

# Processi di implementazione delle norme per persone in emergenza abitativa: il superamento di insediamenti abitativi monoetnici per rom e sinti a Venezia come pratica anti-oppressiva?

## Law implementation processes for people in housing emergency: Overcoming mono-ethnic housing settlements for Roma and Sinti in Venice as an anti-oppressive practice?

CLAUDIA MANTOVAN<sup>1</sup>

### Sommario

L'articolo analizza un intervento di trasferimento di famiglie rom e sinte da un "villaggio" ad alloggi di edilizia residenziale pubblica realizzato a Venezia, inquadrandolo nel classico tema socio-giuridico dei processi di implementazione delle norme (in questo caso l'art. 11 della L.R. 10/96 del Veneto, riguardante situazioni di emergenza abitativa). Al di là del caso studio presentato, il contributo intende proporre alcuni spunti utili per l'analisi dei processi di implementazione delle norme, in particolare nell'ambito delle politiche sociali: porre in dialogo la letteratura relativa ai processi di implementazione del diritto con quella riguardante il *critical social work* e l'approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale; adottare un approccio diacronico; analizzare i profili degli operatori sociali; considerare l'influenza della struttura di opportunità politica presente ai livelli territoriali sovra-locali. Applicando questo framework analitico e utilizzando dati di ricerche recenti e passate, vengono messi in luce alcuni elementi interpretativi per spiegare che cosa ha fatto sì che, nel caso di Venezia, attorno all'implementazione di questa norma sia stato costruito un progetto con caratteristiche almeno parzialmente riconducibili ad un approccio anti-oppressivo, diversamente da quanto accaduto per il progetto di desegregazione del "ghetto" di via Anelli realizzato a Padova.

**Parole chiave:** implementazione delle norme, politiche sociali, *critical social work*, emergenza abitativa, rom e sinti.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata (FISPPA), Università degli Studi di Padova. [claudia.mantovan@unipd.it](mailto:claudia.mantovan@unipd.it).

### Abstract

The article analyzes an intervention involving the relocation of Roma and Sinti families from a “village” to public housing in Venice, framing it within the classic socio-legal theme of law implementation processes (in this case, Article 11 of the Veneto Regional Law 10/96, concerning housing emergencies). Beyond the presented case study, the contribution aims to propose useful insights for analyzing law implementation processes, particularly in the field of social policies. This includes establishing a dialogue between the literature on law implementation processes and that concerning critical social work, especially the anti-oppressive approach in social work; adopting a diachronic perspective; analyzing the profiles of social workers; and considering the influence of the political opportunity structures at supra-local territorial levels. By applying this analytical framework and drawing on data from both recent and past research, the article highlights some key interpretative elements that explain why, in the case of Venice, a project with at least partially anti-oppressive characteristics emerged from the implementation of this law, unlike the desegregation project of the via Anelli “ghetto” in Padua.

**Keywords:** Law Implementation, Social Policies, Critical Social Work, Housing Emergency, Roma and Sinti.

## 1. Introduzione

L'idea di questo articolo nasce dal fatto che, nel corso delle mie attività di ricerca, mi sono imbattuta in due diverse situazioni in cui due amministrazioni locali (Padova e Venezia) hanno utilizzato lo stesso articolo della L.R 10/96 del Veneto («Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica»), ma lo hanno fatto in modi molto diversi. Si tratta dell'art. 11 («Riserva di alloggi per situazioni di emergenza abitativa»), comma 1, che afferma che «il Consiglio comunale può riservare un'aliquota non superiore al quindici per cento degli alloggi da assegnare annualmente con proprio provvedimento per far fronte a specifiche documentate situazioni di emergenza abitativa quali pubbliche calamità, sfratti esecutivi, sgombero di unità abitative da recuperare, o per provvedere a favore di particolari categorie sociali. Tale limite può essere elevato, previa autorizzazione della Giunta regionale, nei Comuni ad alta tensione abitativa».

Nel primo caso si è trattato del progetto di desegregazione del cosiddetto “ghetto” di via Anelli a Padova (Mantovan 2015), un'area residenziale priva-

ta (complesso “Serenissima”) composta da sei palazzine che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, era stata progressivamente interessata da fenomeni di spaccio, segregazione razziale e degrado strutturale degli immobili, tanto che il Comune di Padova ha deciso di intervenire sgomberando le palazzine tra il 2005 e il 2007 e trasferendo i migranti dotati di documenti di soggiorno (circa 570 persone) in case popolari sparse in tutta la città. Nel secondo caso si tratta di un progetto più recente, realizzato dal Comune di Venezia tra il 2018 e il 2022 in risposta alle problematiche intercorse nel cosiddetto “villaggio sinto”, inaugurato nel 2009 nella Municipalità di Favaro Veneto, in via del Granoturco, e pensato come superamento di un “campo nomadi” presente sempre a Favaro, in via Vallenari, sin dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. L’esperienza del villaggio si è però rivelata fallimentare, e l’amministrazione comunale ha dunque deciso di chiudere con questa esperienza attraverso un progetto che ha portato all’inserimento in appartamenti di edilizia residenziale pubblica di circa 150 persone sinte e rom harvati che abitavano nel villaggio.

I due casi studio, pur diversi per ciò che concerne il periodo in cui sono stati realizzati i progetti e le caratteristiche dei destinatari degli stessi (nel primo caso migranti, prevalentemente nigeriani e marocchini, nel secondo rom e sinti), hanno alcuni importanti elementi in comune. In entrambi i casi, infatti, si è trattato di due insediamenti abitativi (privato nel primo caso, pubblico nel secondo) che con il tempo sono stati interessati da una serie di problematiche sociali e strutturali che a un certo punto sono state giudicate insostenibili dall’amministrazione pubblica (e, in parte, anche dagli stessi abitanti) e hanno attivato l’intervento di trasferimento degli abitanti in alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si è avvalso per l’appunto dell’articolo 11 della L.R 10/96 del Veneto, riservato a situazioni di emergenza abitativa. In tutti e due i contesti, inoltre, gli insediamenti abitativi in questione sono stati successivamente demoliti (l’abbattimento del complesso “Serenissima” a Padova è terminato il 14 settembre 2020, mentre quello del villaggio sinto si è chiuso il 17 marzo 2023).

Studiando recentemente le modalità di realizzazione e gli esiti del progetto di inserimento dei rom e sinti in case popolari realizzato a Venezia, il paragone con quanto emerso nella ricerca svolta in via Anelli a Padova mi è sorto spontaneo più volte, in riferimento sia ad alcuni elementi di somiglianza, relativi soprattutto agli effetti del trasferimento sui diretti interessati, sia alla grande diversità, potremmo dire, nello “stile” del lavoro sociale e nelle modalità dell’intervento. Il *modus operandi* veneziano, in particolare, mi è parso in linea con quello impiegato in molti altri interventi e progetti realizzati in ambito sociale in questo Comune. Nelle varie ricerche che ho realizzato in Veneto negli ultimi vent’anni su temi come l’immigrazione, la condizione dei rom e sinti e la sicurezza urbana, infatti, mi sono sempre imbattuta in quella che si potrebbe definire una “peculiarità veneziana”, ossia la centralità

e il protagonismo del Comune di Venezia nelle politiche sociali. Il Comune lagunare promuove e gestisce in prima persona servizi e interventi che in molti altri Comuni veneti (e non solo) sono erogati dal privato sociale<sup>2</sup> e, anche quando collabora con realtà del Terzo settore, esercita solitamente un ruolo di “regia” (Mantovan e Ostanel 2015). Inoltre, come vedremo, non si tratta solo della centralità delle politiche sociali, ma anche delle caratteristiche delle stesse, improntate alla bassa soglia e alla riduzione del danno.

Ho dunque deciso di approfondire questa “peculiarità veneziana” e di analizzare il progetto di trasferimento dei rom e sinti dal villaggio alle case popolari inquadrandolo nel classico tema socio-giuridico dei processi di implementazione delle norme (in questo caso l’art. 11 della L.R. 10/96 del Veneto) e cercando di mettere a fuoco quali sono gli elementi che hanno influenzato l’agire degli operatori sociali, che in quanto *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980) godono di un ampio margine di discrezionalità, e dunque le modalità specifiche con cui tale norma è stata implementata a Venezia.

In linea con quanto accennato poco sopra, ho approfondito in particolare il ruolo giocato dalle caratteristiche peculiari dei servizi sociali del Comune di Venezia nel modo in cui l’intervento è stato portato avanti. Per analizzare meglio questo aspetto, ho adottato un approccio *diacronico*, che ripercorre la nascita e la storia di questi servizi. Un secondo elemento individuato come importante, e che, come vedremo, è strettamente collegato al primo, consiste nelle caratteristiche degli operatori sociali dal punto di vista del background e della storia personale e professionale. Un terzo elemento, infine, è rappresentato dalle “strutture di opportunità politica” (Tilly 1978, McCarthy e Zald 1977) presenti ai livelli territoriali sovra-locali (regionale, nazionale, europeo).

Il tema dell’implementazione delle norme nell’ambito delle politiche sociali è stato inoltre fatto dialogare con quello relativo alla prospettiva anti-oppressiva nel lavoro sociale (Scarscelli 2019, 2022). Come noto, gli elementi che influiscono sulla discrezionalità degli *street-level bureaucrats* li possono orientare verso un *restringimento* dei diritti degli utenti oppure verso un *allargamento* degli stessi (Mantovan 2022). L’ipotesi che emerge da questo lavoro è che le peculiarità dei servizi sociali improntati alla bassa soglia a Venezia, e dunque anche dell’intervento di inserimento abitativo realizzato con i sinti e i rom, siano tali da promuovere uno stile anti-oppressivo nel lavoro sociale, e dunque un allargamento nella sfera dei diritti e un maggior soddisfacimento dei bisogni dei beneficiari, pur con qualche limitazione che accenneremo.

Nel valutare le caratteristiche dell’intervento veneziano, il caso di Padova fungerà costantemente da termine di paragone. Essendomi già occupata

---

<sup>2</sup> Pur se con alcuni rilevanti cambiamenti a partire dall’avvento del sindaco Brugnaro nel 2015.

della vicenda di via Anelli, non dedicherò un paragrafo specifico alla stessa, bensì mi limiterò ad evidenziare all'interno dell'articolo (e, in particolare, nel par. 5) gli elementi di somiglianza e gli elementi di divergenza rispetto al caso veneziano.

Di seguito, dopo una breve nota metodologica, svolgerò qualche considerazione rispetto ai temi dell'implementazione delle norme e dell'approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale. Successivamente ricostruirò la nascita e le caratteristiche dei servizi sociali di bassa soglia nel Comune di Venezia. Illusterò poi il progetto di trasferimento dei rom e sinti dal villaggio alle case popolari, mettendo in luce come le sue caratteristiche si situino appieno all'interno del peculiare stile di lavoro sociale in questo Comune. Infine, esporrò alcune considerazioni conclusive.

## 2. Nota metodologica

Come accennato, per la redazione di questo articolo sono stati utilizzati dati provenienti da diverse ricerche.

Per quanto riguarda il caso di via Anelli, si tratta di una ricerca svolta tra il 2008 e il 2010 nell'ambito di un progetto finanziato dall'Università di Padova, dal titolo: *“Dopo via Anelli: verso una nuova strategia di insediamento socio-abitativo dei migranti nella città di Padova”*, che ha comportato l'utilizzo di metodologie quantitative e qualitative (Faiella e Mantovan 2011, Mantovan 2015). Per ciò che concerne le prime, è stato somministrato un questionario a 107 migranti interessati dall'operazione di trasferimento dal complesso “Serenissima” di via Anelli, raggiungendo circa il 60% dei nuclei abitativi trasferiti (che sono stati 179, per un totale di 569 persone). Per quanto riguarda le seconde, sono state realizzate 17 interviste in profondità sempre a migranti trasferiti, ed è stato svolto un focus group con gli attori, istituzionali e non, responsabili del progetto di desegregazione e della sua implementazione. I dati emersi dal focus group sono stati poi arricchiti da 7 interviste, in cui una parte degli attori del progetto di desegregazione sono stati sollecitati ad approfondire ulteriormente alcuni aspetti.

Per ciò che concerne il caso del “villaggio sinto”, si tratta di una ricerca realizzata autonomamente nel 2008 e 2009 e aggiornata in anni successivi (cfr., tra le altre pubblicazioni, Mantovan 2016, 2021), che ha utilizzato le seguenti fonti:

- fonti secondarie: articoli di giornale, verbali dei consigli comunali e di municipalità in cui si è discussa la questione, dichiarazioni ufficiali del sindaco, petizioni e lettere scritte dal comitato che si opponeva alla realizzazione del “villaggio”;
- interviste ai protagonisti della vicenda (esponenti dell'amministrazione comunale, sinti e rom interessati dal progetto, membri del comitato),

sia indirette (trascrizioni di interviste radiofoniche fatte agli interessati e interviste riportate in libri e articoli di giornale) che dirette. Per ciò che concerne queste ultime, ho svolto 6 interviste con gli operatori sociali del Comune di Venezia che hanno seguito il progetto del “villaggio” nel 2008, nel 2009 e, per avere aggiornamenti sugli esiti della vicenda, anche nel 2016.

La fase successiva del trasferimento dei sinti e rom dal villaggio alle case popolari è stata invece approfondita tramite la partecipazione al progetto: *“Popolazioni vulnerabili e diritto alla città in Italia e in Francia”*, finanziato nell’ambito del Bando PHC Galileo 2020 (responsabili scientifici: Guido Borelli, Università IUAV di Venezia, e Grégory Busquet, Université de Paris X-Nanterre). Nell’ambito della ricerca, nel 2022 e 2023 sono state realizzate interviste semi-strutturate con 3 referenti comunali del progetto e 18 ex abitanti del “villaggio” transitati negli appartamenti.

Infine, oltre alle ricerche che hanno approfondito i casi studio del “ghetto” di via Anelli a Padova e del “villaggio sinto” a Venezia, l’analisi esposta in questo articolo si avvale anche di passate ricerche che hanno studiato, tra le altre cose, il tema generale delle politiche sociali rivolte a soggetti razzializzati e/o in condizioni di esclusione sociale a Venezia (Mantovan 2007, Mantovan e Ostanel 2015), nonché di due interviste svolte nel 2024 con Gianfranco Bettin, consigliere comunale a Venezia, e Giuseppe (detto Pino) Di Pino, operatore sociale, per approfondire ulteriormente la storia e le caratteristiche dei servizi sociali nel Comune di Venezia.

### **3. Implementazione delle norme e approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale**

La tematica dell’implementazione delle norme è presente nella tradizione sociologico-giuridica (cfr., tra i tanti, Treves 1972; Friedman 1978; Chambliss e Seidman 1987; Ferrari 1987, 2004; Pocar 2002) che guarda non al diritto “sulla carta” bensì al diritto “in azione”, ponendosi empiricamente domande sulla sua effettività ed efficacia (Prina 2019b, p. 308) e svelando così l’irriducibile distanza tra la *“law in books”* e la *“law in action”* (Bentley 1908, Pound 1910).

L’azione giuridica, infatti, è intrinsecamente teleologica (chi agisce attraverso il diritto lo fa per raggiungere degli obiettivi), ma, a causa della distanza tra le norme e i sottostanti rapporti che queste intendono regolare, gli effetti del diritto sulla società spesso non sono quelli che il primo si ripropone (Ferrari 2004). Tra i tanti fattori che entrano in gioco in questo processo, l’agire di chi è chiamato ad applicare ed implementare il diritto (giudici, avvocati, esponenti della pubblica amministrazione, ecc.) svolge un ruolo cruciale, molto meno “tecnico” e molto più discrezionale e politico di

quanto non sembri ad uno sguardo superficiale. A livello attuativo si esprimono volontà, scelte, interessi, orientamenti di valore che si sostanziano in decisioni, o non decisioni, la cui rilevanza è pari, se non superiore, a quella della produzione legislativa (Prina 2019b, p. 313).

Uno fra i molti elementi che condizionano il rapporto tra effettività ed efficacia della norma è rappresentato dalla *natura* della stessa. Se si tratta di una *norma semplice*, come nel caso di una legge che introduce un divieto o un obbligo, la sua effettività coinciderà di fatto con una mera *applicazione* delle disposizioni previste, e la distanza tra effettività ed efficacia tenderà a ridursi: se una norma di questo tipo è effettiva tenderà anche ad essere efficace (Prina 2019b, pp. 303-304). Se invece abbiamo a che fare con una *normativa complessa* la questione risulta più complicata. Quest'ultima è volta ad intervenire su materie vaste e articolate (si pensi ad esempio alle leggi che affermano diritti sociali), e dunque definisce una serie di obiettivi delineando necessariamente solo in termini generali le misure e le azioni necessarie per raggiungerli. Il ruolo delle istituzioni preposte a realizzare gli obiettivi indicati è dunque in questo caso molto più rilevante, tanto che per questo tipo di normative è più appropriato parlare di processo di *implementazione* (Bardach 1977) piuttosto che di semplice applicazione della legge (Prina 2019b, pp. 304-305). Il concetto di implementazione della legge indica l'insieme di mezzi attraverso i quali questa può raggiungere i suoi obiettivi (Ferrari 2004, p. 95). Si tratta di un processo complesso, all'interno del quale una serie di attori istituzionali, interpretando le indicazioni e la *ratio* della normativa, operano scelte e intraprendono azioni, spesso discrezionali e culturalmente e politicamente orientate, tali da rendere effettivo e possibilmente efficace il dettato normativo (Prina 2019a, p. 24, Prina 2019b, pp. 305-306).

La pubblica amministrazione e i suoi attori, in particolare, costituiscono un punto di snodo cruciale per l'implementazione di leggi e regolamenti, e rappresentano dunque un campo di indagine molto fertile per la sociologia del diritto. Cecilia Blengino (2019) richiama una serie di elementi alla luce dei quali la rappresentazione di un agire politicamente neutro degli esponenti della pubblica amministrazione, visti come meri esecutori di direttive e norme, non risulta sostenibile. Tra questi troviamo: le strutture di potere informale che si sviluppano all'interno delle P.A., che possono alternativamente favorire o ostacolare gli scopi dell'amministrazione; le riforme efficientiste della P.A., che hanno aumentato molto l'interferenza politica nel reclutamento della dirigenza burocratica; i processi di decentramento e le nuove forme di *governance*, che hanno progressivamente incluso nella sfera dell'amministrazione pubblica sempre più soggetti che non possiedono una formazione di tipo giuridico-amministrativo, tanto che gli operatori del diritto attivi all'interno della P.A. rappresentano «un esempio emblematico

del costante intreccio tra elementi della cultura giuridica interna ed esterna» (*ivi*, p. 196).

Il tema dell'implementazione delle politiche pubbliche, e dunque anche del ruolo dell'amministrazione pubblica, è ovviamente un oggetto di studio importante non solo per la sociologia del diritto, ma anche per discipline come la scienza politica. A studi che hanno adottato un approccio *top-down*, concentrandosi sull'analisi della normativa per individuare lo scostamento tra gli intenti politici e i loro esiti, si contrappongono ricerche che, utilizzando una prospettiva *bottom-up*, considerano la normativa solo uno tra i fattori che incidono sull'implementazione, e si focalizzano perciò direttamente sui contenuti e sulle dinamiche di quest'ultima per decifrare la combinazione di condizioni che producono determinati esiti (Saruis 2013, p. 541). All'interno di questa seconda prospettiva, un contributo molto rilevante è quello del politologo Michael Lipsky (1980), che sostiene l'utilità di analizzare l'operato della *street-level bureaucracy*, ossia delle agenzie pubbliche (scuole, polizia, servizi sociali, corti di giustizia) il cui personale opera a diretto contatto con i cittadini col compito di assegnare loro benefici e sanzioni (Saruis 2013, p. 541). Gli *street-level bureaucrats* dispongono di un potere discrezionale ineliminabile, che si esercita nel «determinare la natura, l'ammontare e la qualità dei benefici o delle sanzioni erogate dalle agenzie nelle quali operano» (Lipsky 1980, p. 13), e che li rende *decision makers* latenti (Lippi e Morisi 2005). La prospettiva *street-level* analizza le strategie di conformismo o sovversione degli attori, le relazioni di potere e di condizionamento fra di loro, i fattori che influenzano le loro decisioni e il modo in cui queste ultime vengono ricondotte a prassi sistematiche, producendo *routines* informali che finiscono per costituire concretamente le politiche (Saruis 2013, p. 543). Secondo Lipsky, infatti, l'essere tenuti ad assumere continue decisioni causa agli *street-level bureaucrats* un certo stress da sovraccarico, che li induce ad elaborare strategie routinarie e procedure standardizzate e ripetitive, le quali, entrate a regime, diventano vere e proprie prassi del servizio (*ivi*, p. 542). La discrezionalità degli *street-level bureaucrats* è particolarmente significativa nel settore delle politiche e dei servizi sociali, a causa di fattori come: la discrepanza spesso presente tra risorse disponibili e domanda di intervento, che crea una pressione sui servizi; obiettivi spesso plurimi, ambigui e generici; la frequente presenza di un'asimmetria informativa e di potere tra operatori e richiedenti (*Ibidem*), come pure tra operatori di diversa cultura professionale.

Con riferimento all'ambito delle politiche e dei servizi sociali, è interessante porre in dialogo la letteratura sul potere discrezionale degli *street-level bureaucrats* con le riflessioni che Daniele Scarscelli (2019, 2022) compie a proposito del *potere* che gli assistenti sociali (e gli operatori sociali in genere) inevitabilmente detengono nella relazione con l'utente. Gli utenti dei servizi sociali, infatti, sono persone per lo più etichettate come devianti,

nei confronti delle quali gli operatori sociali, che ne siano consapevoli o meno, esercitano una forma di controllo sociale. Il punto, dunque, secondo lo studioso, non è *se* gli operatori sociali esercitino potere, poiché questo è assodato, bensì *come* lo esercitano. Basandosi sugli approcci interazionisti e critici nello studio della devianza (Becker 1963, Matza 1969) e sulla prospettiva teorica del “*critical social work*” (Bailey e Brake 1975, Fook 2002, Dalrymple e Burke 2006, Ferguson 2008, Healy 2012, Rogowski 2014), Scarscelli distingue due modalità contrapposte di lavoro sociale, nelle quali il processo valutativo dell’operatore è orientato da due paradigmi mutualmente esclusivi, che influenzano le forme attraverso cui il potere è esercitato. La prima, che si colloca all’interno di un paradigma *positivista*, assume l’esistenza di una realtà sociale esterna che può essere indagata empiricamente da un osservatore neutrale, e considera il sistema normativo e valoriale dominante come avente una natura consensuale. L’operatore che orienta il proprio processo valutativo in linea con questo paradigma tenderà ad utilizzare strumenti di *assessment* standardizzati (come griglie e tabelle), non si interrogherà sui presupposti normativi che stanno alla base della sua visione dell’utente e della problematica in oggetto e adotterà un approccio correzionale. Il potere che eserciterà nei confronti dell’utente sarà tendenzialmente di tipo *paternalistico*, ossia un tipo di potere che si manifesta quando l’agente dominante (per status, per forza fisica, per competenza, ecc.) usa il suo potere per procurare un beneficio a un altro attore sociale che non è ritenuto pienamente in grado di autodeterminare il proprio corso di azione (Scarscelli 2022, p. 53).

La seconda modalità di lavoro sociale si colloca invece dentro un paradigma *costruttivista*, che porta l’operatore sociale ad essere consapevole della natura politica delle norme sociali e delle definizioni dominanti e lo orienta verso l’esercizio di un potere *trasformativo*. Una relazione di potere è trasformativa quando lo scopo dell’agente dominante è quello di fare in modo che l’agente subordinato apprenda quelle competenze e acquisisca quelle risorse che gli consentiranno di superare il gap di potere tra lui e l’agente dominante. È un tipo di potere compatibile con una prospettiva critica del lavoro sociale, poiché, piuttosto che essere usato per dominare un altro essere umano, è usato per aiutare un’altra persona ad acquisire la capacità di autodeterminarsi (*ivi*, p. 54). Il potere trasformativo si fonda su un approccio *comprendente*, non classificatorio, sull’idea che non ci può essere uno standard per tutti (*ivi*, p. 155). Gli operatori sociali che adottano una prospettiva critica riconoscono la natura strutturale dei problemi sociali e individuali e adottano un approccio auto-riflessivo, che li porta ad interrogarsi costantemente sul tipo di assunzioni e sui modelli normativi da cui partono, sul tipo di potere e di controllo sociale che stanno esercitando nei confronti dei propri utenti e sugli effetti del proprio operato, nello sforzo di agire il più possibile in una direzione anti-oppressiva e di comprendere

il punto di vista dei propri utenti. Nei confronti di questi ultimi esercitano spesso un tipo di autorità definita da Scarscelli *autorità personale*, una forma di autorevolezza che porta l'utente a dare ascolto all'operatore sociale non in virtù di un rapporto di coercizione, bensì perché l'operatore, in virtù del comportamento adottato nella relazione di potere, appare agli occhi dell'utente giusto, imparziale, onesto, rispettoso nei suoi confronti (*ivi*, pp. 51-52), in definitiva più "umano" rispetto a chi adotta un approccio paternalistico (Scarscelli 2019).

Unendo le considerazioni sul potere discrezionale di cui godono gli *street-level bureaucrats* nei processi di implementazione delle norme (specie le norme complesse come quelle che trattano di diritti sociali) con il contributo di Daniele Scarscelli, potremmo dunque affermare che, partendo dal già accennato presupposto che gli operatori sociali possono utilizzare il proprio potere discrezionale sia per ampliare che per restringere la fruizione di diritti da parte di determinati soggetti rispetto alla previsione normativa, un elemento che influisce in questo senso è l'adesione o meno degli operatori sociali ad uno stile di lavoro orientato da un processo di valutazione di tipo costruttivista e, dunque, volto all'esercizio di un potere di tipo trasformativo. L'adozione da parte degli operatori di un approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale costituirebbe, cioè, un elemento che li orienta verso processi di implementazione delle norme particolarmente favorevoli verso i beneficiari. In questo contributo, con riferimento al caso del progetto di accompagnamento dei sinti e rom dal villaggio sinto alle case popolari realizzato a Venezia, intendo sostenere questa ipotesi. Voglio però fare anche un ulteriore passo, ossia approfondire che cosa ha influenzato il peculiare stile di lavoro sociale che si è affermato nel comune lagunare. Partendo dal presupposto che «l'azione che coinvolge il diritto è da intendersi come guidata dalle esperienze degli attori e dalla *cultura* che informa il loro comportamento» (Murger 1993, p. 14, cit. in Lannutti 2023, p. 119, corsivo mio), dato che ogni *cultura* (che sia giuridica, istituzionale, organizzativa, professionale o altro) si costruisce *nel tempo*, per analizzare l'origine dell'approccio adottato dagli operatori dei servizi sociali veneziani (così come dagli operatori di qualsiasi altro servizio) risulta fondamentale adottare un approccio dia-cronico<sup>3</sup>.

Approfondiamo dunque di seguito la storia dei servizi sociali di bassa soglia a Venezia.

---

3 Con riferimento alla cultura giuridica, ad esempio, alcuni autori hanno affermato che per comprendere una certa cultura giuridica dobbiamo ripercorrere le sue radici storiche (Nelken 2004, Santoro 2010, Blengino 2019, Pennisi e Consoli 2001), anche perché questo ci aiuta a mettere in luce i legami tra cultura e struttura (Quiroz Vitale 2018).

#### 4. I servizi sociali nel Comune di Venezia

Come accennato nell'introduzione, il Comune di Venezia si contraddistingue nel panorama veneto, e in parte anche nel panorama nazionale, per il suo forte protagonismo nel campo delle politiche sociali e per aver realizzato negli anni servizi sociali d'avanguardia. Questi aspetti appaiono legati ad una tradizione progressista, riconducibile in parte alla presenza del polo industriale di Marghera, che costituisce un'eccezione al modello diffuso delle industrie venete e che ha favorito una rilevante sindacalizzazione e, appunto, un forte investimento nelle politiche sociali (Mantovan 2007), tanto che nel 2012 il responsabile dell'allora servizio "Promozione Inclusione Sociale" del Comune di Venezia affermava orgogliosamente che «la numerosità e la qualificazione dei nostri servizi è difficilmente riscontrabile in altre realtà»<sup>4</sup>.

Si tratta di una scelta precisa, rivendicata esplicitamente da vari esponenti dell'amministrazione lagunare. In una pubblicazione del Comune del 2009, ad esempio, Gianfranco Bettin (già assessore alle Politiche sociali e ai Rapporti con il volontariato e prosindaco del Comune di Venezia, in quel momento assessore all'Ambiente e attualmente consigliere comunale), parla di un «radicale rinnovamento del sistema di welfare cittadino, avviato nei primi anni Novanta e protrattosi fino ad oggi, con una costante: la centralità della spesa sociale nel bilancio del Comune di Venezia e la centralità del sistema di welfare nelle sue politiche» (Bettin 2009, p. 90).

Di questa fase di rinnovamento è stato protagonista lo stesso Bettin, inizialmente come attivista in associazioni di base del territorio, in particolare Marghera, e poi, dal 1993 al 2000 (e successivamente anche dal 2005 al 2010) come assessore e prosindaco all'interno delle cosiddette giunte "rosso-verdi" del sindaco Massimo Cacciari, governate, oltre che dall'area dell'attuale Partito democratico, dal partito di Rifondazione Comunista e dalla Federazione dei Verdi. Si è trattato di una stagione particolarmente vivace dal punto di vista sociale e politico, caratterizzata, tra le altre cose, dalla nascita del movimento politico dei Disobbedienti verso la fine degli anni Novanta lungo l'asse Padova-Mestre. Verso la metà degli anni Novanta, infatti, all'interno del movimento dei centri sociali del Nordest è stata elaborata una strategia per superare le limitazioni imposte dall'enorme varietà delle singole esperienze locali dell'auto-organizzazione: è stato deciso di entrare progressivamente nell'arena politica locale, anche attraverso il rapporto con le forze politiche rosso-verdi nelle istituzioni, in qualche caso con l'iscrizione di militanti veneti al PRC o al partito dei Verdi (Mantovan 2007). Di questo partito fanno parte anche due importanti protagonisti della stagione delle giunte rosso-verdi, Beppe Caccia e lo stesso Gianfranco Bettin, en-

---

<sup>4</sup> Intervista a Marino Costantini, "Le voci di via Piave", n. 12, Dicembre 2012, pp. 6-7.

trambi, specie Caccia, molto vicini al mondo dei centri sociali, *in primis* il centro sociale “Rivolta” di Marghera.

Gianfranco Bettin, inoltre, insieme ad altre persone che poi saranno protagoniste del rinnovamento dei servizi sociali a Venezia anche in veste di operatori, collaborava con un’associazione sempre di Marghera, di nome Airis, composta da volontari e attivisti che svolgevano lavoro di strada, soprattutto con giovani che facevano uso di sostanze stupefacenti (come ci racconta: «*avevamo dei gruppi che intervenivano a sostegno dei ragazzi in difficoltà anche perché li conoscevamo. Erano nostri coetanei all’epoca. E sostenevamo loro, le loro famiglie*»). Lavorando sul territorio, Bettin e altri si rendono conto che stavano sorgendo tutta una serie di nuove questioni sociali, tra cui l’aumento dello spaccio e del consumo di sostanze stupefacenti e l’incremento del disagio giovanile, che richiedevano nuove risposte e nuove figure. Esercitano dunque pressione sull’amministrazione comunale perché introduca al suo interno una nuova figura, ossia l’operatore sociale di strada:

All’inizio degli anni Novanta una vasta mobilitazione cittadina, di cui il nostro gruppo di base che operava soprattutto a Marghera (attivisti, volontari) era parte importante, di fatto impone alla giunta DC-PSI e partiti minori, guidata da Ugo Bergamo, di intervenire sperimentando modalità nuove nel campo del disagio sociale, in particolare giovanile (erano avvenuti alcuni episodi molto duri che avevano visto protagonisti minori o giovanissimi). La giunta, quindi, avvia un progetto con tre operatori (due educatori e una psicologa), niente più che un primo passo (Gianfranco Bettin, consigliere comunale presso il Comune di Venezia, 2024).

Contemporaneamente, Airis e altre associazioni di base del territorio partecipano attivamente ad un coordinamento di nome “Educare e non punire”, che promuove un approccio non repressivo nei confronti del consumo di sostanze stupefacenti, in aperta critica all’approccio criminalizzante che si stava affermando a livello *mainstream*, e che, tra le altre cose, organizza una grande manifestazione nazionale a Mestre nel 1992. Un anno dopo, con l’elezione a sindaco di Massimo Cacciari e l’insediamento della prima giunta rosso-verde in città, tutto il patrimonio in termini di reti, conoscenze e metodologie accumulato negli anni precedenti da Bettin, Caccia e altri viene utilizzato per introdurre importanti innovazioni nelle politiche sociali del comune lagunare:

Quando andammo al governo della città, nel dicembre 1993, alcuni di noi, che venivano da questa esperienza, oltre a lavorare sulla struttura generale del sistema di welfare, aumentando di più del doppio il bilancio della spesa sociale e potenziando il welfare generalista, recuperammo quell’approccio fondato sull’attività di rete, sulla bassa soglia, sulla *harm reduction*, che avevamo frequentato negli anni precedenti, in particolare lavorando il nostro

gruppo soprattutto con il gruppo Abele di Torino, partecipando a convegni in Italia e all'estero (Liverpool, Berlino, Francoforte...) di esperienze europee e internazionali che guardavano a questa frontiera qua, e quindi cercammo di metterlo in pratica, non solo nel campo delle tossicodipendenze, ma a tutto campo, ovunque ci fossero quelli che Slavoj Žižek chiama "soggetti scabrosi", cioè situazioni di conflitto, ma anche di sofferenza da parte dei protagonisti... quindi partimmo dal costruire i primi servizi a bassa soglia e vocati alla mediazione sociale in diversi ambiti (Gianfranco Bettin, consigliere comunale presso il Comune di Venezia, 2024).

Negli anni immediatamente successivi nascono dunque tutta una serie di servizi di bassa soglia nel campo della tossicodipendenza (dove il Comune si dota del primo servizio di Riduzione del danno interno ad un'amministrazione comunale in Italia), della prostituzione (con l'avvio dell'innovativo servizio "Free Women Project - Città e prostituzione", che verrà studiato a livello nazionale e internazionale - Carchedi et al. 2008), della grave marginalità, dell'animazione di comunità e del territorio (servizio ETAM). Queste unità operative adottano una metodologia di intervento che valorizza molto il lavoro di strada e la promozione di una relazione con i destinatari degli interventi, costruita recandosi nei luoghi dove questi si trovano, piuttosto che pretendendo che siano loro a recarsi presso gli uffici comunali (è appunto il concetto di "servizio a bassa soglia"). In linea con l'approccio della riduzione del danno, che intende quest'ultima in relazione non solo all'individuo ma anche alla comunità locale, inoltre, non ci si occupa solo di persone che fanno uso di sostanze stupefacenti, *sex workers* e persone senza dimora, bensì viene fatta anche un'opera di mediazione sociale tra questi soggetti e il resto della cittadinanza. Le persone in condizioni di marginalità sociale e/o che mettono in atto comportamenti "devianti" (o percepiti come tali), infine, non sono viste tanto come soggetti a cui fornire "assistenza" o da reprimere ed eliminare, quanto come potenziali collaboratori, portatori di conoscenze e competenze da valorizzare: l'impostazione è quella di tutelare i diritti di tutti i gruppi sociali e di considerare tutti potenziali "partner" negli interventi che vengono attivati.

Per mettere in piedi questi nuovi servizi di bassa soglia la figura dell'educatore di strada, introdotta in modo sperimentale dall'amministrazione precedente, viene ora enormemente potenziata. Vengono assunti decine di educatori che vanno a comporre la "Reds - Rete degli educatori di strada", che vengono reclutati per lo più negli ambiti del volontariato laico e cattolico, dei gruppi di base operanti sul territorio e dall'attivismo da cui provenivano gli stessi protagonisti politici delle giunte rosso-verdi:

Una volta andati al governo costruiamo i percorsi professionali di cui avevamo bisogno, non solo, diciamo sul piano dei titoli... allora c'erano pochi che avevano i titoli, c'erano anche pochi corsi da educatore o da operatore del

tipo che ci servivano. E facemmo valere anche l'esperienza in situazioni o di volontariato strutturato o anche di volontariato di base, insomma, per cui entrarono in questo progetto decine, ma veramente decine di ragazzi e ragazze, perché erano tutti molto giovani, che, come dire, erano portati... avevano già fatto di loro un percorso di approccio sul campo e non temevano di entrare in situazioni molto difficili come quelle che dovevano fronteggiare (Gianfranco Bettin, consigliere comunale presso il Comune di Venezia, 2024).

Queste figure vengono fortemente supportate dall'amministrazione comunale, che mette in piedi un solido apparato di consulenza e sostegno a loro dedicato e che investe sulla loro legittimazione nei confronti degli altri servizi del Comune, delle altre istituzioni, della cittadinanza, del sistema dell'informazione. Gli operatori vengono inoltre realmente messi al centro, e hanno la possibilità di incidere sulle scelte e sui metodi in fatto di politiche sociali, come ci racconta Pino Di Pino, operatore nel servizio di riduzione del danno del Comune di Venezia e presidente della Rete Italiana Riduzione del Danno (ITARD):

Io lavoro in questo servizio dal Duemila. È il primo lavoro serio che ho fatto in vita mia. Sono inquadrato come educatore professionale ma non ho il titolo, perché nel Duemila il Comune di Venezia sui servizi di frontiera valorizzava, più che il titolo di studio, l'attitudine, la competenza, e aveva alcuni bacini della società civile da cui attingeva per trovare gli operatori giusti. Io sono finito a fare questo mestiere perché uno di questi bacini era il centro sociale "Rivolta". Il fatto che ero arrivato al centro sociale proprio con lo sguardo dell'antiproibizionista mi ha portato fino a qua [...] Dal mio osservatorio, la fase ascendente inizia nel '97, quando il servizio si costituisce, questo insieme a "Città e prostituzione", e gli assessori sono del polo rossoverde... Mestre è stato per anni il fulcro di reti nazionali, ad esempio la rete sulle droghe faceva qui i suoi convegni [...] Una cosa che è cambiata in città è il rapporto che l'amministrazione comunale ha con certa parte della società civile, che è sempre stata invece molto coinvolta nelle scelte, anche direttamente. Era questo il pensiero di Cacciari, "perché non includerli che così magari la smettono anche di rompere le scatole?" sostanzialmente, e dunque di lasciarsi condizionare ma dentro un contesto di governo istituzionale della città, che era geniale, brillante se vogliamo, perché lui non aveva più nessuno da sinistra che lo potesse attaccare, e i movimenti e la società civile hanno avuto la possibilità di incidere fattivamente nel governo della città. Poi, quali siano stati gli esiti di questa cosa chi lo sa... il processo era sicuramente molto interessante, il modello di governo era innovativo [...] Come operatore tu avvertivi questo grosso investimento, e questo rapporto diretto, questo continuo confronto con la parte politica (Pino Di Pino, educatore del Comune di Venezia, 2024).

Il carattere innovativo di questa fase, e molto peculiare rispetto ad altri contesti, risiede nel fatto che il sistema dei servizi sociali del Comune lagunare

viene ridisegnato introducendo al suo interno una serie di servizi di bassa soglia, in cui, come raccontato da Bettin e Di Pino, lavorano operatori che non vengono selezionati in base a un astratto titolo di studio, che peraltro non esisteva ancora come “specializzazione” (avverrà più tardi, e da allora verrà richiesto anche dal Comune), bensì al loro essere attivi nell’impegno sociale di base e nel volontariato del territorio. Tra questi gruppi, spicca il centro sociale “Rivolta”, che, anche tramite organizzazioni che nascono al suo interno (come la cooperativa “Caracol”), diverrà un partner molto importante in questi anni per il Comune lagunare.

Il fatto che l’approccio trasversale a tutti questi servizi sia quello della bassa soglia, del lavoro di strada e della riduzione del danno, e il fatto che al loro interno non vengano impiegate figure tradizionali, come l’assistente sociale, bensì siano ingaggiati soggetti militanti e volontari del territorio che vengono inquadrati come educatori di strada, ha un evidente impatto sullo “stile” del lavoro sociale che viene messo in campo. La riduzione del danno e il lavoro di bassa soglia, infatti, specie per come vengono attuati a Venezia, hanno molti punti in comune con l’approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale illustrato da Scarscelli (come ha confermato lo stesso Pino Di Pino, che conosce il lavoro del sociologo piemontese, durante un seminario da me organizzato su questi temi<sup>5</sup>): un approccio pragmatico, non giudicante e flessibile; la decostruzione delle rappresentazioni dominanti (nel caso dei soggetti che fanno uso di sostanze stupefacenti, la critica sia al modello medico/vittimizzante che a quello morale/criminalizzante); l’obiettivo di mettere al centro l’*empowerment* e l’auto-determinazione dei soggetti, visti come portatori di competenze e capaci di agency; la non individualizzazione delle problematiche bensì, al contrario, la consapevolezza del legame tra agency individuale e struttura sociale (come conferma anche l’importanza attribuita al concetto di *setting*, uno dei tre elementi del “triangolo di Zinberg” (2019), punto di riferimento per gli operatori che lavorano nella riduzione del danno). Inoltre, i percorsi politici e militanti degli educatori che vengono assunti li spingono ulteriormente verso un atteggiamento anti-autoritario, auto-riflessivo (a questo proposito mi è stata citata da un operatore la fase zapatista del “camminare domandando”<sup>6</sup>), volto al perseguimento della giustizia sociale.

La peculiarità risiede anche nel fatto che, poiché, come affermato da Bettin, «la nostra ottica era che il Comune era il regista di questi progetti, anche rispetto alle altre istituzioni, perché siamo noi quelli eletti direttamente», questo tipo di figure (operatori di strada, volontari, attivisti) sono

---

5 Seminario: “Lavoro sociale di bassa soglia: un approccio anti-oppressivo?”, Università di Padova, 10 aprile 2024.

6 Il movimento zapatista è stato di grande ispirazione per i militanti del centro sociale Rivolta in quegli anni, come dimostra anche il nome scelto per la già citata cooperativa fondata da alcuni di loro (“Caracol”).

state inserite in pianta organica all'interno dei servizi sociali del Comune, cosa molto rara, dato che in altri contesti si tratta di figure che troviamo in cooperative e associazioni. Questo ha varie conseguenze: la legittimazione di questi operatori nei confronti del territorio e delle altre istituzioni, la loro maggiore facilità di interlocuzione con altri settori dell'amministrazione comunale, la continuità degli interventi, come emerge anche in questo brano di intervista, realizzata nel 2009 con Roberta Zanovello, allora educatrice del servizio ETAM - Animazione di comunità e del territorio:

Siamo probabilmente l'unico servizio in Italia che fa animazione di comunità, servizio nel senso istituzionale. Ci sono diversi gruppi, cooperative, associazioni, però questo denota proprio già una particolarità nel fatto che il Comune di Venezia già alla fine degli anni Ottanta ha deciso di dotarsi di un servizio di questo tipo e quindi di metterlo in pianta organica, cioè di acquisirlo con propri educatori. Questa è stata una scelta coraggiosa, voi tenete presente che il Comune di Venezia ha in pianta organica circa un centinaio di educatori di strada per cui è probabilmente l'unico Comune in Italia [...] Mentre in tutti gli altri Comuni esiste il Servizio sociale, per cui la classica assistente sociale [...] e magari i lavori come il nostro poi vengono demandati invece all'esterno. È chiaro che è una scelta politica ben precisa, nel senso che demandare all'esterno vuol dire cambiare continuamente educatori, cambia il politico e cambia la cooperativa, cioè cambiare continuamente taglio, e chiaramente invece acquisire degli educatori in proprio vuol dire creare dei servizi stabili. Quindi Venezia si è dotata di diversi servizi che hanno a che fare con il territorio, nel senso che poi il nostro ambito di intervento è proprio sporcarsi le mani con il territorio, uscire [...] parliamo proprio di servizi di frontiera (Roberta Zanovello, educatrice del Comune di Venezia, 2009).

Questi aspetti trovano riscontro in una ricerca che ha comparato gli educatori di strada a Venezia e Padova. Secondo gli autori, il fatto che a Venezia, contrariamente a quanto accade a Padova, il lavoro di strada sia un servizio che fa parte integrante di un settore del Comune, ha effettivamente delle importanti ricadute positive in termini di fidelizzazione e autonomia degli operatori, i quali, essendo essi stessi "istituzione", non sono sottoposti alle interferenze dell'amministrazione comunale che invece si verificano a Padova, dove ad esempio alle cooperative e ai singoli a cui viene appaltata l'educativa di strada si chiede una visibilità pubblica dell'intervento (quando invece la visibilità, in molti casi, è tra gli elementi che più fanno fatica ad emergere in un intervento di strada). Anche la continuità degli interventi è fortemente inficiata nel caso padovano: qui la necessità di sviluppare il lavoro rimanendo all'interno della prospettiva temporale prevista dal bando o dalla convenzione pone delle importanti questioni circa il rischio di forzare l'intervento, mettendone in crisi la stessa riuscita. Inoltre, l'alternanza delle cariche politiche pone non pochi problemi in caso di non condivisione di

progetti avviati con precedenti amministrazioni, con il rischio di mettere a repentaglio un progetto nella sua fase di piena realizzazione. Di fatto, l'unico aspetto positivo della situazione padovana è connesso all'età degli educatori, che il continuo turn-over mantiene bassa: a Venezia, infatti, gli educatori, assunti dal Comune a tempo indeterminato, hanno in molti casi 40 o 50 anni, un'età che poco si presta al lavoro di strada (Butticci *et al.* 2006).

Inoltre, si tratta di figure *sui generis*, che sono contemporaneamente dentro e fuori dall'istituzione, che vengono percepite (e si auto-percepiscono) a tratti come parte del Comune e a tratti come *contro-parte* dello stesso, una sorta di "sacca di militanza" finita dentro l'amministrazione comunale grazie ad una peculiare finestra di opportunità politica. La particolarità di questa collocazione è evidenziata anche da alcune parole che due educatrici del servizio ETAM, durante un'intervista realizzata nel 2009, avevano utilizzato per riferirsi al proprio servizio («siamo a metà tra cittadini e istituzioni», «siamo una contraddizione», «siamo un'interfaccia», «facciamo da cerniera» «abbiamo un ruolo scomodo»), o da quanto ha affermato a proposito di sé stesso in un'intervista realizzata nel febbraio 2024 un educatore che lavora nella riduzione del danno con le persone che fanno uso di sostanze stupefacenti («Pietro Cipriano, basagliano, si definiva uno psichiatra riluttante... io potrei definirmi un "educatore riluttante"»).

Lo sviluppo delle politiche a bassa soglia in vari settori integrati in un sistema di welfare più generale a Venezia è andato avanti più o meno fino al 2014, anche se a partire dal 2007-2008 con maggior fatica, a causa sia dei pesanti tagli della spesa pubblica che hanno investito i Comuni, sia di una maggior burocratizzazione nel *modus operandi* del Settore dei servizi sociali, che ha rimesso al centro le gerarchie istituzionali e privato l'operatore di strada di quella relazione diretta che aveva con la parte politica. Nel 2015, poi, con l'avvento del sindaco Luigi Brugnaro, il sistema messo in piedi nei due decenni precedenti è stato pesantemente rivisto, con una ristrutturazione dei servizi sociali (che ha portato ad esempio alla chiusura del servizio ETAM), con tagli e con esternalizzazioni. Ma, proprio a causa del fatto che gli educatori assunti negli anni Novanta sono dipendenti comunali, questi ancora esistono e continuano ad operare, nei limiti del possibile, nel modo di sempre.

Andiamo dunque ad analizzare ora come questo stile peculiare di lavoro sociale si è manifestato anche nel progetto di inserimento in case popolari dei rom e sinti transitati per il villaggio.

## 5. Il progetto di accompagnamento sociale di rom e sinti in abitazioni del patrimonio pubblico

Uno degli ambiti di intervento degli operatori di strada ingaggiati dalle giunte Cacciari negli anni Novanta è quello dell'inclusione sociale di persone rom e sinte. Anche in quest'ambito si manifesta il protagonismo del Comune di Venezia, come confermano i due educatori che attualmente si occupano di questo target, interrogati sull'esistenza di realtà del Terzo settore che si sono occupate e/o si occupano di rom e sinti nel veneziano:

*Davide Morello:* Ci sono più i servizi che hanno conquistato il terreno, piuttosto che il volontariato.

*Alice Cesco:* Questa è una particolarità anche del Comune di Venezia in generale, nel bene e nel male, il Comune di Venezia è un Comune particolare, che ha un sistema di coesione sociale importante fatto di tanti operatori, fatto di tanto dentro, e in alcuni momenti secondo me ha schiacciato molto la costruzione del privato sociale [...] Nel bene e nel male, c'è il suo pro e il suo contro, però io credo che le politiche sociali debbano essere pubbliche [...] Comunque questa è la fotografia a mio avviso del nostro territorio, e anche su questo target (Davide Morello e Alice Cesco, educatori del Comune di Venezia, 2022).

Come vedremo, anche in quest'ambito, inoltre, è evidente l'approccio anti-oppressivo, volto a promuovere l'autodeterminazione dei soggetti e a non imporre soluzioni standardizzate per tutti, bensì a negoziarle con i diretti interessati e a tararle sulle specificità delle singole persone e dei singoli nuclei familiari. Con le persone appartenenti a minoranze etnico-culturali, come i rom e i sinti ma anche i migranti, le politiche sociali del Comune di Venezia manifestano inoltre un orientamento che potremmo definire "universalista" (Mantovan 2007), volto a garantire il diritto alla diversità culturale senza però creare soluzioni ghettizzanti, ma, al contrario, lavorando contemporaneamente per l'inclusione nella società più ampia, aspetto che potrebbe essere in parte collegato anche alla filosofia degli esponenti dei bacini della società civile, centri sociali *in primis*, da cui, come abbiamo visto, molti operatori sociali veneziani ed anche alcuni esponenti politici di allora provengono<sup>7</sup>.

---

7 Nel 2007, a proposito delle associazioni antirazziste espressione dei centri sociali veneziani e trevigiani che stavo studiando, scrivevo infatti che erano portatrici di «una concezione universalistica dei diritti, visti come appartenenti a tutti gli uomini a prescindere dalle loro specificità nazionali, etniche, religiose, ecc. È la filosofia dei diritti dell'uomo *versus* quella dei diritti del "nazionale"», perciò, «quando si parla di diritti e di partecipazione dei migranti, bisogna evitare di ragionare eccessivamente per "comunità" etniche, nazionali o religiose, cercando di promuovere, al contrario, l'idea di una "comunità" elettiva e non più di provenienza: quella dei cittadini che si battono per un diritto» (Mantovan 2007, p. 182).

Il primo intervento con persone rom è stato realizzato nei campi di Zelarino e San Giuliano, creati rispettivamente nel 1993 e nel 1994 per accogliere i numerosi profughi rom provenienti prevalentemente dalla Serbia e dal Kosovo che si erano riversati nella terraferma veneziana a causa della guerra nell'ex Jugoslavia. I due campi sono stati chiusi tra il 2001 e il 2003, a conclusione di un progetto (denominato "Mila") che ha coinvolto le istituzioni, le organizzazioni non governative e i rom, coordinato dalla cooperativa "Caracol", formatasi, come già accennato, nell'ambito delle attività del centro sociale "Rivolta". I profughi rom sono stati accompagnati verso soluzioni diverse, decise in base alle loro esigenze: alcuni hanno scelto di rimpatriare, altri hanno preferito inserirsi in appartamenti popolari o affittare/acquistare appartamenti nel mercato privato, e altri ancora hanno acquistato piccole zone di terra con un casolare. Questo intervento ha comportato il rapido superamento di soluzioni abitative ghettizzanti (i "campi rom" istituzionali allestiti per i profughi dell'ex Jugoslavia) che in altre città sono invece durati per decenni.

Nel 1998 è inoltre iniziata una duratura relazione tra i servizi sociali di bassa soglia di Venezia e alcune famiglie di sinti e rom harvati di cittadinanza italiana (tre grandi famiglie allargate, per un totale di circa 150 persone), che dalla fine degli anni Sessanta abitavano in un terreno in via Vallenari a Favaro Veneto. Il deterioramento delle condizioni del campo, insieme all'opportunità di partecipare al bando ministeriale "Contratti di quartiere", ha spinto il Comune di Venezia ad incaricare l'unità operativa ETAM di coinvolgere la comunità nella progettazione partecipata di un nuovo insediamento, un "villaggio" da realizzarsi poco distante. L'operazione di avvicinamento a questa comunità, realizzata da due educatori di strada del servizio, Radiana Gregoletto e Pierangelo Bertoli, è stata fatta in modo graduale e non impositivo, chiedendo il permesso ad alcuni di loro di poterli incontrare nel campo per spiegare il progetto che il Comune voleva proporre loro. Questa modalità è stata molto apprezzata, come ci ha raccontato Radiana Gregoletto, anch'essa proveniente dall'esperienza di lavoro di strada nell'associazione Airis. Gli educatori ETAM, inoltre, hanno adattato il loro modo di operare alle caratteristiche e ai bisogni della comunità: nonostante la loro metodologia prevedesse l'individuazione di alcuni rappresentanti con cui interfacciarsi, una volta riscontrato che le famiglie rom e sinte non erano

---

Ricordo inoltre un interessante dibattito, sempre nei primi anni Duemila, durante un incontro che avevo organizzato presso il Servizio Immigrazione del Comune di Venezia nell'ambito di una summer school internazionale (*Intensive programme on "Migration, Identity and Diversity"*, 28 agosto - 6 settembre 2005). Il dirigente del Servizio Immigrazione, che ha coordinato l'ufficio dalla fine degli anni Novanta al 2019, si era confrontato con un docente inglese proprio sul tema delle politiche ispirate al modello multiculturalista inglese, che il secondo sposava e che il primo invece criticava, sostenendo che gli immigrati una volta in Italia devono condividere con gli autoctoni una base minima di diritti e doveri.

abituata a delegare dei portavoce hanno deciso di relazionarsi con tutte le singole famiglie. Questa modalità, a detta di Gregoletto, «è stata una fatica, però ci ha permesso di entrare in relazione con tutti allo stesso modo... questa cosa infatti da loro era molto riconosciuta [...] c'è sempre stato un rapporto molto vero con loro [...] ci riconoscevano certo come Comune, ma anche con Radiana e Davide» (l'operatore di strada che nel 2002 ha sostituito Bertoli nel rapporto con questa comunità, e che tuttora la segue).

Anche la decisione di proporre ai rom e sinti il villaggio è frutto del tentativo di rispettare la volontà, espressa a suo tempo da molti membri di questa comunità, di non andare a vivere in appartamenti, come ci racconta sempre Gregoletto («il Comune di Venezia avrebbe voluto chiudere definitivamente, come era stato fatto in passato con il progetto Mila... ma non era possibile, perché loro non lo chiedevano, e quindi sarebbe stata davvero una violenza»<sup>8</sup>). In realtà, come avevo riscontrato in passato analizzando la vicenda del “villaggio sinto” (Mantovan 2016), la soluzione abitativa preferita realmente da molti abitanti del campo di via Vallenari sarebbe stata quella delle cosiddette “microaree”, consistente in piccoli appezzamenti di terreno attrezzati con case prefabbricate singole e dotate di tutti i servizi essenziali, dove poter vivere con la propria famiglia allargata (Liégeois 1994, Monasta e Sigona 2006). Prima del 2001 per i sinti realizzare questo tipo di forma insediativa era piuttosto semplice: acquistavano campi agricoli, li attrezzavano a proprie spese e vivevano lì in case prefabbricate o in case mobili. Ma nel 2001 è stato approvato il Testo Unico per l'Edilizia (DPR 308/2001), che vieta di vivere nei terreni agricoli e proibisce la costruzione di qualsiasi baracca anche per ricovero attrezzi. Si potrebbe ovviare a questo problema con l'acquisto di un'area edificabile, ma sono pochi coloro che possono permetterselo, oppure con l'acquisto di un'area agricola che, d'accordo con il Comune, con una modifica del piano regolatore, diventi edificabile, cosa che però avviene molto raramente. Esistono Regioni che hanno promosso leggi e politiche volte a favorire la possibilità delle microaree<sup>9</sup>, ma la Regione Veneto, da sempre governata dal centro-destra, non è tra queste. La soluzione del villaggio era stata dunque una sorta di soluzione di compromesso, una mediazione tra la volontà del Comune e quella dei sinti e rom. Si è trattato di una soluzione abbastanza peculiare nel panorama nazionale, nella quale il Comune di Venezia, in linea con l'orientamento che abbiamo già descritto nei confronti delle minoranze etnico-culturali, si riproponeva di realizzare politiche per le popolazioni rom e sinte che riuscissero a conciliare riconoscimento dell'uguaglianza e della differenza, proponendo, come aveva scritto l'allora

8 Le famiglie rom e sinte del campo di via Vallenari si differenziavano infatti dai profughi balcanici rom arrivati negli anni Novanta, che nel loro Paese erano già abituati a vivere in case dai tempi del comunismo.

9 Come la Regione Emilia-Romagna, che ha emanato una legge che consente ai sinti insediati in terreni agricoli di potervi rimanere (L.R. 16 luglio 2015, n. 11).

responsabile del Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza, una «terza via» tra «un'integrazione per assimilazione oppure, al contrario, una separazione netta» (Sartori 2009, p. 11).

Inoltre, la soluzione del villaggio non è stata proposta in blocco a tutti i sinti e rom del campo di via Vallenari, bensì questi hanno avuto la possibilità di scegliere se trasferirsi nella nuova struttura oppure se accedere ad una casa popolare. Dei 45 nuclei familiari residenti nel campo, 38 hanno scelto di andare nel nuovo villaggio e 7 hanno optato per un appartamento di edilizia residenziale pubblica.

La solida relazione di fiducia costruita tra gli educatori del servizio ETAM e i sinti e rom di via Vallenari è stata fondamentale perché non si creassero fratture durante le varie problematiche che si sono verificate, *in primis* quando i fondi ministeriali per la costruzione del villaggio non sono più arrivati (per approfondimenti, cfr. Mantovan 2016). In questo frangente, è emersa la connotazione degli operatori di strada del Comune di Venezia, e di quelli del servizio ETAM in particolare, come contemporaneamente parte e controparte del Comune, poiché essi sono stati determinanti nel fare in modo che non venisse abbandonato un progetto che aveva coinvolto i rom e sinti in un lungo percorso di progettazione partecipata, e che il Comune stanziasse fondi propri perché il villaggio alla fine venisse realizzato, come ci racconta Gregoletto:

C'è stato un buco di anni perché i finanziamenti non arrivavano, e per noi non è stato facile, perché noi per i sinti eravamo le istituzioni che non facevano il villaggio, e per il Comune eravamo gli amici degli zingari che rompevano le scatole per il villaggio [...] Come servizio abbiamo tenuto botta, andando a rompere le scatole ai politici del tempo, dicendo che quella comunità aveva bisogno... portandoli all'interno del campo, creando dei momenti in cui potessero rendersi conto... e finalmente un'assessora ha tirato fuori un finanziamento (Radiana Gregoletto, educatrice del Comune di Venezia, 2009 e 2023).

L'esperienza del villaggio, però, si è rivelata fallimentare, a causa di elementi come la parziale incongruenza tra l'insediamento come era stato progettato e come è stato realizzato, i problemi strutturali che interessavano le abitazioni, i conflitti tra famiglie, la stigmatizzazione derivante dal fatto che alcuni membri di una delle tre famiglie allargate lì presenti erano stati coinvolti in episodi di criminalità, e questo aveva gettato tutti gli abitanti del villaggio al centro di una visibilità fortemente negativa (Mantovan 2021). Molti abitanti del villaggio hanno dunque manifestato la volontà di andarsene (o se ne sono andati autonomamente) e di poter accedere ad una casa popolare. Il Comune di Venezia ha così deciso di porre fine a quella che, dopo la chiusura dei "campi rom" di Zelarino e San Giuliano, si configurava

come l'ultima esperienza istituzionale di insediamenti abitativi ad hoc per rom e sinti presente nel proprio territorio.

L'occasione per poter fornire una risposta ai bisogni abitativi manifestati dagli abitanti del "villaggio sinto" si è presentata nel 2014 con il "Programma Operativo Città Metropolitane 2014-2020" (PON Metro): così come il bando ministeriale per "Contratti di quartiere" alla fine degli anni Novanta aveva dato avvio all'intervento del nuovo villaggio, analogamente la possibilità di poter accedere a fondi cospicui nell'ambito del PON Metro, in quanto capoluogo di una città metropolitana, ha rappresentato per il Comune di Venezia un elemento determinante per l'avvio di una serie di interventi che hanno comportato, tra le altre cose, la ristrutturazione di alloggi pubblici di proprietà del Comune e l'inserimento al loro interno dei sinti e rom del villaggio che avevano richiesto ai servizi sociali un supporto per il reperimento di un alloggio. Come ci ha spiegato Alice Cesco, educatrice che con l'avvento delle giunte Brugnaro nel 2015 e la ristrutturazione dei servizi sociali ha sostituito Radiana Gregoletto nel rapporto con questa comunità accanto a Davide Morello (che invece è presente dal 2002),

il progetto PON Metro l'abbiamo pensato a fronte di una richiesta consistente, da parte degli abitanti del villaggio, di andare in alloggio pubblico: a fronte di una richiesta, abbiamo pensato al progetto che poteva realizzarla. Quindi non siamo partiti con un'imposizione dall'alto, perché sarebbe stato un atto violento (Alice Cesco, educatrice del Comune di Venezia, 2022).

Nel caso del progetto di desegregazione di via Anelli, invece, lo sgombero delle sei palazzine del complesso "Serenissima" è stato imposto agli abitanti dal Comune di Padova. Tale sgombero, inoltre, ha comportato che i migranti in situazione di irregolarità giuridica sono rimasti senza casa, perché la possibilità di trasferirsi in alloggi di edilizia residenziale pubblica era riservata solo a coloro che avevano regolari documenti di soggiorno.

Per ciò che concerne gli appartamenti di edilizia residenziale pubblica da assegnare in emergenza abitativa, il Comune di Venezia ha chiesto una miglioramento rispetto alla quota fissata dalla legge regionale:

Le emergenze abitative sono il 10% di quelle assegnate, poi ci sono delle deroghe concesse dalla Regione, il Comune di Venezia le chiede sempre. Col PON Metro abbiamo chiesto che fossero addirittura il 25%, perché avevamo molte azioni. La maggior parte sono state date a rom e sinti, e a senza dimora con l'*housing first* (Alice Cesco, educatrice del Comune di Venezia, 2022).

La scelta degli appartamenti da proporre alle famiglie è stata fatta tenendo conto delle esigenze specifiche di questo target: i due operatori sociali che seguono i rom e i sinti hanno visionato più di 400 alloggi pubblici del Comune e ne hanno scelti una trentina, in base a criteri come la presenza di

piccoli contesti condominiali, alloggi ai piani bassi, vicinanza di parcheggi gratuiti in cui poter parcheggiare il camper, rapporti tra famiglie. Gli inserimenti negli appartamenti sono inoltre stati fatti in accordo con le famiglie destinatarie, che hanno avuto la possibilità di valutare la nuova sistemazione proposta prima dell'accettazione. Questo *modus operandi* è stato agevolato dal fatto che gli educatori sono parte integrante del Comune, e dunque la relazione tra di loro e gli uffici casa si è configurata di fatto come una relazione tra due servizi dello stesso Comune, facilitata dalla costituzione di un apposito tavolo:

Si è costruito un tavolo che si chiama UVI (Unità di Valutazione Interservizi) con una modalità specifica per questo PON Metro. È un tavolo in cui il sociale propone il caso di emergenza abitativa e gli uffici casa (ufficio assegnazione e ufficio inquilinato) propongono un alloggio, dunque in quell'occasione si fa il *matching*, ossia l'abbinamento tra la famiglia e gli alloggi che possono proporre i servizi per la casa. Da noi, siccome ci sono caratteristiche particolari (e credo che sia così anche per i senza dimora), gli uffici casa ci passano delle liste. Noi sulle liste facciamo una valutazione, diamo già delle indicazioni perché nel frattempo facciamo un lavoro di mediazione con le famiglie ("Ti va bene lì? Ti va bene quel piano? Hai problemi con altri in quella zona?"). Quando la famiglia accetta facciamo già l'abbinamento e diciamo agli uffici: tienici quella casa per quella famiglia e proponicela in sede di UVI [...] Questo lavoro ci ha permesso, dei 31 abbinamenti che abbiamo fatto, che hanno funzionato praticamente tutti [...] A una famiglia normale che va in UVI per l'emergenza abitativa propongono un alloggio e basta, senza poter scegliere, senza che tu lo possa vedere dentro. Io lo trovo disumano. Con loro l'abbiamo fatto, sembra un privilegio ma è una mediazione culturale [...] I servizi devono avere la maturità di stare sulla soglia, perché c'è la soglia per tutti, e la soglia di "ho delle caratteristiche culturali che non sono dei privilegi ma sono delle diversità e che mi mettono in difficoltà. Non mi omologo, ma allo stesso tempo ho i diritti di tutti" (Davide Morello, educatore del Comune di Venezia, 2022).

Quest'ultima considerazione di Davide Morello ci permette di riscontrare ancora una volta l'approccio tipico dei servizi sociali del Comune di Venezia nei confronti della diversità etnico-culturale, ossia un tentativo di garantire a tutti i diritti universali (in questo caso il diritto alla casa) ma contemporaneamente riconoscere le esigenze specifiche di chi appartiene a minoranze etniche e/o ha un background migratorio, come ribadisce anche la sua collega Alice Cesco («una delle nostre finalità è quella di non normalizzare le persone con le quali noi stiamo lavorando in questo momento, che hanno una diversità culturale per l'appartenenza ad una minoranza, che va rispettata, e che ugualmente ci possa essere un'inclusione all'interno del tessuto sociale»). Si tratta di un orientamento in linea con l'approccio pragmatico e flessibile della riduzione

del danno, che, declinato nel campo della diversità culturale, non impone di appiattirsi sul polo dell'uguaglianza/assimilazione o della differenza/segregazione, bensì oscilla in modo pratico tra il principio dell'universalismo e quello del particolarismo, usando, per dirla con Calabrò (1997), «l'ambivalenza come risorsa». Un approccio, dunque, che non propone soluzioni standardizzate per presunte "culture" o, in generale, per determinate tipologie di utenti, bensì, al contrario, punta sulla relazione con il destinatario dell'intervento per realizzare interventi personalizzati, adatti alle specificità di individui e famiglie (che, nel caso degli alloggi proposti dal Comune, hanno espresso in parte esigenze diversificate - una famiglia, ad esempio, a differenza di altre, ha accettato di andare a vivere al quarto piano). Il progetto prevedeva infatti «una valutazione multidimensionale di ogni nucleo familiare e dei suoi componenti, finalizzata all'individuazione delle risorse e delle esigenze di ciascuno, per la stesura di un progetto personalizzato di inclusione sociale attiva e/o di accompagnamento al lavoro»<sup>10</sup>.

Con riferimento all'accompagnamento al lavoro, nell'ambito del PON Metro è stato realizzato il progetto: *“Sostenere l'occupabilità e l'auto-impiego di popolazioni Rom, Sinti e Camminanti”*, avvalendosi della collaborazione della cooperativa sociale Sumo, attiva nell'ambito dell'inclusione lavorativa (anche se, come chiarisce Alice Cesco, *«volutamente il bando specificava fin da subito che la relazione con la comunità restava a noi, e che quindi noi non volevamo esternalizzare questa cosa, ma volevamo reperire competenze che noi non avevamo»*). Anche in questo campo gli operatori hanno dato prova di flessibilità, riflessività e conseguente capacità di riadattare l'intervento in corso d'opera sulla base delle caratteristiche e delle esigenze dei destinatari: partiti con l'idea di puntare sull'auto-imprenditoria, a fronte delle difficoltà nel gestire l'aspetto burocratico delle piccole aziende da parte di molti rom e sinti di queste famiglie, diversi dei quali analfabeti, hanno deciso di deviare sul lavoro subordinato. Come spiega Alice Cesco,

il risultato ci ha stupito moltissimo, perché noi pensavamo che loro non fossero adatti al lavoro subordinato, che ha regole, orari, criteri decisi da altri. Invece abbiamo avuto la sorpresa di vedere, specie in alcune persone, come venivano valorizzate dal lavoro subordinato alcune capacità relazionali molto marcate. Si sono rivelati grandissimi lavoratori (Alice Cesco, educatrice del Comune di Venezia, 2022).

Nel caso del progetto di desegregazione del “ghetto” di via Anelli, invece, l'unico ragionamento nella scelta degli appartamenti di edilizia residenziale pubblica che è stato fatto era relativo alla necessità di non creare altre si-

10 PON METRO 2014-2020: PIANO OPERATIVO CITTÀ DI VENEZIA - Luglio 2018, p. 114 (reperibile al link: [https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/PON%20METRO%20PO%20Venezia\\_luglio%202018.pdf](https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/PON%20METRO%20PO%20Venezia_luglio%202018.pdf))

tuazioni di segregazione abitativa, e dunque di spargere i migranti dell'ex complesso Serenissima in tutta la città. I migranti, inoltre, non hanno avuto la possibilità di esprimersi relativamente all'appartamento assegnato, e nella maggior parte dei casi neanche di vederlo: solo il 21,7% degli intervistati ha visto il nuovo appartamento prima di firmare il contratto, più della metà l'ha invece visto per la prima volta dopo la firma del contratto, prima del trasferimento, e il 26,4% l'ha visto per la prima volta addirittura solo al momento del trasloco (Mantovan 2015). Circa un terzo dei migranti trasferiti che sono stati intervistati, infatti, ha espresso insoddisfazione riguardo al modo in cui è stato gestito il trasferimento (in particolare al fatto di non aver potuto avere voce in capitolo sulla scelta dell'appartamento) e/o alle condizioni dell'alloggio (per il cattivo stato in cui si trovava o per le ridotte dimensioni) (*Ibidem*). Anche alcuni esponenti dell'associazione Razzismo Stop, afferente ai centri sociali padovani, avevano criticato questi aspetti, come Claudia Vatteroni, che, intervistata dalla redazione di Melting Pot nel luglio 2007, aveva dichiarato:

Ciò che noi abbiamo chiesto, promuovendo anche una ricerca tra gli abitanti, era un piano ben più articolato per la soluzione della vicenda: mutui agevolati, possibilità di scelta per gli abitanti, diverse modalità di inserimento abitativo [...] Questa giunta, nel preparare lo svuotamento, sembrava più preoccupata di far presto per definire i finanziamenti per la riqualificazione che della dignità degli abitanti [...] Il risultato? Un esodo di molte persone costrette dopo dieci anni, ancora una volta, ad essere messe ai margini (Claudia Vatteroni, Razzismo Stop, 2007) <sup>11</sup>.

Inoltre, l'accompagnamento sociale è stato molto più blando rispetto al progetto analizzato a Venezia: gli educatori che hanno seguito i migranti non erano dipendenti comunali, bensì appartenevano ad una cooperativa sociale ("Il Sestante"), e il progetto prevedeva un accompagnamento da parte loro soltanto nella fase dell'insediamento nel nuovo alloggio e nei 3 mesi immediatamente successivi, periodo che dagli stessi educatori è stato giudicato insufficiente. Il progetto, inoltre, non ha previsto altre azioni oltre al mero trasferimento (solo molto tardivamente, e solo per una parte del target, è stato poi avviato un intervento di supporto lavorativo), il che ha comportato problemi economici da parte di diversi sia nel sostenere le spese, più alte nel nuovo contesto abitativo (con casi di persone a cui hanno tagliato le utenze perché insolventi, o di persone che hanno lasciato la casa popolare per tornare in sistemazioni abitative precarie), sia nel trovare una nuova sistemazione abitativa allo scadere del contratto (che era di 2 anni per i nuclei di single e di 4 anni per i nuclei familiari). I contratti di affitto

---

<sup>11</sup> <https://www.meltingpot.org/2007/07/speciale-melting-pot-sul-ghetto-di-via-aneli-padova/>

relativi ad appartamenti di edilizia residenziale pubblica assegnati avvalendosi dell'art. 11 della L.R 10/96 del Veneto, infatti, trattando di emergenze abitative devono essere temporanei. Se, nel caso di Padova, il gap comunicativo che si è creato poco dopo il trasferimento tra operatori e gruppo target, dovuto alla corta durata dell'accompagnamento sociale e alla mancanza di altri interventi di sostegno, ha fatto sì che, all'approssimarsi della scadenza del contratto di affitto, i migranti trasferiti non sapessero letteralmente cosa fare (Mantovan 2015), nel caso di Venezia, invece, anche da questo punto di vista si è proceduto in modo da agevolare il più possibile il gruppo target rispetto alla previsione normativa:

In realtà è un temporaneo fittizio: è un temporaneo per un anno, rinnovabile per un altro anno o comunque fin quando non ti trovano in graduatoria, tanto è vero che tutti quelli che hanno l'assegnazione provvisoria sono obbligati a fare il bando. Noi telefoniamo a tutti i provvisori, diciamo: "dovete obbligatoriamente fare il bando", perché poi quando vengono pescati li chiamano e gli rendono il contratto definitivo (Alice Cesco, educatrice del Comune di Venezia, 2022).

Tra i due progetti ci sono anche alcuni aspetti simili. In entrambi i casi, ad esempio, il fatto che i trasferimenti dei gruppi target nelle case popolari siano stati realizzati un po' alla volta in un arco temporale ampio (2 anni a Padova e 4 a Venezia), oltre che sparsi nel territorio, ha evitato il verificarsi di episodi di contestazione da parte della cittadinanza. Anche la constatazione, da parte dei soggetti trasferiti, di non essere più stigmatizzati per il luogo in cui vivono, è un aspetto in comune. Inoltre, pur se, come già evidenziato, la metodologia adottata nei trasferimenti da via Anelli ha comportato l'insoddisfazione di diversi migranti, mentre quella messa in campo dagli operatori veneziani, insieme al solido rapporto costruito con i beneficiari in più di 20 anni di relazione, ha fatto sì che i rom e sinti abbiano condiviso maggiormente l'intervento, vi sono alcune criticità in parte assonanti. Tra queste troviamo soprattutto l'aver perso alcune risorse relazionali (e, nel caso di via Anelli, anche lavorative) presenti nel vecchio insediamento, che porta alcuni a rimpiangere la vecchia sistemazione o, comunque, il vecchio quartiere (nel caso dei sinti e rom, ad esempio, alcuni hanno chiesto di cambiare casa per tornare a vivere nell'area dov'era situato il villaggio). Anche le spese più alte nel nuovo contesto abitativo sono per alcuni, in entrambi i casi studio, motivo di preoccupazione e di rimpianto per la vecchia sistemazione, nella quale un certo grado di informalità e le cattive condizioni dell'alloggio comportavano il risvolto positivo di pagare poco.

Nel caso di Venezia, poi, troviamo alcune conseguenze aggiuntive collegate allo stile di vita di alcune persone e famiglie, in riferimento in particolare all'abitare e alle scelte riproduttive. L'educatore che segue questi nuclei fami-

liari di sinti e rom harvati da due decenni sostiene che, in linea con quanto già accennato, la modalità abitativa preferita da diversi di loro consista in un terreno di proprietà con la casa mobile, e, infatti, come ci ha riferito insieme all'altra educatrice che ha seguito il progetto PON Metro, «*chi si emancipa dal punto di vista economico compra terreni agricoli per tornare a vivere in case mobili*». La preferenza per questa soluzione abitativa sarebbe confermata anche dall'esistenza di famiglie di questi gruppi rom e sinti che, avendo una buona disponibilità economica, non hanno mai intercettato i servizi sociali, e che vivono effettivamente in terreni agricoli di loro proprietà dove hanno collocato case mobili e roulotte, andando in certi casi incontro a processi sanzionatori poiché la normativa, come già accennato, non consente più di edificare in terreni agricoli. Inoltre, il fatto che in diversi nuclei familiari i giovani hanno figli molto presto, anche da minorenni, sta comportando il sovraffollamento di alcune case popolari.

## 6. Riflessioni conclusive

Questo contributo, al di là del caso studio presentato, ha voluto proporre alcuni spunti per l'analisi dei processi di implementazione delle norme, in particolare nell'ambito delle politiche sociali. Più in dettaglio, si è sostenuta l'utilità di:

1) porre in dialogo la letteratura relativa ai processi di implementazione del diritto con quella riguardante il *critical social work* e l'approccio anti-oppressivo nel lavoro sociale, considerando quest'ultimo come uno dei fattori che influenza un utilizzo della norma in una direzione che amplia la fruizione dei diritti da parte dei beneficiari;

2) adottare un approccio diacronico, che, ricostruendo la storia di un determinato servizio, permetta di comprendere meglio la particolare cultura e le prassi di lavoro che si sono strutturate nel tempo al suo interno, e consenta dunque di cogliere più a fondo gli elementi che influenzano l'implementazione delle norme da parte degli operatori sociali;

3) analizzare i profili degli operatori sociali, con riferimento particolare al background formativo, politico e professionale, ma anche alla loro collocazione rispetto al sistema dei servizi sociali: sono interni alle istituzioni pubbliche (nel nostro caso il Comune), e dunque rientrano nella categoria degli *street-level bureaucrats*, oppure sono impiegati all'interno del Terzo settore?

4) considerare anche l'influenza, sui processi di implementazione delle norme da parte degli operatori sociali, della struttura di opportunità politica presente ai livelli territoriali sovra-locali (regionale, nazionale, europeo).

Questo framework analitico è stato applicato all'analisi dei processi di implementazione di una norma complessa volta a regolamentare un diritto sociale (diritto alla casa per persone in emergenza abitativa), permettendo di acquisire utili elementi interpretativi per spiegare che cosa ha fatto sì che, nel caso di Venezia, attorno all'implementazione di questa norma sia stato costruito un progetto con caratteristiche almeno parzialmente riconducibili ad un approccio anti-oppressivo, diversamente da quanto accaduto a Padova<sup>12</sup>.

Con riferimento al punto 2), l'adozione di un approccio diacronico ha permesso di approfondire le radici del peculiare approccio che contraddistingue i servizi sociali a Venezia. La tradizione progressista che caratterizza questo territorio, per decenni governato da giunte di centro-sinistra, unitamente al periodo di particolare vivacità politica e associativa degli anni Novanta, hanno portato alla strutturazione di un solido comparto di servizi di welfare che comprende anche molte unità operative che lavorano con un approccio di bassa soglia e riduzione del danno, le quali, a differenza di quanto accade in molti altri contesti, sono interne al Comune, che dunque esercita un ruolo di regia. La ricostruzione di questa genesi e, dunque, anche delle caratteristiche degli operatori sociali assunti durante la "stagione" delle giunte rosso-verdi, ci fornisce degli utili elementi interpretativi anche per quanto concerne il punto 3). Il fatto che si tratti di persone inquadrare come educatori, e dunque, per riprendere le parole già citate di un'operatrice, «*non i classici assistenti sociali*» che solitamente costituiscono il nocciolo duro dei servizi sociali delle amministrazioni locali, fa sì che il loro mandato professionale sia meno istituzionale e meno volto al controllo rispetto ai secondi, e più centrato invece sulla relazione con i beneficiari (Bussi 2014). Se a questo aggiungiamo il fatto che sono impiegati per un particolare tipo di lavoro educativo, quello da loro definito "di bassa soglia", "di strada", "di frontiera" e improntato alla riduzione del danno, e che in molti casi sono stati assunti per il loro attivismo in organizzazioni di base, del volontariato e centri sociali del territorio oltre che per il loro titolo di studio, comprendiamo perché il loro stile di lavoro sociale sia sintonico con l'approccio anti-oppressivo. Anche nell'analisi del progetto di accompagnamento dei rom e sinti negli alloggi del patrimonio pubblico, infatti, abbiamo potuto riscontrare molti degli elementi illustrati da Scarscelli in riferimento a questo stile di lavoro sociale: un approccio flessibile, pragmatico, auto-riflessivo, non direttivo e non giudicante, che investe nella relazione invece che su

---

12 L'analisi non ha ovviamente inteso realizzare un confronto puntuale tra i due casi studio, che la diversità nella tipologia e nel numero dei destinatari degli interventi, oltre che nel periodo di realizzazione, avrebbe reso arduo. Il paragone col caso padovano è piuttosto servito a mettere in rilievo le peculiarità del caso veneziano, sottolineando una differenza nelle politiche sociali dei due Comuni già riscontrata in altre ricerche (Mantovan 2007, Buttici *et al.* 2006, Mantovan e Ostanel 2015).

interventi standardizzati e che permette di adattare il proprio intervento alle peculiarità dei destinatari; la valorizzazione dell'agency e delle risorse di cui questi ultimi sono portatori; il conseguente esercizio, nei loro confronti, di un' "autorità personale" (Scarscelli 2022); la capacità di connettere l'intervento individuale all'intervento sul contesto.

Un'altra caratteristica degli operatori sociali di bassa soglia del Comune di Venezia è, per l'appunto, il fatto che siano dipendenti di un servizio comunale. Questo, come abbiamo potuto riscontrare, ha comportato delle conseguenze specifiche nel caso veneziano rispetto a quello padovano, dove invece gli educatori che hanno realizzato l'accompagnamento sociale del gruppo target lavoravano all'interno di una cooperativa: la continuità della relazione con le famiglie rom e sinte, costruita in oltre vent'anni di rapporto; la possibilità di avere maggior voce in capitolo per quanto riguarda gli interventi e le metodologie da impiegare con il gruppo target<sup>13</sup>; l'agevolazione nel relazionarsi con gli altri uffici e servizi comunali (come evidente nella costituzione del tavolo interservizi, che li ha facilitati nel coinvolgimento delle famiglie rom e sinte nella scelta dell'appartamento). Nello studio dei processi di implementazione delle norme in un contesto, come quello delle politiche sociali, che sempre più si sta aprendo a forme di *governance* (Bassoli e Polizzi 2011) che coinvolgono una molteplicità di soggetti (istituzioni, Terzo settore, imprese, ecc.), si conferma dunque l'importanza di analizzare in che modo la posizione degli operatori sociali, interna od esterna alle istituzioni, influenza il loro operato. Essere o meno *street-level bureaucrats* comporta infatti possibilità diverse nell'attivazione di risorse e nel rapporto con il Comune e altre istituzioni pubbliche.

Infine, in relazione al punto 4) abbiamo potuto notare come la possibilità, per il Comune di Venezia, di accedere ai finanziamenti PON Metro sia stata determinante per poter avere le risorse necessarie a realizzare il progetto, e dunque abbia rappresentato una "struttura di opportunità politica" generata a livello europeo e nazionale che ha agito in senso favorevole. L'orientamento restrittivo della Regione Veneto in riferimento alle microaree, invece, ha agito in senso sfavorevole alla soddisfazione dei desideri dei

---

13 Gli educatori della Cooperativa Il Sestante, che ha avuto l'incarico di gestire la relazione con i destinatari del progetto di desegregazione del complesso "Serenissima" di via Anelli, infatti, hanno dovuto subire maggiormente le decisioni dell'amministrazione comunale in relazione alle metodologie da adottare (ad esempio la durata dell'accompagnamento sociale, che ritenevano insufficiente). Inoltre a Padova, dove le organizzazioni emanazione delle realtà antagoniste come i centri sociali sono storicamente sempre state tenute fuori dal governo della città (Mantovan 2007, 2015), pur essendo state tra i promotori del "Comitato per il superamento del ghetto di via Anelli" (Zambon e De Marchi 2024) le metodologie da loro auspiccate non sono state prese molto in considerazione, come confermato dallo stralcio dell'intervista all'esponente di Razzismo Stop che abbiamo riportato, mentre a Venezia, come abbiamo ripetuto, persone provenienti dai centri sociali sono stati assunte come educatori e dunque hanno potuto portare questi approcci nel cuore della macchina comunale.

rom e sinti: il fatto che questa Regione, a differenza di altre, non abbia emanato norme che permettono a queste minoranze etnico-culturali di poter vivere in terreni agricoli ha ridotto drasticamente le possibilità, per gli operatori sociali del Comune di Venezia, di poter fornire soluzioni alternative all'appartamento ai sinti e rom harvati fuoriusciti dal villaggio. Il fatto che la risposta ai bisogni abitativi di questi ultimi sia consistita negli alloggi di edilizia residenziale pubblica (che potrebbe essere in parte riconducibile anche al già accennato orientamento “universalista” del Comune di Venezia rispetto alla diversità culturale) ha avuto, come abbiamo visto, conseguenze ambivalenti, non sempre rispondenti al reale volere degli interessati. Questa sfavorevole struttura di opportunità politica a livello regionale ha contribuito in modo determinante a fare sì che l'intervento di accompagnamento sociale e abitativo realizzato con i rom e sinti a Venezia non possa definirsi *del tutto* anti-oppressivo, anche se nel continuum oppressione/anti-oppressione si situa decisamente verso il secondo polo.

Risulta dunque fondamentale, nella ricerca socio-giuridica, realizzare indagini che studino i processi di implementazione delle norme collocando l'analisi in una cornice ampia e multidimensionale, capace di cogliere le relazioni tra le varie tipologie di attori coinvolti, tra i vari livelli territoriali e tra il presente e il passato, oltre che analizzando questo tema con il suo sguardo peculiare, capace di mettere in luce il ruolo svolto in questi processi dal diritto e, soprattutto, dalle interpretazioni e dagli usi della normativa da parte degli attori sociali.

## Bibliografia

- Bailey, R., Brake, M., eds, (1975), *Radical social work*, London, Edward Arnold.
- Bardach, E., (1977), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge-Massachusetts, The MIT Press.
- Bassoli, M., Polizzi E., a cura di, (2011), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Milano, FrancoAngeli.
- Becker, H. S., (1963), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, The Free Press of Glencoe.
- Bentley, A. F., (1908), *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bettin, G., (2009), Il prisma della partecipazione, in ETAM - Animazione di Comunità e Territorio, a cura di, *Cambiamenti e prospettive dell'animazione*

- di comunità. Dagli insediamenti popolari al territorio*, Città di Venezia, pp. 88-91.
- Blengino, C., (2019), Cultura giuridica interna e cultura giuridica esterna, in Cottino, A., a cura di, *Lineamenti di sociologia del diritto*, seconda edizione, Torino, Zanichelli, pp. 163-211.
- Bussi, A., (2014), *L'assistente sociale e l'educatore. Due professioni distinte, ma in continuo e in stretto contatto*, Tesi di Laurea, Università Cà Foscari di Venezia,
- Butticci, A., Faiella, F., Mosconi, G., Sbraccia, A., e Vianello, F. (2006), Vigili di quartiere ed educatori di strada: Padova e Venezia, in Pavarini, M., a cura di, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, Carocci, pp. 141-225.
- Calabro', A.R., (1997), *L'ambivalenza come risorsa. La prospettiva sociologica*, Roma-Bari, Laterza.
- Carchedi, F., Dolente, F., e Tola, V. (2008), Il Servizio "Città e prostituzione" dell'Assessorato alle Politiche sociali del Comune di Venezia, in Carchedi, F., Stridbeck, e Tola, V., a cura di, *Lo zoning possibile. Governance della prostituzione e della tratta delle donne. Il caso di Venezia, Stoccolma ed Amsterdam*, Milano, Franco Angeli, pp. 33-83.
- Chambliss, W.J., Seidman, R.B. (1987), *Introduzione allo studio del diritto*, Torino, Loescher.
- Dalrymple, J., Burke, B., (2006), *Anti-oppressive practice. Social care and the law*, New York, Open University Press.
- Ferguson, I., (2008), *Reclaiming social work: Challenging neo-liberalism and promoting social justice*, London, Sage.
- Ferrari, V., (1987), *Funzioni del diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrari, V., (2004), *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- Fook, J., (2002), *Social work. Critical theory and practice*, London, Sage.
- Friedman, L., (1978), *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna, il Mulino.
- Healey, K. (2012), Critical perspectives, in Gray, M., Midgley, J., Webb, S., eds, *The Sage handbook of social work*, London, Sage, pp. 191-205.
- Lannutti, V., (2023), Street-Level Bureaucrats e integrazione dei migranti: tra norma e implementazione, *Sociologia del diritto*, 50, 2, pp. 117-138.
- Liégeois, J.-P., (1994), *Roma, Tsiganes, Voyageurs*, Strasbourg, Council of Europe.
- Lippi, A., Morisi, M., (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Mantovan, C., (2007), *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli.

- Mantovan, C., Faiella, F., (2011), *Il ghetto disperso. Pratiche di desegregazione e politiche abitative*, Padova, Cleup.
- Mantovan, C., Ostanel, E., (2015), *Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone Stazione di Padova e Mestre*, Milano, FrancoAngeli.
- Mantovan, C., (2015), C'era una volta il "ghetto" di via Anelli. Analisi di un progetto di desegregazione nella città di Padova, in Agustoni, A., Alietti, A., a cura di, *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, Milano, FrancoAngeli, pp. 75-112.
- Mantovan, C., (2016), Antiziganismo e conflitti urbani. Punti di forza e ambivalenze di un intervento di superamento dei "campi nomadi", *Sociologia del diritto*, 43, 1, pp. 53-81.
- Mantovan, C., (2021), Public administration, legal culture and empirical research: residential policies for the Sinti in Venice, *Romani Studies*, 31, 1, pp. 101-122.
- Mantovan, C., (2022), Dalla *law in books* alla *law in action*: i processi di implementazione delle norme, in Altopiedi, R., De Felice, D., Ferraris, V., a cura di, *Comprendere la sociologia del diritto*, Roma, Carocci, pp. 83-114.
- Matza, D., (1969), *Becoming deviant*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- McCarthy, J.D., Zald, M.N., (1977), Resource mobilization and social movements: a partial theory, 82, 6, *American Journal of Sociology*, pp. 1212-1241.
- Monasta, L., Sigona, N., (2006), *Imperfect Citizenship. Research into Patterns of Racial Discrimination against Roma and Sinti in Italy*. Rapporto di ricerca promosso da OsservAzione. [Online] Consultabile all'indirizzo: [http://www.romsintimemory.it/assets/files/discriminazione/identita\\_cittadinanza/Imperfect%20Citizenship.pdf](http://www.romsintimemory.it/assets/files/discriminazione/identita_cittadinanza/Imperfect%20Citizenship.pdf) (Data di accesso: 20 dicembre 2024).
- Murger, F., (1993), Sociology of Law for a Postliberal Society, *Loyola of Los Angeles Law Review*, 27, pp. 89-125.
- Nelken, D., (2004), Using the concept of legal culture, *Australian Journal of Legal Philosophy*, 29, pp. 1-26.
- Pennisi, C., Consoli, T., (2001), "Descrizione" e "rilevazione" della normativa pertinente: la burocrazia tra enunciati e usi, in Pennisi, C., Agodi, M.C., a cura di, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Milano, Giuffrè, pp. 149-173.
- Pocar, V., (2002), *Guida al diritto contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza.
- Pound, R., (1910), Law in Books and Law in Action, *American Law Review*, 44.
- Prina, F., (2019a), L'approccio sociologico al diritto, in Cottino, A., a cura di, *Lineamenti di sociologia del diritto*, seconda edizione, Torino, Zanichelli, pp. 3-35.

- Prina, F., (2019b), I processi di implementazione delle norme: dai diritti sulla carta ai diritti sostanziali, in Cottino, A., a cura di, *Lineamenti di sociologia del diritto*, seconda edizione, Torino, Zanichelli, pp. 303-340.
- Quiroz Vitale, M.A., (2018), L'esperienza giuridica e la trasmissione culturale, in Pennisi, C., Prina, F., Quiroz Vitale, M.A., Reiteri, M., a cura di, *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, pp. 33-49.
- Rogowski, S., (2014), *Critical social work with children and families: Theory, context and practice*, Bristol, Policy Press.
- Santoro, E., (2010), Diritto come questione sociale: la prospettiva della sociologia del diritto, in Santoro, E., a cura di, *Diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, IX-XVI.
- Sartori, P., a cura di, (2009), *Vicini di casa. L'esperienza del "Progetto Minori Sinti" con i bambini e i ragazzi della comunità sinta di Mestre*, Venezia, GenesiDesign.
- Saruis, T., (2013), La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp. 541-552.
- Scarscelli, D., (2019), Conoscenza, potere e controllo della devianza nel lavoro sociale in un'ottica anti-oppressiva, *Studi sulla questione criminale*, 14, 3, pp. 89-110.
- Scarscelli, D., (2022), *Controllo e autodeterminazione nel lavoro sociale. Una prospettiva anti-oppressiva*, Milano, Meltemi.
- Tilly, C., (1978), *From Mobilization to Revolution*, London, Addison-Wesley.
- Treves, R., (1972) *Giustizia e giudici nella società italiana. Problemi e ricerche di sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- Zambon, G., De Marchi, P., (2024), *Il muro di via Anelli. Frammenti di vita e di lotta per la casa*, Padova, BeccoGiallo.
- Zinberg, N.E., (2019), *Droga, set e setting. Le basi del consumo controllato di sostanze psicoattive*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

