il Tribunale per i Minorenni e del Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale, ha indirizzato i soggetti attuatori del progetto A.B.R.A.M.O. verso una rimodulazione delle attività, concentrandole sull'integrazione scolastica<sup>49</sup>. In particolare, al fine di realizzare il totale coinvolgimento dei minori RSC obbligati alla frequenza scolastica, si è previsto un investimento nel trasporto scolastico, nell'acquisto di materiale didattico e nella presenza di educatori nelle scuole, appositamente dedicati al monitoraggio della frequenza dei minori RSC, al loro rendimento scolastico, all'assistenza in caso di eventuali problemi comportamentali e relazionali.

Il Comune di Giugliano, in qualità di soggetto attuatore, ha continuato la ricerca di alloggi, nonché la programmazione dei percorsi di accompagnamento verso l'autonomia abitativa e lavorativa dei nuclei familiari. Parallelamente, proseguivano le attività di monitoraggio e prevenzione del Prefetto, finalizzate alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, minacciati anche dai frequenti incendi di rifiuti che avvenivano all'interno del campo e nelle immediate vicinanze. Per tale motivo, il Prefetto ha disposto le operazioni ad alto impatto, articolate nell'ambito delle attività promosse dall'Incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, incentrandone il *focus* anche sull'interruzione dei collegamenti criminali esistenti tra alcuni abitanti degli insediamenti non autorizzati e la criminalità locale.

---

<sup>49</sup> Risulta, infatti, ancora insufficiente il livello di integrazione scolastica relativamente ai minori abitanti nell'insediamento non autorizzato di Giugliano in Campania: secondo i dati forniti alla Prefettura di Napoli da parte dell'associazione di volontariato *Arrevvutammoce*, su un totale di 176 minori, infatti, il totale iscritto agli istituti di infanzia e scuola dell'obbligo sono solamente 79.

Il Prefetto, massimizzando il proprio potere di coordinamento e impulso, attraverso numerose riunioni di aggiornamento e raccordo, ha dunque assicurato la rimozione di una parte consistente di rifiuti all'interno del campo e in aree immediatamente adiacenti ad esso – anche insieme al Comune di Giugliano e a SMA Campania – ma soprattutto provveduto all'individuazione di un immobile confiscato alla criminalità organizzata, in località Palmentiello, già in assegnazione alla Città metropolitana da parte dell'ANSBC, che, una volta ristrutturato avrebbe potuto costituire un punto di partenza nella risoluzione del problema alloggiativo dei RSC di via Carrafiello. In particolare, il Comune di Giugliano avrebbe conseguito l'assegnazione del bene da parte dell'ANSBC e proceduto all'assegnazione degli alloggi a nuclei familiari individuati previo bando di assegnazione, anche attraverso le opere di intermediazione del terzo settore. Il trasferimento delle prime famiglie RSC presso gli appartamenti individuati in località Palmentiello, a seguito della stipula di contratti di comodato d'uso gratuito tra gli assegnatari e l'ente locale titolare del bene confiscato, avrebbe costituito un primo e unico nel suo genere segnale di avvio del superamento dei campi in questa area metropolitana.

La soluzione proposta non è mai stata condivisa dalla comunità locale, innescando anche una serie di manifestazioni di dissenso e malcontento nella popolazione: ciò non solo per l'assenza di un vero spirito di integrazione, ma soprattutto per la percepita rivalità nell'assegnazione di alloggi pubblici tra le famiglie italiane e quelle di origine rom, pur essendo il bene confiscato alla criminalità organizzata individuato appositamente nell'ambito del progetto di superamento della presenza dell'insediamento non autorizzato. Il dissenso è sfociato, poi, in minacce rivolte agli operai dell'impresa aggiudicataria dei lavori di ristrutturazione, comportando l'intensificazione e il rafforzamento da parte del Prefetto di misure di vigilanza e controllo da parte delle Forze dell'ordine, con il supporto delle Forze armate – Operazione Strade Sicure<sup>50</sup>, anche al fine di

---

<sup>50</sup> L'Operazione "Strade Sicure" è iniziata il 4 agosto 2008, sulla base della Legge 24 luglio 2008, nr. 125, che prevedeva la possibilità di impiego di personale militare appartenente alle Forze Armate per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, in aree metropolitane o densamente popolate. Il personale delle Forze Armate è posto a disposizione dei Prefetti, da questi è

scongiurare ulteriori occupazioni abusive dei luoghi e/o sversamenti illegali di rifiuti e ogni altra forma di illegalità.

Tuttavia, una volta terminati i lavori di ristrutturazioni e ultimata la procedura di arredo degli alloggi da assegnare, il rappresentante della comunità RSC di Giugliano in Campania ha comunicato il venir meno della volontà dei nuclei familiari assegnatari di trasferirsi negli alloggi messi a disposizione dal Comune.

Al di là di quale possa essere la motivazione apparente o riportata dai beneficiari del loro mutamento di volontà, emerge manifestamente, a seguito di tale recente arresto nel procedimento di superamento dell'insediamento abusivo in analisi, come sia essenziale e imprescindibile un preliminare percorso di mediazione culturale e integrazione delle comunità RSC e locali. Ciò in quanto qualsivoglia cambiamento, per rivelarsi duraturo e consolidarsi nel tempo, deve necessariamente essere spontaneo e frutto di un'adesione consapevole da parte dei soggetti interessati al sistema valoriale nazionale ed europeo che, per quanto abbia a mente la tutela delle minoranze etniche, linguistiche, culturali, prende le mosse e si spiega solo attraverso un agire secondo legalità e, dunque, trasparenza, non discriminazione, pari opportunità, mutualità e uguaglianza<sup>51</sup>.

Probabilmente, dunque, sotto questo aspetto, i tempi risultano ancora immaturi per la conclusione del processo di integrazione culturale secondo i criteri sanciti a livello sovranazionale, dai quali gli Stati membri non possono di certo prescindere ma, anche valorizzando il tessuto sociale, economico, culturale del proprio Paese, ben potrebbero iscriversi nei percorsi delineati a livello normativo contemplando le differenti esigenze e peculiarità derivante dal territorio di riferimento.

---

impiegato per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché in perlustrazione e pattuglia congiuntamente alle Forze di Polizia.

<sup>51</sup> Si discute in dottrina e in giurisprudenza del significato da attribuirsi a tale concetto, assimilabile oggi a quello di meta-eguaglianza: va deciso in chiave politica un preciso modo di integrare il trattamento eguale della diversità con il trattamento da eguali, alla luce del venir meno di un'omogeneità culturale nella medesima Nazione. Per approfondimenti, A. Rauti, "A che punto è la notte?" *L'approccio interculturale all'immigrazione fra capacità e accomodamenti*, Consulta online, n. 1/2022, 266-297, 296; D. Zolo, La strategia della cittadinanza, in Id. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 3-46; e nello stesso volume: L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, 263-293.

Tuttavia, pur non essendo ancora completato il procedimento di superamento effettivo dell'insediamento rom, nel corrente mese di settembre, l'Autorità giudiziaria competente, per il tramite dell'Ufficiale Giudiziario, procederà all'esecuzione del provvedimento giurisdizionale<sup>52</sup> ottenuto dal proprietario del terreno su cui il campo insiste e, dunque, allo sgombero dei luoghi da cose o persone<sup>53</sup>. Al fine di rendere possibile l'esecuzione delle operazioni di sgombero, precedentemente impedito dalla mancanza di soluzioni abitative idonee a ricevere la presenza dei RSC destinatari del provvedimento, il Prefetto ha richiesto agli enti territoriali coinvolti di predisporre quanto prima un bando di assegnazione degli alloggi siti in località Palmentiello, in virtù del quale in caso di rifiuto al trasferimento da parte dei primi assegnatari dei beni pubblici messi a disposizione dall'ANBSC, altri aventi diritto possano usufruirne. Inoltre, il Prefetto ha adottato una linea d'azione ancora più incisiva nell'operazione di coordinamento e condivisione delle risorse a disposizione tra tutti i soggetti coinvolti.

In particolare, coordinando i lavori del Tavolo interistituzionale tra la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, l'Assessorato alla Sicurezza, Legalità ed Immigrazione della Regione Campania, il Comune di Giugliano in Campania, l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Incaricato per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania, rappresentanti del Terzo settore, ha disposto, *in primis*, l'intensificazione dei controlli delle forze dell'ordine e delle forze armate già in campo per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania, ritenendo essenziale interrompere la situazione di illegalità diffusa all'interno del campo rom di via Carrafiello, oltretutto sede di commercio abusivo di ferro e rame e di ricettazione. *In secundis*, si è inteso continuare a investire risorse sull'istruzione e la formazione, rafforzando le procedure già in essere nell'ambito del progetto A.B.R.A.M.O. a favore dei minori abitanti nel campo, nonché le misure strumentali

---

<sup>52</sup> Ordinanza cautelare ex art. 700 c.p.c. - R.G. n. 3547/2024 Tribunale di Napoli – Nona Sezione Civile.

<sup>53</sup> Vedasi le Circolari nn. 11001/123/111(1) del 1° Settembre 2017 e 11001/123/111(1) del 1° Settembre 2018 del Gabinetto del Ministero dell'Interno.

al raggiungimento di tale obiettivo come il trasporto scolastico e la presenza di educatori a fianco dei beneficiari.

Anche alla luce degli scarsi risultati ottenuti in termini di superamento degli insediamenti RSC nel territorio dell'area metropolitana di Napoli, attribuibile all'assenza di volontà in capo ai beneficiari di trasferirsi in altre abitazioni e all'incoercibilità della delocalizzazione abitativa in parola, il Prefetto ha, infatti, evidenziato e ribadito come l'unica via percorribile in senso duraturo e proficuo nel tempo sia quella della costruzione condivisa e graduale di un rapporto di conoscenza e fiducia reciproca tra le comunità, giungendo a una reale integrazione tra popoli. Tale obiettivo è perseguibile sol se si affianchino ai percorsi di allocazione abitativa delle comunità RSC, anche quelli di formazione, istruzione, orientamento al lavoro e accompagnamento ai servizi di socio-assistenza, sottolineando come enorme speranza sia riposta nelle nuove generazioni di RSC (in parte anche cittadini italiani): questi ultimi, se posti in una condizione di uguaglianza formale e sostanziale, ben potranno far propri i valori fondanti il nostro ordinamento costituzionale. In ogni caso, lo svolgimento delle attività appena descritte appare dovuto in uno Stato di diritto, in quanto è in atto, *medio tempore*, la violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, ma soprattutto del bambino. Per questo motivo si proporrà nel prosieguo della trattazione uno spunto di riflessione.

### **3.4 Comune di Napoli. Insediamento rom non autorizzato di viale della Resistenza 185 (ex via Cupa Perillo).**

Nel quartiere Scampia, collocato all'interno dell'VIII Municipalità del Comune di Napoli, su terreno demaniale, sorge un insediamento Rom, non autorizzato, in cui vivono da oltre un ventennio in baracche fatiscenti n. 350 persone, di cui n. 173 adulti e n. 149 bambini, di provenienza serba e macedone e, in quota limitata, italiana<sup>54</sup>, rumena e bulgara.

Le condizioni igienico-sanitarie del sito, rilevate dai responsabili della Asl competente, si presentano precarie a causa dell'assenza di allacci fognari, idrici ed

---

<sup>54</sup> Si è in presenza di due generazioni nate e cresciute in territorio italiano, con uso esclusivo della lingua italiana e non conoscenza delle lingue serbo-croate o del cirillico.

elettrici a norma, oltre a dilagare l'abbandono scolastico, l'esclusione totale dal mercato del lavoro e dalla formazione. Inoltre, il campo è sede di smaltimento illegale di rifiuti, con grave pericolo per la salute degli abitanti della zona, anche in considerazione della vicinanza del campo a due complessi scolastici (Istituto Tecnico Industriale "Galileo Ferraris" e Istituto Comprensivo "Alpi-Levi")<sup>55</sup>.

In relazione a tale insediamento, è in corso la stipula di apposita convenzione per la procedura di finanziamento<sup>56</sup> tra la Prefettura di Napoli e il Comune di Napoli, a seguito dell'approvazione da parte dell'Ente locale, con Delibera di Giunta dell'1 marzo 2024, del "*Piano per il superamento dell'insediamento rom di Napoli viale della Resistenza (Scampia)*"<sup>57</sup>.

Conformatosi al principio europeo di non concentrazione etnica, il Comune di Napoli, soggetto attuatore e attualmente beneficiario dei fondi di finanziamento del Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 12 bis del D.L. n. 193/2016 (convertito in legge n. 225/2016), ha presentato un Piano avente ad oggetto la realizzazione di interventi urbani di inclusione sociale per assicurare la soddisfazione di plurime esigenze: inclusione, legalità e intercultura.

La fase di attuazione del progetto prevede la dislocazione abitativa sia in appartamenti messi a disposizione dal Comune di Napoli, situati anche all'interno di beni confiscati, e percorsi di accompagnamento all'*housing* sociale, ingresso in locazioni private con misure di garanzia anche economiche, nonché, in via

---

<sup>55</sup> L'insediamento non autorizzato, tra l'altro, è limitrofo alle abitazioni del Lotto P, cosiddette "Case dei Puffi", edifici di concezione temporanea costruiti a seguito del grande evento sismico che interessò l'Irpinia nel 1980, progettati per durare circa un decennio e costruiti anche con materiali nocivi come l'amianto. Ciò dà evidenza del clima anche conflittuale e di tensioni sociali che caratterizza le comunità conviventi nella medesima area, nonostante ad oggi il Lotto P sia interessato da interventi finanziati con fondi P.N.R.R.

<sup>56</sup> Come suggerito dal Ministero dell'Interno al fine di regolamentare il trasferimento alle Amministrazioni comunali delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli interventi programmati in favore delle comunità RSC in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza rom di cui

<sup>57</sup> Il Piano in parola ha sostituito l'originario progetto per la realizzazione di un centro di accoglienza per la sistemazione di nuclei familiari rom, approvato con Ordinanza Commissariale n. 3678/2008, divenuta illegittima per derivazione a seguito della sentenza del Consiglio di Stato (n. 6050/2011), avente ad oggetto il D.P.C.M. del 21 maggio 2008, di cui al paragrafo 1.3. Di conseguenza, lo stesso dovrà essere finanziato, dunque, con i fondi pubblici rimasti disponibili sui capitoli di spesa del Ministero dell'Interno destinati inizialmente al superamento dei campi RSC in Italia di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio del 2008 e ss.mm..



alternativa, la corresponsione di un *voucher una tantum* che possa consentire un'autonoma sistemazione alle famiglie<sup>58</sup>.

Anche alla luce dell'esperienza di superamento di alcuni insediamenti rom, tra i quali quello di Giugliano in Campania, la cui attuazione è stata ostacolata da plurimi impedimenti fattuali, come l'assenza di volontarietà al trasferimento nel bene confiscato destinato ad accogliere n. 6 nuclei familiari RSC in capo ai beneficiari, le parti stipulanti hanno subordinato l'esecuzione della Convenzione *approvanda* all'accettazione da parte della comunità Rom dell'attuazione del Piano, mediante una fase preparatoria all'ascolto – anche in ossequio a quanto sancito a livello sovranazionale per quanto riguarda una realizzazione, partecipata e condivisa con le stesse rappresentanze delle minoranze, dell'inclusione sociale delle comunità RSC con il contesto territoriale di riferimento.

Giova precisare come il Piano proposto dal Comune di Napoli preveda, in particolare, una fase preparatoria e preliminare all'effettivo sgombero del campo occupato e alla successiva ricollocazione abitativa, con interventi di formazione lavorativa *on stage* per l'acquisizione di nuove competenze e sviluppo di quelle preesistenti, nonché percorsi di inclusione educativa per i bambini in età scolare. In particolare, il cuore del progetto proposto è lo sviluppo di una comunicazione affidabile e rafforzata tra l'Ente locale e la comunità RSC attraverso una vera e propria mediazione culturale, anche avvalendosi di assistenti sociali e mediatori interculturali, al fine di innescare un reale processo di integrazione e adesione ai

---

<sup>58</sup> In particolare, gli interventi programmati seguiranno le seguenti direttrici:

- Sostegno e accompagnamento all'autonomia abitativa attraverso: il recupero e ristrutturazione di beni confiscati alla criminalità organizzata e destinati ad emergenza abitativa – si tratterebbe di 33 appartamenti la cui distribuzione sul territorio comunale non è omogenea ma “a grappolo”, in conformità con quanto sancito dall'Unione Europea all'interno della Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030); l'affitto solidale con possibilità di accesso alla stipula di contratti di affitto coinvolgendo proprietari privati e del terzo settore, della durata almeno biennale; progetti di housing pubblico e privato;

-Implementazione di politiche pubbliche innovative dell'abitare, che valorizzino non solo la casa in quanto bene primario, ma anche l'ambiente in cui l'individuo vive, gli spazi comuni, i servizi e i collegamenti logistico-infrastrutturali con il centro cittadino, le attrezzature, graduando le risposte anche in funzione dei diversi bisogni e dei differenti disagi abitativi e utenze fragili.

-Formazione e inserimento professionale per i soggetti in età lavorativa e finanziamento di percorsi di autonomia lavorativa e reddituale per incentivare la permanenza nel mondo del lavoro; Inclusione educativa per le fasce di popolazione in età scolare.

valori fondanti la Nazione italiana. Per realizzare quanto delineato, l'Ente locale si avvarrà dei seguenti strumenti:

▪ Ascolto preventivo: verifica delle istanze della comunità per la definizione dettagliata degli interventi mediante interviste agli abitanti del campo; laboratori, *in situ* o in sedi limitrofe di associazioni, per la costruzione di un rapporto di fiducia collaborativo, per rilevare i loro bisogni e le prospettive future.

▪ Partecipazione con gli abitanti: percorsi di *housing* nei quartieri in cui si insedieranno gli aderenti, con inserimento nei condomini e nei quartieri della città in cui sono dislocati i beni confiscati.

▪ Mediazione interculturale e counseling: individuazione del target e dei bisogni nella dimensione individuale e familiare, counseling ed indirizzamento in ambito socio-sanitario e amministrativo, stesura dei Piani di intervento personalizzati e dei Patti sociali di collaborazione da stipularsi con il rappresentante del nucleo familiare che si impegnerà al rispetto dei percorsi di inclusione individuati.

Un'ulteriore riflessione che si vuol proporre, che potrebbe apparire una mera nota terminologica, è il frequente generico riferimento nei documenti di programmazione degli interventi, alla comunità RSC e non ai singoli individui beneficiari che, in quanto soggetti di diritto, dovrebbero essere tenuti all'adempimento di qualsivoglia obbligazione in essere, oltre che all'osservanza della legge. Anche lo sviluppo di una tale sensibilità all'ordinamento giuridico in cui si è inseriti non solo come comunità ma soprattutto come singoli rientra negli obiettivi di integrazione<sup>59</sup> e mediazione culturale che risultano prodromici all'effettivo superamento dei campi RSC, obiettivo per il quale gli strumenti proposti all'interno del Piano in analisi appaiono adeguati e conformi ai principi sanciti dalla normativa vigente.

---

<sup>59</sup> Questo termine è stato chiarito dal primo rapporto del 1999 della Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati, la quale propone per l'Italia una nozione d'integrazione che sembra riferirsi a una "buona vita", di cui fa parte il riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri, il rispetto della loro identità culturale, la rassicurazione dei cittadini e l'accettazione della diversità che non leda i diritti fondamentali e non crei conflitti. Vedasi *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The social and economic integration of the Roma*.

Inoltre, sono in corso interlocuzioni tra la Prefettura di Napoli e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al fine di rimuovere cumuli di rifiuti storici giacenti sul territorio in cui si trova l'insediamento RSC non autorizzato di Scampia, a Napoli<sup>60</sup>

#### **4. Conclusioni.**

Come potrà evincersi dalla seppur circoscritta analisi condotta finora, la mera politica emergenziale, incentrata su provvedimento di sgombero e asettici tentativi di allocazione abitativa degli appartenenti alla comunità RSC si è rivelata insufficiente. In particolare, le condizioni limitanti la fattiva esecuzione delle attività inscritte in tale politica sono state rinvenute, perlopiù, nell'assenza di alloggi e soluzioni abitative in un numero tale da recepire contestualmente tutti gli abitanti dell'insediamento di volta in volta oggetto di provvedimento di sgombero, specie in considerazione della presenza di minori per un numero pressoché pari al 41%; nonché nell'assenza ab origine o nel venir meno della volontà di trasferimento in altra sede in capo ai soggetti coinvolti.

È condivisibile e facilmente comprensibile l'estrema difficoltà di procedere in maniera coattiva al trasferimento collettivo dei RSC interessati, in assenza di una loro spontanea adesione al progetto di nuova allocazione abitativa: ciò non solo in quanto si raggiungerebbe un risultato parziale, ben lontano dall'obiettivo di europeo respiro di integrazione nella comunità territoriale e di inclusione sociale, economica e politica dei cittadini comunitari o extra-comunitari; ma anche perché si perpetuerebbe un'ennesima violazione dei diritti umani, comprimendo la loro libertà personale.

---

<sup>60</sup> La valutazione dell'Asl in merito a consistenza, tipologia ed estensione della discarica, con l'obiettivo primario della tutela della salute pubblica e degli abitanti non solo dell'insediamento RSC ma dell'intera zona, ha portato l'Ufficio Territoriale di Governo a richiedere fonti di finanziamento per la rimozione di rifiuti, per un costo stimato di circa 14 milioni di euro, oltre IVA, al Ministero. Tale intervento sarebbe propedeutico al superamento dell'accampamento RSC, alla prevenzione dei roghi tossici di rifiuti, appiccati al suo interno, nonché alla rifunzionalizzazione delle rampe stradali (svincolo sulla Strada Provinciale SP 500, cd. Perimetrale Melito – Scampia), nell'ambito del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al contrario, non si accetta di buon grado la paralisi dei procedimenti volti al superamento della presenza degli insediamenti RSC non autorizzati qualora si rinvenga la motivazione nella presenza massiccia di minorenni: è infatti proprio tale ragione che dovrebbe rendere ancor più impellente l'esecuzione dei provvedimenti di sgombero e di assegnazione delle soluzioni abitative dapprima disponibili, interrompendo la violazione dei diritti dell'individuo e del bambino che è – ancora oggi – in atto in quei luoghi di emarginazione.

Probabilmente la soluzione duratura e solida cui le politiche sovranazionali ambiscono risiede proprio nei minori RSC, ai quali lo Stato primariamente deve fornire tutela e garanzia, anche a bilanciamento del loro diritto all'unità familiare e all'identità personale. Per tali motivi, oltre a destinare fondi pubblici per la costruzione o la ristrutturazione di strutture ad uso abitativo, destinate a soddisfare il diritto primario all'abitazione, superando le condizioni di isolamento e segregazione che derivano dalla permanenza all'interno dei cosiddetti campi rom, sarebbe essenziale e prodromico un investimento economico nelle strutture pubbliche di accoglienza dei minori ai quali i genitori o gli esercenti la responsabilità genitoriale non siano in grado di provvedere: anche secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e conformemente all'art. 2 della Convenzione di Parigi del 2005, *“la protezione del diritto alla diversità culturale non può essere invocata per violare i diritti umani e le libertà fondamentali, come consacrati dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo o come garantiti dal diritto internazionale”*<sup>61</sup>.

Dunque, il Prefetto, in qualità di soggetto garante e rappresentativo delle istanze delle comunità territoriali di riferimento, potrebbe veicolare tali specifiche esigenze a livello centrale, evidenziando al Ministero dell'Interno l'opportunità di rafforzare le strutture di accoglienza e permanenza dei minori presenti sul territorio, anche in termini di maggiori investimenti sulle risorse umane dedicate all'assistenza sociale.

---

<sup>61</sup> Leyla Şahin v. Turkey 10/11/2005: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-70956> ; Eweida and others v. The United Kingdom: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115881>.

Rimettendo la valutazione sull'idoneità genitoriale all'Autorità Giudiziaria – oltre a sottrarre i minori alle condizioni di vita inumane e non dignitose cui sono relegati senza aver potuto esprimere alcuna volontà in merito – si potrà nel frattempo condurre la creazione di una coscienza comune, finalizzata all'integrazione tra i popoli, garantendo il diritto all'istruzione, alla formazione professionale e all'assistenza sociale e contribuendo al consolidamento dell'individualità di ciascun minore RSC.

Conseguentemente, investendo sulla cura e la tutela di minori europei (anche italiani) o extra-europei, si coltiveranno nuovi cittadini consapevoli dell'ordinamento giuridico in cui vivono, che ben potranno scegliere di aderire con coscienza ai percorsi di effettiva inclusione e integrazione sociale, fungendo anche da rappresentanti qualificati delle comunità di appartenenza per finalizzare le operazioni di mediazione culturale che, come precedentemente osservato, si pongono come anello di congiunzione imprescindibile per un dialogo proficuo tra le comunità.

Inoltre, sono in corso interlocuzioni tra la Prefettura di Napoli e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica al fine di rimuovere cumuli di rifiuti storici giacenti sul territorio in cui si trova l'insediamento RSC non autorizzato di Scampia, a Napoli<sup>62</sup>. La valutazione dell'Asl in merito a consistenza, tipologia ed estensione della discarica, con l'obiettivo primario della tutela della salute pubblica e degli abitanti non solo dell'insediamento RSC ma dell'intera zona, ha portato l'Ufficio Territoriale di Governo a richiedere fonti di finanziamento per la rimozione di rifiuti, per un costo stimato di circa 14 milioni di euro, oltre IVA, al Ministero.

Tale intervento sarebbe propedeutico al superamento dell'accampamento RSC, alla prevenzione dei roghi tossici di rifiuti, appiccati al suo interno, nonché alla

---

<sup>62</sup> La valutazione dell'Asl in merito a consistenza, tipologia ed estensione della discarica, con l'obiettivo primario della tutela della salute pubblica e degli abitanti non solo dell'insediamento RSC ma dell'intera zona, ha portato l'Ufficio Territoriale di Governo a richiedere fonti di finanziamento per la rimozione di rifiuti, per un costo stimato di circa 14 milioni di euro, oltre IVA, al Ministero. Tale intervento sarebbe propedeutico al superamento dell'accampamento RSC, alla prevenzione dei roghi tossici di rifiuti, appiccati al suo interno, nonché alla rifunzionalizzazione delle rampe stradali (svincolo sulla Strada Provinciale SP 500, cd. Perimetrale Melito – Scampia), nell'ambito del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

rifunzionalizzazione delle rampe stradali (svincolo sulla Strada Provinciale SP 500, cd. Perimetrale Melito – Scampia), nell’ambito del “*Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*” della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 5. Bibliografia

ARGIROPOULOS D. (2011). Diritto alla cultura e all'educazione in una prospettiva romanò. In Dossier La realtà dei rom. Disponibile in: [https://www.unive.it/pag/fileadmin/user\\_upload/comunicazione/attivita-culturali/letteratura/documenti/ASSM/pubblicazioni/Dossier\\_Rom.pdf](https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/attivita-culturali/letteratura/documenti/ASSM/pubblicazioni/Dossier_Rom.pdf).

ANDERINI, S., e RACIOPPO A.R., 2013. "I rom nella programmazione 2014-2020. Come tradurre le strategie dei Fondi Strutturali in azioni concrete". *Osservatorio Isfol*, III, N. 1-2/2013.

Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò (2014). Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012 e 2013. Disponibile in: <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-italy-2019-eprint-it.pdf>

BREMBILLA L. & VITALE T. (2009). Dalla segregazione al diritto all'abitare. In "Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti" (a cura di Vitale T. (pp.163–173). Roma: Carocci editore.

CINGOLANI P., 2014 (*a cura di*). "Le case dei Rom. Percorsi di inserimento socio-abitativo delle popolazioni rom a Torino e in Europa". *Fieri Rapporti di Ricerca*.

CITTALIA (2016). Gli insediamenti rom, sinti e caminanti in Italia. Disponibile in: [https://www.cittalia.it/wpcontent/uploads/2017/04/Gli\\_insediamenti\\_Rom\\_Sinti\\_e\\_Caminanti\\_in\\_lItalia\\_.pdf](https://www.cittalia.it/wpcontent/uploads/2017/04/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_lItalia_.pdf).

DE MARTINO V., A. Masi, e N. Pannuzi (*a cura di*). 2017. *Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. un'indagine pilota in quattro comuni italiani*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica - Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/196456>.

DURANTE N., Il potere di coordinamento della figura del Prefetto, Intervento svolto alla Tavola rotonda sul tema “Il coordinamento. Strumento di raccordo operativo interistituzionale”, organizzata a Milano Marittima (RA), dal Sindacato dei funzionali prefettizi (Sinpref), il 22 settembre 2023, disponibile sul sito *web* della Giustizia Amministrativa.

FURLAN F. (2011). Rom e Sinti nella legislazione regionale. In “La condizione giuridica rom e sinti in Italia”. (pp.703-737). Monografia Giuffré vol.2.

ISTAT, *ABITARE IN TRANSIZIONE* - Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2021/03/Abitare-in-transizione-F.pdf>.

LOPILATO V., *Manuale di diritto amministrativo*, Ed. III, maggio 2021, in particolare tomo II, parte speciale e giustizia amministrativa, cap. 22 su “*Ordine pubblico, sicurezza pubblica, prevenzione della corruzione, immigrazione e protezione civile*”.

MANTOVAN C. (2016). *Antiziganismo e conflitti urbani. Punti di forza e ambivalenze di un intervento di superamento dei “campi nomadi”*. *Sociologia del diritto*, n. 1, 2016.

MARTA C. (2000). *Politiche per i Rom e Sinti in Italia*. In “*Commissione per le Politiche di Integrazione*”. (pp. 43-49). Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei ministri. Disponibile in: <http://www.cestim.it/argomenti/03romsinti/03zingari-integrazione-2000.htm>.pd

MISCOCI M.E. (2016). *L'Unione Europea e le politiche di integrazione dei Rom*. Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Diritto europeo, 28 Ciclo. Regione Emilia-Romagna. “*Rom e Sinti*” Sociale – Povertà – Cosa fa la Regione. <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rom-e-sinti>.



RAUTI A., “A che punto è la notte?” *L’approccio interculturale all’immigrazione fra capacità e accomodamenti*, Consulta online, n. 1/2022,.

ROMA CIVIL MONITOR (2020). *Rapporto di monitoraggio della società civile sull’implementazione della strategia nazionale di inclusione rom, sinti e caminanti in Italia*. Disponibile in:  
<https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-societymonitoring-report-3-italy-2019-eprint-it.pdf>

RORTY R., *Human Rights, Rationality, and sentimentality*, in S. Shute-S. Hurley (a cura di.), *On Human Rights*, Basic Books, New York, 1993, trad. it., Garzanti, Milano 1994.

SANTILLI C. (2017). I rom che raccolgono il ferro a Roma. Vuoti normativi, economia informale, antiziganismo. ANUAC. VOL. 6, N° 1, giugno 2017

SEMPREVIVA M., *Ordinamento e Attività Istituzionali del Ministero dell’Interno*, IV Edizione, 2020, in particolare Parte II, Ordine e Sicurezza pubblica.

*Senato della Repubblica, XVI Legislatura. Commissione Straordinaria per la promozione dei diritti umani. 2011. Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia. Roma: Senato della Repubblica.*

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR (2012). *Strategia nazionale d’inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti. Attuazione comunicazione commissione europea n.173/2011.*

ZOLO D., *La strategia della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994 e, nello stesso volume, L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona.*