

Tommaso Vitale (*)

DALL'EST ALL'OVEST. DIMENSIONI SOCIALI E ISTITUZIONALI DELLE NUOVE MIGRAZIONI ROM

SOMMARIO: 1. Normalità delle migrazioni. – 2. Stereotipi e ostilità nei Paesi europei. – 3. Al di là dei fatti eclatanti, la dimensione ordinaria delle politiche per i Rom. – 4. I Rom sono un problema o una risorsa per le società europee?

Le dure difficoltà economiche dei Paesi dell'Est Europa successivamente alla transizione democratica, l'emergere e il rinforzarsi di partiti ultra-nazionalisti e di mobilitazioni razziste contro le minoranze, il persistere di condizioni di segregazione spaziale, l'estensione dell'Unione Europea a diversi Paesi dell'Est... sono queste e altre le ragioni che hanno aperto una nuova stagione di migrazioni dall'Est all'Ovest in Europa. Fra i cittadini che hanno iniziato a muoversi, vi sono anche persone che si riconoscono come appartenenti a un gruppo rom. Minoranza assai eterogenea al proprio interno, i Rom sono suddivisi in molteplici gruppi, ciascuno con le proprie appellazioni e specificità. La migrazione di Rom dall'Est all'Ovest ha suscitato molto allarme sociale negli ultimi 15 anni, ed è stata notevolmente strumentalizzata dai politici dei Paesi dell'Europa occidentale, inizialmente a livello locale, ma negli ultimi cinque-sei anni, anche a livello nazionale.

In questo articolo discuteremo brevemente la dinamica demografica delle migrazioni di Rom in Europa; mostreremo poi dei dati relativi agli stereotipi e all'ostilità nei confronti di questa minoranza. In un terzo paragrafo vedremo le principali reazioni politiche e sociali nei Paesi di immigrazione. Nelle conclusioni ci soffermeremo su due aspetti di me-

(*) Tommaso Vitale è professore associato di sociologia a Sciences Po (Centre d'études européennes) dove dirige il master biennale "Governing the Large Metropolis". È membro del network di ricerca Urba-Rom: <http://urbarom.crevilles.org>.

todo fondamentali per ripensare le politiche nei confronti di questi gruppi: il modo in cui sono categorizzati e riconosciuti (la dimensione culturale) e il modo con cui diversi livelli di governo possono concorrere a offrire opportunità di integrazione (la dimensione istituzionale).

1. *Normalità delle migrazioni.*

Non c'è nulla di straordinario o di eccessivo nelle migrazioni di Rom dall'Europa dell'Est all'Europa dell'Ovest. Non sono giunti grandi numeri di persone. Non da tutti i Paesi sono migrate persone.

Certo, non abbiamo dati affidabili e robusti in proposito, ma la maggior parte degli analisti concordano su due considerazioni. In primo luogo, da nessun Paese sono migrate Rom in proporzioni maggiori alla percentuale di emigranti del proprio Paese. In altri termini i Rom migrati hanno seguito all'incirca le percentuali di migrazione del proprio Paese d'origine, senza sovrarappresentazioni. In secondo luogo, la maggior parte dei Rom migrati hanno mantenuto legami solidi con il proprio Paese d'origine, e hanno concepito il proprio progetto migratorio a termine, per migliorare le proprie condizioni economiche e poter tornare successivamente in patria, accedendo a un'abitazione meno precaria e potendo intraprendere un'attività economica in proprio.

Dalla Repubblica Ceca la maggior parte delle migrazioni si sono indirizzate verso il Canada. In Slovacchia, Polonia e Ungheria i Rom che sono migrati verso l'Europa occidentale sono un numero veramente esiguo e pressoché irrilevante. Numeri superiori hanno caratterizzato la Bulgaria, soprattutto verso Francia e Spagna, e in parte Germania e Belgio. Dalla Romania si sono registrati i flussi migratori più intensi, in direzione di quasi tutti i Paesi dell'Europa dell'Ovest. Non sono mai grandissimi numeri, ad ogni modo. Non abbiamo proiezioni corrette, se non delle persone più visibili, perché estremamente povere e caratterizzate per un abitare precario in baraccopoli. Si parla di circa 15.000 rom rumeni migranti con disagio abitativo grave in Francia e di circa 25.000 in Italia. Numeri certamente minori si ritrovano in Spagna, Irlanda e Regno Unito. La diaspora rom da tutte le Repubbliche della ex-Yugoslavia è stata significativa, e ha preceduto di qualche anno le migrazioni di Rom rumeni. I Rom provenienti dai Balcani jugoslavi sono ovviamente in una situazione assai differente dagli altri, perché non sono cittadini comunitari, e addirittura molti di loro dopo le guerre di se-

cessione in Jugoslavia hanno perso ogni cittadinanza e oggi spesso non hanno nemmeno uno statuto di apolidia.

Nell'insieme, comunque, pur non potendo fornire cifre precise, non possiamo certamente parlare di un esodo massiccio di Rom dall'Europa dell'Est. Tutt'altro. Il fenomeno migratorio ha riguardato specifici gruppi familiari di precisi villaggi, a macchia di leopardo, senza delineare delle linee di tendenza di ampia portata.

Al contempo, nel corso degli ultimi 15 anni le migrazioni rom sono state assai visibili e discusse in tutti i Paesi di immigrazione. Due meccanismi si sono intrecciati nel produrre questo processo di sovraesposizione mediatica e politica. In primo luogo all'inizio di questa ondata di migrazioni, pressoché nessuna famiglia poteva disporre di precedenti catene migratorie. Questo vuol dire che tutti coloro che arrivavano nei paesi occidentali non disponevano di solidarietà familiari per aiutarli a inserirsi nel mercato del lavoro e nel mercato immobiliare. Erano i primi: come sempre accade quando non vi sono catene migratorie ben stabilite, i primi che arrivano pagano un costo maggiore: non hanno nessuno che dia loro informazioni, sostegno economico nella prima fase, contatti e relazioni per accedere a opportunità ma anche a servizi. Sono spaesati, e nei primi anni vivono spesso in condizioni assai precarie, molto sfruttati lavorativamente, spesso inseriti in canali dell'economia informale, con enormi barriere reputazionali per accedere a un'abitazione salubre. Successe nei paesi di nuova immigrazione (l'Italia ad esempio) alla fine degli anni '80 con i nuovi migranti dal Maghreb e dall'Africa sub-Saheliana. Stesso meccanismo sociale si è ripetuto con i Rom provenienti dall'Est Europa alla fine degli anni '90. Le grandi difficoltà di inserzione, e un progetto migratorio di medio termine, comunque finalizzato ad accumulare risorse da investire nel Paese (o più precisamente nella città) di provenienza, li ha spinti verso forme di abitare molto precarie, le baracche nei margini urbani. Condizioni di vita poverissime, ma anche assai visibili, e di grande effetto nei Paesi di immigrazione, che credevano aver superato definitivamente la fase della povertà residenziale estrema.

Un secondo meccanismo che ha giocato un ruolo maggiore nel produrre la visibilità delle migrazioni rom è dato dal fatto che tutti i Paesi di immigrazione hanno al proprio interno una presenza di diversi gruppi "zingari" (Rom, Manouches, Gitanos, Yemish, Travellers, etc...), e i gruppi rom di nuova immigrazione si sono inseriti all'interno di dinamiche nazionali già molto tese. Impossibile riassumere in poche

righe la situazione assai differente nei diversi Paesi dell'Europa occidentale. Ciò che conta è che ciascuna nazione europea aveva intrapreso un proprio percorso di riconoscimento e disconoscimento di questi gruppi con strumenti e risultati differenti, e la presenza di nuovi gruppi, di lingua differente, ha riaperto i dibattiti, ha messo in luce le incongruenze dei quadri regolativi, ha riaperto il campo a polemiche e interventi strumentali.

Congiuntamente questi due meccanismi hanno fatto sì che la questione rom diventasse un tema di grande importanza, a livello locale inizialmente, dove i problemi dell'abitare precario diveniva più visibili, e poi anche a livello regionale o nazionale quando qualche imprenditore politico voleva sfruttare fatti circoscritti di natura locale per lanciare campagne razziste contro gli "zingari", attingendo facilmente a un patrimonio di stereotipi negativi formati nel XVIII secolo, nel periodo di costituzione degli stati nazione.

2. Stereotipi e ostilità nei Paesi europei

Così, progressivamente, nel corso degli ultimi quindi anni, la presenza di gruppi rom è diventato un tema centrale per la costruzione del consenso elettorale. Intorno alla presenza di questi gruppi si sono giocate partite importanti sul piano politico. Nonostante la centralità del tema nelle agende dei governi locali e nazionali, non vi è stato un forte incremento nella qualità e nell'appropriatezza delle politiche implementate a livello locale. Molte risorse pubbliche sono state spese in assenza di una valutazione delle conseguenze degli strumenti adottati. Importanti rapporti internazionali hanno denunciato, in maniera pacata e tecnicamente argomentata, l'inadeguatezza di molte politiche pubbliche implementate dalle città europee. La preoccupazione per il "fallimento" delle iniziative locali ha spinto la Commissione Europea a prendere importanti iniziative negli ultimi anni, e a varare all'inizio dell'aprile 2011 un "EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020" [COM(2011) 173].

Preferiamo esplicitare con precisione il punto preciso su cui convergono i dati empirici, e la posta in gioco che rivelano. Il punto essenziale è che le idee su Rom e Sinti influenzano profondamente le politiche, e la loro diffusione trasversale agli schieramenti crea forti impasse e, contribuendo a spingere le politiche su binari morti di inefficacia e

spreco di risorse di welfare. Le conseguenze di quanto diremo rimandano direttamente alla possibilità di agire congiuntamente su più livelli e con più strumenti per contrastare le discriminazioni e forme gravi di esclusione sociale.

Nel rilevare e misurare i sentimenti di avversione verso specifici gruppi sociali l'European Value Survey, ci permette di vedere i livelli di ostilità nei paesi Europei e di comparare la loro evoluzione fra il 1999 e il 2008. Le risposte all'EVS permettono, comunque, di ottenere un indicatore che consente di ordinare gerarchicamente i diversi Paesi in base alla percentuale di rispondenti che hanno dichiarato di non volere come vicini di casa Rom o Sinti (etichettati in maniera differente nelle differenti traduzioni dei questionari)¹. E' un quesito tipico degli studi sul pregiudizio e la xenofobia che chiede all'intervistato di ragionare a partire da sé stesso, di fare i conti con le proprie sensazioni, finalizzato a misurare il *comfort* – come dicono gli inglesi - nei confronti di un gruppo specifico.

Vitale, Claps e Arrigoni (2011, p. 169) osservano come sia evidente che all'estremo sinistro spicca un piccolo gruppo composto da soli due Paesi, l'Italia e la Repubblica Ceca, in cui il sentimento anti-zigano sembra interessare circa il 60% della popolazione. Inoltre, notano come in altre nazioni il livello del sentimento anti-zigano diminuisca gradualmente fino a raggiungere dei livelli molto bassi: basti notare che tra l'Italia, a un estremo, e la Svezia e la Francia, all'altro si riscontra una differenza consistente di circa 40 punti percentuali. Colpiscono anche le differenze fra nazioni abitualmente considerati simili per regime di welfare e altri fattori strutturali, per esempio l'Italia e la Spagna: un divario di quasi 37 punti percentuali.

Importante è comunque guardare con attenzione anche all'evoluzione dell'ostilità nel tempo, comparando i dati precedenti con quelli elaborati a partire dalla wave dell'European Value Survey realizzata nel 1999².

1 Si tenga presente che la domanda nel questionario era "On this list are various groups of people. Could you please sort out any that you would not like to have as neighbors? Jews, Arabs, Asians, Gypsies, etc...". A seconda dei Paesi, il termine Gypsies è stato tradotto nei questionari nazionali in modo differente e aggiungendo termini quali "nomadi", "Rom", e altri ancora.

2 La domanda sui Rom è stata riproposta inalterata con la formulazione del quesito, rendendo così possibile una comparazione nel tempo (longitudinale).

Il grafico n. 2 mostra per ciascun Paese la differenza tra la percentuale di intervistati che hanno dichiarato di non voler un Rom come vicino di casa nel 2008 e nel 1999³. Vi sono quattro nazioni in cui questa differenza tra 1999 e 2000 è consistente, superiore al 10%. In tre di queste, ovvero Repubblica Ceca, Portogallo e Paesi Bassi, la differenza tra 2008 e 1999 è risultata positiva e questo significa che, nell'arco di questi nove anni, si è verificato un aumento dei livelli di ostilità. La Francia è, invece, l'unico caso in cui la differenza tra 2008 e 1999 risulta negativa, meno 15 punti percentuali, e dunque è l'unico stato in cui il livello di anti-ziganismo è diminuito.

Sempre seguendo le elaborazioni di Vitale, Claps e Arrigoni (2011, p. 174) possiamo discutere il cambiamento del livello di ostilità in relazione alla situazione iniziale, ovvero alla posizione relativa di ciascun Paese all'interno di una scala gerarchica, in cui i diversi stati sono ordinati in base al livello rilevato per l'anno 1999.

Tabella n. 1. Scala di ostilità anti-zigana nei Paesi europei, 1999-2008.

| 1999 | | | 2008 | |
|------------------------|-------|----|-------|------------------------|
| Italia | 55,6% | 1 | 62,8% | Italia |
| Romania | 51,5% | 2 | 56,9% | Repubblica Ceca |
| Finlandia | 44,3% | 3 | 50,7% | Finlandia |
| Francia | 40,4% | 4 | 45,6% | Romania |
| Repubblica Ceca | 39,8% | 5 | 44,5% | Portogallo |
| Polonia | 39,2% | 6 | 37,3% | Grecia |
| Gran Bretagna | 37,9% | 7 | 33,8% | Gran Bretagna |
| Germania | 33,9% | 8 | 33,4% | Polonia |
| Portogallo | 33,3% | 9 | 31,5% | Austria |
| Belgio | 33,3% | 10 | 30,2% | Paesi Bassi |

³ La quarta *wave* dell'European Value Survey è stata realizzata nel 1999, con l'eccezione di Repubblica Ceca (1998), Ungheria (1998), Svezia (2000) e Finlandia (2000), mentre la quinta *wave* risale al 2008, anch'essa con alcune eccezioni: Belgio (2009), Italia (2009), Finlandia (2009), Svezia (2009-10).

| | | | | |
|--------------------|-------|----|-------|----------------|
| Grecia | 32,7% | 11 | 27,2% | Germania |
| Spagna | 28,0% | 12 | 26,2% | Belgio |
| Austria | 26,5% | 13 | 26,1% | Spagna |
| Svezia | 19,8% | 14 | 25,5% | Francia |
| Paesi Bassi | 19,6% | 15 | 22,2% | Svezia |

Fonte: European Value Survey, 1999 e 2008. Elaborazione: Vitale, Claps, Arrigoni, 2011, p. 174.

La tabella n. 1 permette di discutere la modificazione nel tempo della posizione relativa di alcune nazioni rispetto alle altre per via dell'aumento o della diminuzione del loro livello di anti-ziganismo. La Repubblica Ceca, ad esempio, che già nel 1999 si collocava piuttosto in alto nella scala di anti-ziganismo (quinta posizione), sale ulteriormente, andando a collocarsi in seconda posizione dietro l'Italia che continua, a sua volta, ad occupare la sommità di questa classifica. In modo analogo anche il Portogallo si muove verso la parte alta della scala passando dalla nona posizione alla quinta. La rilevanza del caso portoghese consiste nel mostrarci come, anche in contesti nazionali originariamente caratterizzati da livelli di anti-ziganismo più bassi, si possa verificare una crescita assai consistente del grado di diffusione di questo sentimento tra la popolazione. La specificità del caso francese risiede, invece, nell'essere l'unico Paese tra quelli considerati nell'analisi a mostrare una diminuzione del suo livello di anti-ziganismo. La scala che abbiamo costruito ci aiuta anche a farci un'idea dell'entità di questa diminuzione: la Francia passa dalla parte più alta della scala (quarta posizione) alla penultima posizione (quattordicesima posizione). In questo caso assistiamo, dunque, ad una diminuzione notevole del sentimento di ostilità. La diffusione del razzismo contro Rom e Sinti varia, e molto, non solo da uno stato all'altro, nello spazio, ma anche nel tempo.

Questi risultati empirici permettono di capire bene ad esempio come mai in Italia, a fronte di reiterati decreti del Presidente del Consiglio dal 2008 in avanti ciascun anno sulla cosiddetta "emergenza nomadi" non vi siano praticamente state reazioni interne, a fronte invece di forti critiche da parte del Consiglio d'Europa, della Commissione e del Parlamento europeo. Diversamente, in Francia, successivamente all'enfasi posta dal Presidente della Repubblica per l'espulsione dei Rom rumeni poveri (confusi e abbinati spesso ai Manouches di cittadinanza francese)

vi siano state reazioni molto forti dell'opinione pubblica ed espressioni di contrarietà anche in una parte dell'elettorato di destra.

Un'altra analisi comparativa è d'uopo. Altre fonti di dati, in questo caso l'Eurobarometro, permettono di osservare più in profondità il fenomeno del rigetto dei Rom, e della difficoltà di accettarne gli insediamenti. Consideriamo, ad esempio, solo le persone che dichiarano di non avere problemi nei confronti di vicini di casa di altre etnie. Fra questi possiamo osservare una percentuale assai variabile di persone pur dichiarando una propria apertura, mantengono una forte preclusione nei confronti dei Rom⁴.

In effetti in molti stati si nota una forte relazione fra il fatto di dichiarare assenza di pregiudizi o di tensioni nei confronti dei vicini di casa appartenenti ad altri gruppi etnici e l'assenza di attitudini antizigane. La correlazione cala drasticamente nel caso italiano e ceco. E' interessante notare che la Polonia si colloca all'estremo opposto, dove chi si dichiara esplicitamente come antirazzista e aperto alla convivenza multietnica, ha il più alto livello di accettazione dei Rom (77,3%).

Questo genere di dati permette di misurare gli impatti di politiche sociali sull'opinione pubblica. E' evidente che in Europa ci sono stati Paesi che hanno investito in politiche di integrazione, di promozione culturale e di superamento dei pregiudizi, ottenendo risultati evidenti, e Paesi in cui al contrario si sono cavalcati con demagogia i peggiori stereotipi. Alla stessa conclusione si giunge analizzando i differenziali interni a ciascuno stato (Vitale, Claps, 2010). Laddove le città, o le Regioni, implementano politiche attive di inclusione e lotta alla discriminazione, nel medio periodo (10 anni circa), si registrano consistenti abbassamenti dei livelli di ostilità diffusi nella popolazione.

3. *Al di là dei fatti eclatanti, la dimensione demagogica di molte politiche per i Rom*

Non è cosa banale spiegare il perché del persistere di politiche demagogiche a livello locale nei confronti di Rom e Sinti. Il termine de-

⁴ Il testo originale della domanda recita: "Per ciascuna delle seguenti situazioni, usando la scala di valutazione da 1 a 10, mi dica come lei si sentirebbe se le capitasse personalmente di [...]".

magogico qui è usato in senso tecnico, proprio della teoria politica, e certamente non in senso polemico. E' demagogica una politica che è costruita in assenza di riscontri valutativi sulle conseguenze delle azioni intraprese, e le cui conseguenze non vengono discusse apertamente dall'esecutivo che ne è responsabile (Prasad, 2006). Informazioni e dati di realtà vengono ignorati o addirittura modificati per accreditare le scelte del governo locale, e strappare consenso dagli elettori. I problemi rimangono aperti e in buona parte insoluti, attraverso misure ripetute ciclicamente, con una forte presenza dei decisori locali nei luoghi di massima visibilità della marginalità e della miseria. La "fine del pragmatismo", la riduzione di attenzione per le conseguenze delle politiche messe in atto corrisponde a modifiche di lungo periodo della politica locale, non solo in Italia, e certamente non solo in relazione alla questione dell'inclusione sociale e del sostegno ai diritti delle minoranze. Le tendenze verso una politica poco attenta alle conseguenze delle azioni intraprese, sono profonde, e non riguardano solo le iniziative nei confronti di Rom e Sinti. Esse sono radicate in trasformazioni profonde della struttura e della forma organizzativa dei partiti politici. Ancor prima, si radicano nella doppia faccia del potere locale, attento a fare ma anche a non fare, per evitare scelte su temi controversi (Bachrach, Baratz, 1962. Non vi sarebbe nulla di eccezionale, quindi, nella scarsa appropriatezza e capacità risolutiva delle politiche nei confronti di Rom e Sinti.

Nonostante le avvertenze appena argomentate, riteniamo si debba riconoscere che vi è una specificità nel caso dei Rom. Pur innestandosi in una tendenza importante, e ben conosciuta da sociologi e analisti politici, ne costituisce una estremizzazione, e in un certo senso anche una profonda radicalizzazione. Il livello *estremo* di inefficacia e inefficienza delle politiche locali, ben documentato da diversi rapporti di ricerca (fra i più recenti, si veda soprattutto Bartlett, Benini, Gordon, 2011), richiede di essere preso sul serio. A fronte di comuni tendenze all'agire demagogico, le "democrazie locali" hanno trovato diversi anticorpi, più o meno risolutivi. Media, organizzazioni della società civile, nuovo attivismo dei cittadini hanno a titolo differente a forzare le irresponsabilità della politica locale, tematizzando questioni evitate ad arte dai decisori, suggerendo e creando sistemi di *accountability*, chiedendo trasparenza e valutazioni (Trounstone, 2010). In parte questo è avvenuto, sebbene in quadro di grande frammentazione territoriale, anche nel campo delle politiche sociali, e laddove gli interessi economici sono pressoché irrile-

vanti, e i diretti interessati assai deboli sia per peso elettorale sia per capacità di influenza dell'opinione pubblica. Nonostante un certo attivismo a favore dei diritti dei Rom, che ha fatto parlare addirittura di una sorta di movimento sociale per i loro diritti, e nonostante spesso il coinvolgimento diretto di attori determinati e con strutture organizzative significative (sindacati, chiese) le capacità di lobbying o di pressione esplicite sono state assai ridotte.

In sintesi, come spiegare questa bassa efficacia, alta inefficienza e addirittura scarsissima effettività delle politiche locali nei confronti dei Rom nei Paesi dell'Europa occidentale? Come ambito di ricerca comune sia alla sociologia politica che alla scienza politica, l'analisi delle politiche pubbliche vuole spiegare alcuni fenomeni della vita sociale in termini di policy. Molti si riferiscono ad essa accentuando il modello delle tre "I": istituzioni, interessi e idee (Palier, Surel, 2005). La tesi che intendiamo sostenere è che la debolezza di queste politiche possa essere compresa solo considerando congiuntamente i tre tipi di fattori.

In termini istituzionali, in molti Paesi pesa soprattutto l'assenza di una regolazione precisa, che inquadri la questione in termini di diritti delle minoranze, istituendo un sistema di garanzie e di responsabilità dei diversi livelli di governo che vincolino l'azione pubblica e tutelino i diritti della persona. Questa assenza ha effetti pesanti: lascia le città sole, senza coordinamento e quadri certi di orientamento degli obiettivi e degli strumenti di politica locale.

Considerando la seconda "I", ovvero il gioco di interessi, è chiaro che gli interessi dei Rom pesano poco. Parliamo, ad ogni modo, di gruppi di cui non sono riconosciute le capacità di rappresentanza, se non esplicitamente negate. Vi sono evidentemente organizzazioni che li sostengono, ma spesso sono assai dipendenti dal finanziamento pubblico e, poco capaci perciò di affrontare la rappresentanza degli interessi dei Rom con forza e in termini generali (Legros, Vitale, 2011). Gli interessi di chi non vuole avere insediamenti di gruppi (siano essi temporanei per gruppi viaggianti, o stabili per gruppi che desiderano vivere con la propria famiglia allargata) sono interessi assai forti, che difendono il valore della rendita immobiliare degli stabili limitrofi, e hanno capacità di alleanza e pressione strategica. Sono anche gli interessi di chi vuole "mestare nel torbido": imprenditori della paura che cercano di ottenere consenso, come abbiamo detto fin dalla premessa, a partire da dichiarazioni e iniziative poco attente alle conseguenze che producono, se non in termini di consenso e di impatto nell'opinione pubblica.

Vi è, infine, una terza famiglia di fattori da considerare nella spiegazione del carattere così debole delle politiche locali. Essa ha una natura squisitamente cognitiva: è composto di idee e rappresentazioni, più precisamente di stereotipi. Gli stereotipi non sono prodotti all'interno del campo politico. Essi hanno avuto una genesi lunga, nel corso dei secoli. Possono essere latenti, o mobilitati intensamente per sostenere una scelta di politica pubblica. Non sono costruiti a livello locale, ma vengono rinforzati, o combattuti, esplicitamente attraverso iniziative di comunicazione pubblica o implicitamente attraverso politiche pubbliche che, come appunto abbiamo documentato nel paragrafo precedente, hanno anche effetti cognitivi sulle rappresentazioni degli individui.

4. *I Rom sono un problema o una risorsa per le società europee?*

La composizione e l'eterogeneità interna all'universo rom, nonché i forti stereotipi nei loro confronti, sollecitano non pochi problemi per le politiche pubbliche. Un problema cruciale è quello della scala pertinente a cui costruire delle politiche pubbliche. E' ormai evidente a tutti che un primo livello di importanza cruciale è quello europeo.

A più riprese le istituzioni dell'Unione europea si sono interessate alla questione rom, senza però mai giungere a scelte in direzione di politiche nette e precise. Parlamento e Commissione non hanno mai normato in maniera consistente la protezione delle comunità rom. Nel 1969 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa si è dichiarata "*profondamente allarmata*" dalla mancata implementazione di politiche a sostegno delle comunità rom e dalle "*frequenti frizioni fra le famiglie nomadi e la popolazione sedentaria*"⁵. Nel corso degli anni successivi sono state formulate, in proposito, diverse raccomandazioni; complessivamente, però, l'Europa non ha mai usato i propri strumenti di politica, progetti finanziati e modalità negoziali di nuova generazione (piani nazionali e metodo aperto di coordinamento) per incentivare i governi a perseguire una politica che aggredisca le discriminazioni dei rom e dei sinti. Semmai ha moltiplicato le risoluzioni del Parlamento europeo⁶ e le rac-

5 Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 563 del 1969.

6 Le principali sono le risoluzioni Arfè (1981), Kuipers (1987) e Killilea (1994). Nell'aprile 2005 il Parlamento Europeo ha votato a grande maggioranza (497 voti favorevoli, 25 contrari, 30 astenuti) una nuova risoluzione sulla situazione dei rom

comandazioni di diverse commissioni. Lo scarso impegno dell'Unione Europea nella formulazione di una politica complessiva per le popolazioni rom e sinti è particolarmente stridente giacché la storia delle comunità rom è da secoli europea (European Commission, 2004) e perché le comunità rom, nella loro eterogeneità, rappresentano la più grande minoranza presente in Europa. Come ricorda giustamente Piasere (2003), si tratta di una “storia d'Europa censurata, sottostimata, dimenticata perché evitata, evitata perché intrigante per l'identità europea stessa che si vuole costruire”.

È pur vero, tuttavia, che negli ultimi anni la valutazione dell'uso del Fondo sociale europeo a favore dei rom ha spinto la Commissione a destinare maggiori risorse economiche a questi gruppi. In particolare nel maggio 2010 il Parlamento europeo ha dato la sua approvazione ad una proposta della Commissione europea che rende possibile utilizzare finanziamenti regionali europei per migliorare le condizioni abitative delle “comunità emarginate”, con specifico riferimento ai gruppi zingari. Le misure di recente adozione estenderanno il campo d'intervento del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR) agli interventi abitativi a favore delle comunità emarginate in tutti gli Stati membri. I fondi potranno essere usati per la sostituzione delle case attuali nonché la costruzione di case nuove, sia in ambito rurale che urbano, con un “approccio integrato” concepito e attuato dalle autorità nazionali e regionali per affrontare altre tematiche quali l'istruzione, lo sviluppo delle competenze lavorative, l'occupazione e la salute. Oltre ai finanziamenti disponibili tramite i programmi di politica regionale, il Parlamento europeo ha assegnato alla Commissione europea ulteriori fondi dedicati per un progetto pilota sull'inclusione dei Rom articolato in tre assi: istruzione nella prima infanzia, microfinanziamento e sensibilizzazione.

La nuova strategia auspicata dalla Commissione Europea nel 2011, già citata sopra [COM(2011) 173], estende ulteriormente le indicazioni precedenti, spingendo per un migliore e più completo accesso dei Rom all'istruzione, all'occupazione, alla sanità, ad abitazioni salubri e ai servizi essenziali. Vi sono importanti novità in termini di metodo, più coe-

nell'Unione Europea (P6_TA-PROV(2005)0151) in cui al punto 6 “chiede che la Commissione elabori una comunicazione sulle modalità in cui l'UE, in cooperazione con gli Stati membri, possa coordinare e promuovere nel modo più efficace gli sforzi destinati a migliorare la situazione dei rom, e adotti un piano d'azione contenente chiare raccomandazioni agli Stati membri e ai paesi candidati per conseguire una migliore integrazione economica, sociale e politica dei rom”.

rente rispetto ai metodi di governance più recenti della Commissione Europea (Dehousse, 2004). Rispetto alle raccomandazioni generiche precedenti, questa volta si chiede agli Stati membri di definire obiettivi raggiungibili, di identificare particolari città o quartieri in cui il livello di segregazione è più forte, di allocare una quota di finanziamento sufficiente e di includere dei metodi monitoraggio forti, in modo da programmare, implementare e valutare in stretto collegamento con i Rom e con le autorità locali una nuova generazione di politiche. Proprio in quest'ultimo punto risiede l'aspetto più innovativo della proposta: considerare sia le organizzazioni della società civile rappresentative dei differenti gruppi rom, sia i Comuni e le autorità locali come partner di pari dignità e imprescindibili per politiche efficaci. Da ciò che abbiamo imparato osservando le politiche per i Rom nei Paesi dell'Europa occidentale ci sembra di poter dire che il successo di questa proposta e dei suoi punti più innovativi dipenderà dalla capacità di sostanzarsi in istituzioni stabili, di produrre nuove rappresentazioni e idee che rinominano i Rom non più come problema ma come risorsa sociale e culturale, e dalla capacità di modificare, quantomeno in parte, la dinamica degli interessi – innanzitutto politici – che ruotano intorno al riconoscimento di questa minoranza.

Bibliografia

- Bachrach P., Baratz M. (1962) "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, pp. 947-52.
- Bartlett W., Benini R., Gordon C. (2011), *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, A study for the European Parliament, Directorate General Des For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice And Home Affairs.
- Dehousse R. (2008), "Il metodo aperto di coordinamento: quando lo strumento prende il posto della politica", in Lascoumes, Le Galès (a cura di), *Governare attraverso strumenti*, Bruno Mondadori, Milano.
- Legros O., Vitale T. (2011), "Roms migrants dans la Cité : réflexions générales à partir de cas italiens et français », *Géocarrefour*, 86 (2), pp. 7-28.

- Palier B., Surel Y. (2005), “Les « trois i » et l’analyse de l’état en action”, *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 7-32.
- Prasad M. (2006), *The Politics of Free Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Trounstine J. (2010), “Representation and Accountability in Cities”, *Annual Review of Political Science*, 13, pp. 407–23.
- Vitale T., Claps E. (2010), “Not Always the Same Old Story: Spatial Segregation and Feelings of Dislike against Roma and Sinti in Large Cities and Medium-size Towns in Italy”, in Michael Stewart, Márton Rövid (eds), *Multi-Disciplinary Approaches to Romany Studies*, CEU Press, Budapest, pp. 228-53
- Vitale T., Claps E., Arrigoni P. (2011), “I sondaggi e il loro uso. Problemi di cecità logica a partire dal caso dei Rom” [*Opinion Pools and their Use. Problems of Logical Blindness from the Roma Case*], in *Comunicazione Politica (Com Pol)*, n. 2/2011, pp. 167-95.