

---

## I rom nell'Europa neoliberale

Antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica

Nando Sigona

### Introduzione

A vent'anni dal disfacimento dell'Unione Sovietica e dopo dieci anni di programmi di assistenza comunitari ai paesi dell'ex Patto di Varsavia al fine di prepararne l'ingresso nell'Unione europea, la situazione dei rom in Europa centro-orientale rimane drammatica. Milioni di euro in progetti di intervento per favorire l'inclusione sociale di questa minoranza non hanno prodotto gli effetti desiderati, anzi i rom oggi sono forse ancora più ai margini di quanto non lo fossero vent'anni fa anche nei paesi dell'Europa occidentale. Il record di condanne ricevute dalla Gran Bretagna da parte della Corte europea per i diritti umani per il maltrattamento di zingari inglesi, i campi nomadi costruiti dalle autorità italiane che secondo l'Onu e numerose organizzazioni internazionali (per esempio Ecri ed Errc)<sup>1</sup> sono il prodotto di pratiche amministrative razziste, gli attacchi ai rifugiati rom da parte di gruppi neonazisti in Germania e in Italia da parte di fascisti, "nordisti" e delinquenti di ogni sorta, i tassi di disoccupazione e sotto occupazione dei rom ben al di sopra della media dei rispettivi paesi: tutto ciò conferma che la persecuzione dei rom ha una dimensione europea.

### Povertà e antiziganismo

I nuovi assetti geopolitici che hanno ridisegnato la mappa dell'Europa dopo la caduta del muro di Berlino sono stati accompagnati dall'affermazione e dal consolidamento in tutto il continente, ma più marcatamente nell'Unione europea e nei suoi nuovi satelliti, della logica economica neoliberale.<sup>2</sup> La gestione dei paesi che ha seguito tale ispirazione ha spinto ai margini e impoverito in maniera crescente gruppi di popolazione che per varie ragioni non hanno trovato alcuna collocazione stabile, pacifica e regolare nel nuovo assetto, proprio perché segnato dall'instabilità: tra questi milioni di rom, per i quali disoccupazione cronica ed esclusione sociale sono diventate la norma.

Il processo di pauperizzazione dei rom inizia negli anni novanta, all'apice del trionfo neoliberale. Proprio allora, mentre alcuni beneficiavano del nuovo benessere, il reddito delle famiglie rom crollava insieme alla chiusura delle

<sup>1</sup> Ecri, *2<sup>nd</sup> Report on Italy adopted on the 22 June 2001*, Strasbourg 2002; Ecri, *3<sup>rd</sup> Report on Italy adopted on the 16 December 2005*, Strasbourg 2006; Errc, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest 2000.

<sup>2</sup> Uno dei motti che accompagnarono l'elezione di Tony Blair nel 1997 fu: "ora siamo tutti classe media", al che alcuni giornali conservatori titolarono: "allora che bisogno c'è del partito laburista?".

fabbriche di stato e alla riduzione drastica dell'impiego da parte delle amministrazioni pubbliche.<sup>3</sup> L'ex presidente della Banca mondiale, James Wolfensohn, tra i principali sostenitori, insieme al finanziere/filantropo George Soros,<sup>4</sup> della "decade per l'inclusione sociale dei rom", affermava:

I rom sono stati tra coloro che hanno perso di più nella transizione dal comunismo a partire dal 1989. Agli inizi degli anni novanta sono stati i primi a perdere il lavoro, successivamente gli è stato impedito di rientrare nella forza lavoro a causa della loro formazione professionale insufficiente e di una pervasiva discriminazione.

Il caso dell'Ungheria, uno dei paesi economicamente più avanzati dell'ex blocco socialista, è emblematico: nel 1985 il tasso di occupazione degli uomini appartenenti alla minoranza rom era quasi pari a quello del resto della popolazione maschile; oggi invece si stima che almeno il 70% degli uomini rom sia disoccupato.<sup>5</sup>

Il tasso di povertà dei rom nei paesi dell'Europa centro-orientale è spesso anche dieci volte superiore a quello degli altri cittadini. Nel 2000, quasi l'80% dei rom in Bulgaria e Romania viveva con meno di 4 euro al giorno, in contrasto con il 37% del resto della popolazione in Bulgaria e il 30% in Romania. In Ungheria, invece, "solo" il 40% dei rom viveva sotto la soglia dei 4 euro, dato che va però comparato al 7% del resto della popolazione. Questi dati, combinati con l'alto tasso di natalità, lasciano presagire un'ulteriore crescita della povertà.<sup>6</sup>

La marginalità sociale dei rom ha anche una sua dimensione – micro e macro – spaziale, nel senso che le comunità rom spesso si collocano in spazi urbani marginali e degradati, come accade per esempio in Italia, o in zone meno sviluppate; per esempio in Ungheria i rom sono concentrati soprattutto nelle regioni orientali e meridionali, in Slovacchia si concentrano nella regione sud-orientale e nella Repubblica Ceca vivono nella parte orientale.

Oltre alle tensioni strutturali dovute alla rapida trasformazione economica, la transizione al liberismo nei paesi ex socialisti è stata caratterizzata anche dalla ricerca di miti fondatori che ridefinissero la relazione tra stato e nazione dopo la caduta dell'ideologia comunista.<sup>7</sup> In tale contesto, i movimenti nazio-

<sup>3</sup> Nei paesi dell'Est, dove risiedeva la maggioranza dei rom, vi era totale sedentarizzazione e rara discriminazione: i rom vivevano nelle case popolari e lavoravano nelle fabbriche, di fatto confusi con tutti i lavoratori; si veda la puntata di Iacona "La caccia agli zingari": [www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html](http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html)

<sup>4</sup> J.D. Wolfensohn, G. Soros, "Why The Roma Matter in Europe", relazione presentata alla conferenza *Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future*, Budapest, 30 giugno-1 luglio 2003. Per una lettura critica delle attività filantropiche di George Soros si veda N. Clark, *George Soros, a Profile*, "New Statesman", 2 giugno 2003.

<sup>5</sup> G. Kertesi, *The Employment of the Roma in the End of the 20th Century*, "Budapest Working Papers on the Labour Market", 4/2005. Per un'analisi dell'impatto delle politiche economiche di ispirazione neoliberale sui rom in Ungheria si veda E. Forrai, "The Political Economy of Exclusion: Unemployment, Poverty and Excess Deaths amongst Roma Men in Hungary", relazione presentata al seminario "Welfare State(s). Equality or Recognition?", Roskilde University, 21-22 agosto 2006.

<sup>6</sup> D. Ringhold, M.A. Orenstein, E. Wilkens, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, The World Bank, Washington, D.C. 2003; Undp, *Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, Undp/Ilo Regional Human Development Report, Undp, Bratislava 2002.

<sup>7</sup> R. Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cam-

nalisti hanno acquisito forza e con essi anche numerosi gruppi di estrema destra razzista e xenofoba che sono riusciti a ritagliarsi spazi sempre maggiori nella vita politica di quasi tutti i paesi europei. Questo complessivo slittamento a destra, dovuto anche alla confusione esistente nel campo social-democratico, ha reso i rom, minoranza debole e priva di una significativa rappresentanza politica, uno degli obiettivi privilegiati di campagne razziste, talvolta culminate in aperte manifestazioni di violenza.

Il razzismo contro i rom pertanto non riguarda solo alcune frange estremiste.<sup>8</sup> I sondaggi Eurobarometro (2007, 2008) mostrano quanto diffusi siano i pregiudizi e gli stereotipi su questa minoranza.<sup>9</sup> Il 77% dei cittadini europei ritiene uno svantaggio appartenere alla minoranza rom e il 24% troverebbe sconveniente avere come vicino di casa un rom. Tale dato sale al 47% in Italia e Repubblica Ceca, dove solo una persona su dieci afferma di non avere alcun problema ad abitare vicino a un rom.<sup>10</sup>

I dati della ricerca dell'Ispo condotta in Italia su commissione del ministero dell'Interno offrono un quadro ancora più preoccupante,<sup>11</sup> confermando lo scetticismo espresso da alcuni esperti e attivisti rom circa l'attendibilità dei dati dell'Eurobarometro. Secondo il rilevamento Ispo, gli italiani hanno un'immagine estremamente negativa dei rom: il 47% degli intervistati li vede prevalentemente come ladri, delinquenti e sfaccendati, il 35% lega la loro immagine ai campi nomadi, al degrado e alla sporcizia. Secondo Michael Guet, capo della divisione del Consiglio d'Europa che si occupa delle comunità rom in Europa:

La scandalosa percezione estremamente negativa dei rom in tutte le società europee rivelata da questi dati appare chiara non appena la si compara a quella riguardante altri gruppi minoritari. Mentre il dibattito sociale e politico su tutte le forme di antisemitismo e xenofobia può contare su vari strumenti, a partire da programmi educativi fino ad azioni di *advocacy* con l'intervento di attori politici, della società civile ma anche azioni legali, l'antiziganismo rimane una cosa quasi normale, alla quale non si presta alcuna attenzione. La stessa mancanza per decenni di un termine per descrivere il risentimento contro i rom ne è un indicatore.<sup>12</sup>

bridge University Press, Cambridge 1996. Questa ricerca ha coinvolto soprattutto, ma non esclusivamente, i paesi dell'Europa centro-orientale. Paesi come l'Italia, per esempio, hanno attraversato due decenni di trasformazioni, nascite e rifondazioni che hanno ridisegnato profondamente la mappa politico-ideologica del paese.

<sup>8</sup> Per il caso italiano si veda N. Sigona (a c. di), *Political Participation and Media Representation of Roma and Sinti in Italy*, rapporto di ricerca commissionato da Osce/Odihr, Varsavia 2006, ([www.osservazione.org/documenti/osce\\_italy.pdf](http://www.osservazione.org/documenti/osce_italy.pdf)); A. Simoni, *I decreti "emergenza nomadi": il nuovo volto di un vecchio problema*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 10/2008, 3-4, pp. 44-56; P. Colacicchi, *Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition*, "Roma Rights", 2, 2008, pp. 35-44 ([www.errc.org/db/03/B8/m000003B8.pdf](http://www.errc.org/db/03/B8/m000003B8.pdf)).

<sup>9</sup> Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 263/2007, Eurobarometro, Brussels; Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 296/2008, Eurobarometro, Brussels.

<sup>10</sup> È interessante notare come simili risultati si ottengono anche in paesi come Danimarca e Malta dove la presenza di rom è minima.

<sup>11</sup> Ispo, *Italiani, rom e sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa*, relazione presentata in occasione della Conferenza europea sulla popolazione, Roma, 22-23 gennaio 2008, ministero degli Interni. Si veda anche P. Arrigoni, T. Vitale, *Quale legalità? Rom e gagi a confronto*, "Aggiornamenti Sociali", 3/2008, pp. 183-194.

<sup>12</sup> M. Guet, *What is anti-Gypsyism/anti-Tsiganism/Romaphobia?*, relazione presentata al seminario sul-

Questa assenza di interesse per le forme di persecuzione e discriminazione dei rom ha una lunga storia, che si riflette anche, per esempio, nell'assenza, fino a pochi anni fa, di ricerche sullo sterminio dei rom all'interno della storiografia sull'olocausto.<sup>13</sup>

Allo stesso modo, Nicolae nota:

nonostante il fatto che l'antiziganismo possa rientrare nelle definizioni accademiche di razzismo, l'accademia lo ha ampiamente ignorato, o ha prestato un'attenzione superficiale e limitata alle sofferenze patite dai rom, senza alcuno sforzo per teorizzarlo e analizzarlo.<sup>14</sup>

I termini antiziganismo e romofobia sono entrati nel linguaggio politico europeo solo di recente. Il primo documento ufficiale in cui si affronta in dettaglio la questione delle forme di discriminazione verso i rom è la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 28 aprile 2005 (P6\_TA(2005)0151) in cui si invita la Commissione europea a intervenire

per combattere antiziganismo/romofobia in tutta Europa, nella consapevolezza dell'importanza di eliminare urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i rom, dal momento che ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni d'odio di gruppi estremisti, sgomberi illegali e persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia.<sup>15</sup>

Ci troviamo dinanzi a una forma specifica di razzismo,

un fenomeno sociale complesso che si manifesta pubblicamente attraverso episodi di violenza, espressioni di odio, sfruttamento e discriminazione, ma anche attraverso discorsi e rappresentazioni prodotti da politici e accademici, segregazione abitativa e spaziale, stigmatizzazione diffusa ed esclusione socio-economica.<sup>16</sup>

Una forma di razzismo in cui è presente una componente biologica e che produce la deumanizzazione dei rom. "I rom", continua Nicolae, "sono visti co-

l'antidiscriminazione organizzato dalla Presidenza ungherese della "Decade for Roma Inclusion", Budapest, 16 aprile 2008, p. 5.

<sup>13</sup> Si veda G. Boursier, *Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale*, "Studi Storici", 36/1995, 2, pp. 363-395; L. Bravi, *Altre tracce sul sentiero per Auschwitz*, Roma 2002; C. Bernadac, *Sterminati! Adolf Hitler contro i nomadi d'Europa*, Libritalia, 1996; H. Van Baar, *The Way Out of Amnesia? Europeisation and the Recognition of the Roma's Past and Present*, "Third Text", 22/2008, 3, pp. 373-385.

<sup>14</sup> V. Nicolae, *Anti-Gypsyism – a definition*, *European Grassroots Organisation*, Ergo, Bucarest 2008, p. 1 ([www.ergonetnetwork.org/antigypsyism.htm](http://www.ergonetnetwork.org/antigypsyism.htm)).

<sup>15</sup> Commissione europea, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, COM\_2008\_420 C-SWD 27[1].6.08, Brussels, Commissione europea; Parlamento europeo, *Resolution on a European Strategy on the Roma*, adottata il 31 gennaio 2008, P6\_TA(2008) 0035, Strasburgo.

<sup>16</sup> V. Nicolae, *Anti-Gypsyism – a definition...*, cit., p. 1. Il mancato riconoscimento dei rom come titolari di diritti (la loro *cittadinanza imperfetta*) è emerso a più riprese anche nelle ricerche sulla discriminazione dei rom in Italia (Errc 2000; N. Sigona, L. Monasta, *Cittadinanze Imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Spartaco, Santa Maria Capua Vetere 2006).

me ‘meno che umani’, sono percepiti come non moralmente degni di essere titolari di diritti umani allo stesso modo del resto della popolazione.”

In sintesi, il peggioramento delle condizioni di vita dei rom nell’Europa centro-orientale negli ultimi vent’anni e gli episodi di razzismo antirom sono due fenomeni separati e al contempo collegati. La prima causa dell’impoverimento dei rom dopo la fine dell’Urss non è stata il razzismo, che pure ha pesato e tuttora svolge un ruolo centrale nel definire esperienze e opportunità di vita degli appartenenti alla minoranza rom, quanto piuttosto le trasformazioni strutturali che hanno radicalmente ridefinito l’economia e il patto sociale su cui si fondavano i paesi ex socialisti.

### *Da migranti a minoranza*

Ancor più che negli anni precedenti, dopo l’allargamento dell’Unione europea e l’abolizione dei visti, abbandonati da tutti i governi e in balia delle trasformazioni repentine imposte dall’orientamento neoliberale, i rom dell’Europa centro-orientale hanno cercato una possibilità di salvezza nell’emigrazione, suscitando allarme ovunque.

Sino agli anni novanta i principali paesi d’emigrazione dei rom erano stati Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Jugoslavia (Serbia, Montenegro e Kosovo) e Romania,<sup>17</sup> successivamente la Romania, la Bulgaria e la Slovacchia. Tra i paesi d’arrivo la Germania, la Francia e l’Italia sono storicamente le mete principali della migrazione dei rom, ma negli ultimi anni consistenti flussi hanno toccato anche Gran Bretagna, Austria e Spagna.<sup>18</sup>

La minaccia rappresentata dall’arrivo in massa (*tidal wave*) dei rom è stata a partire dagli anni novanta la principale motivazione dell’interessamento dell’Unione europea e delle altre principali organizzazioni europee del settore, Consiglio d’Europa e Osce, verso questa popolazione.<sup>19</sup>

Com’è noto, la cosiddetta “invasione” dell’Occidente non c’è stata<sup>20</sup> e quantitativamente la migrazione dei rom corrisponde a quella del resto della

<sup>17</sup> Durante alcune fasi, in particolare agli inizi degli anni novanta, gruppi consistenti di rom sono emigrati anche da Croazia e Bulgaria e, a partire dal 1995, da Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia (Y. Matras, *Romani Migrations in the Post-conflict Era: Their Historical and Political Significance*, “Cambridge Review of International Affairs”, 13/2000, 2, pp. 32-50).

<sup>18</sup> L’introduzione di nuove misure di governo dei flussi, come per esempio gli accordi bilaterali di rimpatrio e le liste di paesi terzi sicuri nel corso degli anni novanta, hanno prodotto migrazioni secondarie e cambiamenti di *pattern* di mobilità; si veda E. Sobotka, *Romani Migrations in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy*, “Romani Studies”, 13/2003, 2, pp. 79-121.

<sup>19</sup> Si veda W. Guy, *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, University of Hertfordshire Press, Hatfield 2001; R. Guglielmo, T.W. Waters, *Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, “Journal of Common Market Studies”, 43/2005, 4, pp. 763-786.

<sup>20</sup> La letteratura sulle migrazioni rom è piuttosto limitata e spesso circoscritta al ristretto ambito degli esperti di *Romani Studies* (W. Guy, 2001; Y. Matras, 2000; J.P. Liegeois, N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group International, London 1995; A. Reyniers, *Evaluation of Gypsy Populations and of Their Movements in Central and Eastern Europe and in Some Oecd Countries, Focusing on the Issues of Migration, Application for Asylum, Demography and Employment*, Oecd, Paris 1999, con rari tentativi di inquadrare la questione all’interno del più ampio dibattito sulle migrazioni; E. Sobotka, 2003; N. Sigona, *How Can a ‘Nomad’ be a Refugee? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy*, “Sociology”, 37/2003, 1, pp. 69-80; L. Piasere, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Laterza, Bari-Roma 2006.

popolazione dei rispettivi paesi d'origine. Nonostante ciò, la paura di tale "invasione", manipolata attraverso l'uso distorto di dati, storie e immagini, ha influenzato le scelte di numerosi governi e li ha spinti a prendere misure drastiche per fermare "gli zingari".<sup>21</sup>

Il processo di allargamento dell'Ue ha portato a una graduale trasformazione di tale approccio per due tipi di ragioni, una di ordine demografico, l'altra più strettamente politica. Con l'allargamento del 2004 e 2007, infatti, circa due milioni di rom sono diventati cittadini europei e membri della più grande minoranza etnica europea rendendo "i diritti sociali e le preoccupazioni per la questione sicurezza una questione interna dell'Unione europea".<sup>22</sup> Con l'allargamento, inoltre, è diventato pressoché impossibile bloccare la mobilità dei rom comunitari nei territori dell'Ue – nonostante i tentativi recenti compiuti da paesi come Francia, Italia, Gran Bretagna e Belgio –, protetta dal principio cardine del sistema comunitario: la libertà di circolazione. Per converso, i rom non comunitari incontrano ostacoli sempre maggiori nell'accedere all'Ue attraverso canali legali, sia per la rigidità e selettività delle politiche migratorie comunitarie verso i cittadini di paesi terzi, sia per il generale restringimento del diritto di asilo politico, ancor più evidente per i cittadini di paesi che aspirano all'ingresso nell'Ue come Macedonia, Kosovo, Croazia, Serbia, Turchia, Albania e Montenegro.

Le misure di natura prettamente repressiva, restrittiva e deterrente che hanno caratterizzato soprattutto la fase preallargamento, come gli accordi bilaterali per il rimpatrio immediato dei migranti, gli scambi di intelligence e la formazione delle forze di polizia, l'applicazione selettiva delle norme sui visti e la progressiva riduzione dell'effettività del diritto d'asilo, hanno prodotto la segmentazione del concetto di cittadinanza e dei diritti a essa associati.<sup>23</sup> A tali misure se ne sono via via accompagnate altre di tipo diverso, volte a incentivare la permanenza nei paesi d'origine attraverso la protezione dei diritti dei rom e il miglioramento delle loro condizioni socio-economiche. La ragione politica di questo cambiamento d'approccio è riassunta da Guglielmo e Waters, che affermano:

Sebbene l'Unione europea e le altre istituzioni europee fossero inizialmente focalizzate sui controlli esterni alla migrazione, il fatto che l'allargamento ai paesi dell'ex blocco sovietico fosse inquadrato in termini di "valori comuni condivisi" ha costretto i paesi membri a elaborare una strategia di governo della mobilità dei rom più orientata verso l'interno, fondata sui diritti fondamentali e la protezione delle minoranze (2005, p. 764).

Così, con l'approssimarsi dell'allargamento, sarebbe diventato necessario per l'Ue affrontare le questioni relative ai rom all'interno di un registro (*frame*)

<sup>21</sup> Si veda Cdmg 1998; C. Clark, E. Campbell, "Gypsy invasion": A Critical Analysis of Newspaper Reaction to Czech and Slovak Asylum-seekers in Britain, "Journal of the Gypsy Lore Society", 10/2000, 1, pp. 23-48; W. Guy, 2009; N. Trehan, N. Sigona, *Romani Politics in Contemporary Europe*, Palgrave-Macmillan, London 2009.

<sup>22</sup> R. Guglielmo, T.W. Waters, 2005, pp. 776-777.

<sup>23</sup> E. Rigo, *Europa di confine*, Meltemi, Roma 2007; E. Balibar, I. Wallerstein, *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Verso, London-New York 1991.

differente, il cui perno non era più “se” i rom dovessero essere integrati nell’Ue ma “come”.

Non è certo stato un processo dall’esito scontato e la questione della migrazione dei rom ha rischiato di deragliare il processo di allargamento di paesi come l’Ungheria e la Slovacchia, accusate di non essere capaci di proteggere i diritti fondamentali dei rom e di non essere pronte alla libertà di movimento.

Nonostante questi ostacoli e con una serie di restrizioni più o meno temporanee alla libertà di circolazione, nel 2004 e 2007 l’allargamento dell’Unione europea è avvenuto, cambiando in maniera significativa le carte in tavola. Così, mentre in alcuni paesi le tensioni si sono sopite, in altri, come l’Italia, la questione della libertà di movimento dei rom ha acquisito crescente urgenza, al pari dell’aspirazione del dibattito politico e la diffusione di sentimenti romofobi nell’opinione pubblica.<sup>24</sup>

### *L’uropeizzazione della questione rom*

Nonostante i proclami e le dichiarazioni di principio, l’interesse prioritario delle politiche dell’Unione europea verso i rom a partire dagli anni novanta è stato quello di controllarne e limitarne la migrazione verso occidente.

Se va riconosciuto che la tutela delle minoranze, uno dei requisiti fissati per gli aspiranti membri dell’Ue nel Consiglio di Copenaghen del 1993, rappresenta un importante progresso verso il riconoscimento della protezione delle minoranze tra le norme fondanti della democrazia, va anche evidenziato come la relazione tra “la democrazia” e “il rispetto e la protezione delle minoranze” sia lasciata volutamente vaga e ambigua nel testo di Copenaghen. A tal proposito, afferma Sasse:

la formula linguistica adoperata nelle condizioni dell’Ue evita la nozione forte di “diritti delle minoranze”. Essa inoltre non parla di “minoranza nazionale” e non specifica che tipi di minoranze siano coperte.<sup>25</sup>

Inoltre, anche senza l’esplicito riferimento ai diritti, il criterio solleva legittime obiezioni concettuali ed empiriche sul tipo di democrazia che l’Ue intendeva promuovere nei paesi aspiranti. È evidente, infatti, il rischio di finire con l’incentivare la frammentazione della società su base etnica e con l’accrescere la conflittualità sociale e politica, come le recenti manifestazioni di intolleranza e razzismo esplose violentemente in Ungheria hanno in qualche modo confermato.

La ricezione del principio della tutela delle minoranze da parte dei paesi aspiranti è stato efficacemente descritto da Tesser come “geopolitica della tolle-

<sup>24</sup> Si veda N. Sigona, *Sono il nemico pubblico n. 1?*, “Reset”, 107/2008, pp. 87-88. A rendere la situazione ancora più complessa, un certo numero di paesi europei – inclusi paesi come Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Ungheria – da paesi di emigrazione dei rom sono diventati anche paesi d’accoglienza per i rom di altri paesi membri, come Romania e Slovacchia.

<sup>25</sup> G. Sasse, “Minority rights in Central and Eastern Europe before and after Ee enlargement”, relazione presentata al workshop “Ethnic mobilization in the New Europe”, Brussels, 21-22 aprile 2006, p. 4.

ranza”,<sup>26</sup> che ha sottolineato il carattere strumentale e verticistico di tale processo. Inoltre, hanno notato Guglielmo e Waters (2005), la protezione delle minoranze formulata nei criteri di Copenaghen è valida unicamente per i paesi che aspirano a entrare nell’Ue (mancava allora una normativa Ue in merito). La delega all’Osce di definire il quadro di riferimento per la tutela delle minoranze è un’ulteriore prova del fatto che agli inizi degli anni novanta l’Unione europea non voleva impegnarsi nel definire una propria normativa sulle minoranze.

Questo atteggiamento è gradualmente cambiato quando, ad allargamento avvenuto, la realtà concreta si è modificata e non è stato più possibile immaginare di gestire la questione rom solo in termini di governo della mobilità. In effetti, anche se i rom non si muovono, le condizioni di estrema marginalità in cui molti si trovano sono, in quanto si tratta di cittadini comunitari, di per sé ragione sufficiente per giustificare l’interesse dell’Ue: invece di essere i rom a migrare, sono i diritti che sono migrati da loro, almeno in teoria.

I decreti “emergenza nomadi” del governo Prodi e poi Berlusconi, il pogrom di Ponticelli nel maggio 2008 e la schedatura con raccolta dei dati biometrici dei residenti dei campi nomadi hanno poi provocato l’indignazione nell’opinione pubblica progressista europea e tensioni diplomatiche tra due stati membri dell’Ue (Romania e Italia), imprimendo un’accelerazione al processo di europeizzazione della questione rom (gli stessi governi di Romania e Italia nel novembre 2007 invocarono l’intervento della Commissione europea). Secondo Guy:

Le conseguenze dell’allargamento dell’Ue e dell’esclusione dei rom si sono combinate in modo da creare una minaccia non solo alle relazioni tra due stati membri ma anche al diritto fondamentale alla libertà di movimento all’interno dell’Ue.<sup>27</sup>

Gli episodi verificatisi in Italia hanno rivelato anche che la discriminazione sistematica e istituzionale dei rom e le manifestazioni violente di razzismo si producono non solo nei paesi dell’ex blocco sovietico ma anche in Europa occidentale (fatto volutamente sottovalutato dalla Commissione europea negli anni precedenti). Inoltre, i fatti accaduti in Italia sono serviti a ricordare alla Commissione che, nonostante un decennio di coinvolgimento dell’Ue nella “questione” e i numerosi progetti di assistenza finanziati attraverso il programma Phare, i problemi della grande maggioranza dei rom nei nuovi paesi membri rimangono irrisolti, spingendo molti rom a migrare verso ovest in cerca di una vita migliore.

Nel dicembre 2007, per la prima volta, il Consiglio d’Europa, il più alto organo politico dell’Ue, ha affrontato la questione “della situazione molto specifica in cui si trovano i rom nell’Unione” e ha invitato gli stati membri ad “adooperare qualsiasi mezzo per migliorare la loro inclusione”.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> L. Tesser, *The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe*, “East European Politics and Societies”, 17/2003, 3, pp. 483-532.

<sup>27</sup> W. Guy, *EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward*, in N. Trehan, N. Sigona, 2009.

<sup>28</sup> Consiglio europeo, *Presidency Conclusions on inclusion of the Roma*, 8 dicembre 2008, Brussels: EU, par. 50.



A gennaio 2008, dal Parlamento europeo giunse un invito urgente per l'elaborazione di una "strategia-quadro europea per l'inclusione dei rom" (Parlamento europeo 2008, par. 6); un invito simile è giunto nei mesi successivi dai paesi coinvolti nella "decade per l'inclusione dei rom" (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Romania, Albania e Macedonia) e dalla European Roma Policy Coalition, un network formato dalle principali organizzazioni internazionali non governative che si battono per i diritti dei rom in Europa (Erpc 2008).

Le pressioni sulla Commissione perché elabori un nuovo approccio alla questione rom non hanno ottenuto, almeno per il momento, i risultati sperati. In un rapporto pubblicato a luglio 2008, la Commissione riconosce (p. 4):

Sebbene le istituzioni europee, gli stati membri, i paesi candidati e la società civile abbiano affrontato queste questioni sin dall'inizio degli anni novanta, esiste una diffusa convinzione (*assumption*) che le condizioni di vita e lavorative dei rom non siano molto migliorate negli ultimi due decenni.

La visione della Commissione è fuorviante e autoassolutoria: le condizioni materiali e lavorative dei rom in Europa centro-orientale non sono mai state al vertice delle priorità degli interventi sostenuti e finanziati dall'Ue, soprattutto negli anni novanta. Inoltre, affermare che la situazione "non sia migliorata molto" è un insulto ai rom, visto che numerosi indicatori mostrano come la situazione si sia anzi deteriorata dopo la caduta dei regimi socialisti.

A settembre 2008 la Commissione europea ha organizzato il Roma Summit, a cui hanno partecipato centinaia di attivisti rom, politici e amministratori da tutta Europa. La presenza del presidente e di vari commissari della Commissione europea ha dato un chiaro segnale di quanto la questione dell'inclusione sociale dei rom sia diventato un tema di rilievo nell'agenda politica dell'Ue, anche se da Barroso continuano ad arrivare segni di continuità con le politiche messe in atto negli anni passati, piuttosto che la volontà di riconoscere il fallimento di questo approccio e pensare nuove forme d'intervento.

### *La politica rom in Europa: potenzialità e limiti*

A partire dalla seconda metà degli anni novanta, in risposta alle drammatiche condizioni di vita della maggioranza dei rom e al crescente antiziganismo, due discorsi hanno acquisito crescente rilevanza in ambito comunitario: quello dei diritti umani e dell'antidiscriminazione e quello dei diritti delle minoranze.<sup>29</sup> All'interno di questi discorsi e dei relativi apparati e prassi, s'è andata definendo la presenza di una "società civile rom" che cerca di interloquire con le istituzioni europee e nazionali a vari livelli.

Due iniziative recenti sono emblematiche del processo in corso e del cam-

<sup>29</sup> P. Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, Berghahn Books, Oxford-New York 2006.

biamento di scala rispetto al coinvolgimento diretto dei rom nei processi decisionali a livello europeo; esse evidenziano anche le due principali traiettorie che si vanno delineando: da una parte l'European Roma and Traveller Forum (Ertf), nato nel 2004; dall'altra l'European Roma Policy Coalition (Erpc), costituita nel 2008. La prima organizzazione, nata in seno al Consiglio d'Europa con il patrocinio del presidente della Finlandia, Tarja Halonen, è strutturata su base rappresentativa (non a caso si è parlato del primo "parlamento dei rom"); in essa sono presenti su base più o meno proporzionale al numero di rom di ciascun paese, rappresentanti di oltre venti diversi gruppi appartenenti alla famiglia dei rom, Ong, partiti politici rom e rappresentanti di organizzazioni religiose. Lo scopo dichiarato dell'Ertf è di "facilitare l'integrazione della popolazione rom nelle società europee e la loro partecipazione alla vita pubblica e ai processi decisionali" (Statuto dell'Ertf, articolo 2). L'Erpc nasce invece come risposta ai crescenti episodi di violenza e razzismo verificatisi in vari paesi dell'Ue e ha come scopo primario di fare pressione sulla Commissione europea perché elabori una strategia-quadro per i rom. Tra i membri della coalizione – che i fondatori definiscono un "raggruppamento informale"<sup>30</sup> – ci sono non solo le organizzazioni rom europee e nazionali, come la European Roma Grassroots Organisation (Ergo), lo European Roma Information Office (Erio), la Fundacion Secretariado Gitano (Fsg), ma anche organizzazioni non governative specializzate nel promuovere il rispetto dei diritti umani, delle minoranze e la lotta al razzismo, l'Open Society Institute (Osi), la Spolu International Foundation (Sf), lo European Roma Rights Centre (Errc), Amnesty International (Ai), lo European Network Against Racism (Enar) e il Minority Rights Group International (Mrgi).

L'identificazione etnica nell'etnonimo "rom" è divenuta il principale canale di azione politica e di accesso alle risorse comunitarie per gli appartenenti alle varie e differenti comunità rom esistenti in Europa, innescando trasformazioni importanti all'interno di queste ultime e promuovendo la creazione e il consolidamento dell'idea di una minoranza rom paneuropea ("la più numerosa minoranza europea") e la nascita di un'élite rom transeuropea prevalentemente anglofona.<sup>31</sup> Se identificare tutti i rom come un'unica comunità può apparire una scelta razionale ed efficace per accrescere la loro visibilità nella sfera politica, al contempo tale scelta non solo omette di prendere in considerazione le diversità di storia, lingua e cultura esistenti tra le comunità ma nega la concreta opposizione, anch'essa politica e legittima, che alcune di queste comunità oppongono all'assimilazione nell'etnonimo "rom".<sup>32</sup>

Brubaker *et al.* hanno evidenziato come "l'etnicità non sia un oggetto, un

<sup>30</sup> Erpc, *Discrimination against Roma in Europe*, Factsheet/Background Press, European Roma Policy Coalition, Brussels 2008.

<sup>31</sup> La formazione dell'élite rom è stata portata avanti con workshop, corsi di specializzazione, borse di studio, stage in particolare dalla Soros Foundation (attraverso, soprattutto, l'Open Society Institute e lo European Roma Rights Center) e dal Project on Ethnic Relations (Per). Tra le iniziative c'è stata anche la creazione di un corso di formazione superiore in diplomazia per rom.

<sup>32</sup> E. Marushiakova, V. Popov, *New Ethnic Identities in the Balkans: the Case of the Egyptians*, "Facta Universitatis, Philosophy and Sociology", vol. 2/2001, 8, pp. 465-477; N. Sigona, 2004; M. Kovats, *The Politics of Roma Identity: Between Nationalism and Destitution*, "Open Democracy", 2003 ([www.opendemocracy.org](http://www.opendemocracy.org)).

attributo, o una sfera circoscritta della vita ma piuttosto un modo di capire e interpretare l'esperienza, un modo di parlare e agire, di formulare interessi e identità".<sup>33</sup>

La politica rom è quasi universalmente percepita come uno sviluppo positivo privo di alcuna ambiguità, che rappresenta l'atteso ingresso nell'arena politica di un popolo e di una comunità a lungo esclusi dai processi decisionali e dalla partecipazione alla vita pubblica. Invece, sottolinea Kovats,<sup>34</sup> non si deve guardare alla politica rom di per sé, né alla questione rom in generale al di fuori del contesto politico, sociale ed economico in cui è emersa e senza tenere conto della crescente ineguaglianza e dei fenomeni di razzismo diffuso che si vanno consolidando in Europa.

La costruzione di un'agenda politica etnica e degli apparati per sostenerla non solo oscura gli interessi che i rom hanno in comune con i loro concittadini ma li mette in competizione gli uni con gli altri. Scrive Kovats:

I soldi spesi per i rom sono semplicemente soldi non spesi per i "non-rom". Questo accade in contesti caratterizzati non solo da intensa competizione per scarse risorse ma anche da una cultura politica cristallizzata nel tempo di relazioni problematiche tra identità etniche/nazionali e potere politico.<sup>35</sup>

La ricerca che sto conducendo sulle forme e i modi di partecipazione politica dei rom attualmente residenti in Kosovo ha confermato le preoccupazioni espresse da Kovats, evidenziando come le politiche per le minoranze etniche volute e imposte dalle istituzioni internazionali ed europee finiscono con l'esacerbare le tensioni tra le comunità residenti in Kosovo mettendole in competizione tra loro su base etnica, invece di rispondere trasversalmente ai bisogni e alle realtà esistenti sul terreno. Inoltre, alcuni attivisti rom kosovari hanno evidenziato come l'allocazione delle risorse e l'imposizione del vocabolario dei diritti umani e delle minoranze li metta talvolta in una posizione di conflitto con i membri della loro comunità e li forzi a svolgere continuamente un ruolo di traduzione (non solo linguistica) tra il vocabolario umanitario e quello delle persone con cui interagiscono.<sup>36</sup>

A proposito di parlare o meno la stessa lingua, Brubaker ricorda come "i desideri, le speranze, gli interessi e le credenze delle persone comuni non possono essere acriticamente assimilate a quelle degli imprenditori dell'etnopolitica che dicono di parlare in loro nome".<sup>37</sup>

<sup>33</sup> R. Brubaker, M. Feischmidt, J. Fox, L. Grancea, *Nationalist politics and everyday ethnicity in a Transylvanian Town*, Princeton University Press, Princeton 2006, p. 358.

<sup>34</sup> M. Kovats, 2003.

<sup>35</sup> Ivi, p. 3.

<sup>36</sup> Un'intervista condotta nel giugno 2008 con due attivisti rom kosovari apparirà nel volume sulla politica rom nell'Europa contemporanea che sto curando insieme a Nidhi Trehan; si veda N. Trehan, N. Sigona, 2009.

<sup>37</sup> R. Brubaker, *Ethnicity without Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2004, p. 167.

## Conclusioni

Povert , esclusione sociale e razzismo sono tre fenomeni che dominano la quotidianit  dei rom europei e determinano le loro aspettative e possibilit  per il futuro. Povert  e antiziganismo sono fenomeni distinti ma strettamente interrelati. Le radici del processo di pauperizzazione della minoranza rom in Europa centro-orientale, infatti, non possono ridursi al prodotto di politiche razziste, ma vanno piuttosto ricondotte a fattori sistemici quali la trasformazione in senso neoliberale delle economie dei paesi dell'ex blocco socialista e dello stato sociale anche nei paesi dell'Europa occidentale. Afferma causticamente Kovats:

la moda di attribuire condizioni di svantaggio oggettive – quali disoccupazione, aspettative di vita ben sotto la media, segregazione abitativa – al razzismo non solo assicura che le condizioni continuino a peggiorare ma permette anche alle élite di negare le responsabilit  per la propria incapacit  di intervento, incolpando invece i pregiudizi delle masse.<sup>38</sup>

Solo con l'approssimarsi dell'allargamento dell'Ue si   verificata un'evoluzione nelle politiche delle istituzioni europee, con un graduale scivolamento da una retorica incentrata sulla preoccupazione per il potere destabilizzante della migrazione dei rom a una maggiore enfasi sul concetto di discriminazione e di tutela dei diritti delle minoranze. Questa trasformazione va attribuita al dato oggettivo, con l'entrata dei nuovi stati membri nell'Ue, almeno due milioni di rom sono diventati da un giorno all'altro cittadini comunitari. Tuttavia (purtroppo) l'élite rom non   riuscita a ritagliarsi un ruolo politico sufficiente; la partecipazione politica s'  infatti strutturata ed   stata fortemente condizionata dalle priorit  imposte dal discorso neoliberale e razzializzante, mentre le comunit  di base vivono sulla propria pelle gli effetti della povert  e dell'esclusione sociale.

All'interno di alcune frange dell'élite rom sembra di poter intravedere una crescente consapevolezza dei limiti dell'etnopolitica e della necessit  di andare oltre il paradigma dell'antidiscriminazione. Cos , in un'intervista rilasciata recentemente, l'eurodeputato rom ungherese Livia Jaroka ha affermato:

Le condizioni di vita dei rom in Europa sono simili a quelle degli abitanti dell'Africa subsahariana. Ma in questo non differiscono da altri gruppi svantaggiati. Per questo motivo, non voglio un commissario speciale europeo per gli affari rom. Si tratta di questioni che tagliano trasversalmente vari settori come salute, educazione, condizioni di lavoro e stato sociale [...] Invece di sprecare soldi e tempo in miniprogetti per minuscole associazioni, lo stato dovrebbe intervenire in maniera pi  diretta. Perch  lo stato non pu  gestire fabbriche in aree ad alto tasso di disoccupazione.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> M. Kovats, *The Politics of Roma Identity*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> L. Jaroka, "Die Tageszeitung", 28 marzo 2009. L'affermazione della Jaroka appare perch  in contraddizione con la sua candidatura nelle file del partito di destra ungherese Fidesz che persegue una politica economica di orientamento neoliberale.