

Saggio apparso in *Razzismo Democratico*, a cura di Salvatore Palidda, Agenzia X, 2009.

[Indice del volume: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/razzismo_ml.pdf]

I rom nell'Europa neoliberale: antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica¹

Nando Sigona, Refugee Studies Centre, Università di Oxford

Introduzione

A venti anni dalla fine 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 venti anni fa.

Anche la situazione dei rom in Europa occidentale è grave. Il record di condanne ricevute dalla Gran Bretagna da parte della Corte Europea per i Diritti Umani in casi che riguardano appartenenti alla comunità zingara inglese, i campi nomadi costruiti dalle autorità italiane che secondo l'ONU e numerose organizzazioni internazionali (per esempio ECRI 2002, 2006; ERRC 2000; OSCE 2009) sono il prodotto di pratiche amministrative razziste, gli attacchi ai rifugiati rom da parte di gruppi neo-nazisti in Germania e in Italia da parte di fascisti, nordisti e delinquenti di ogni sorta, oltre ai tassi di disoccupazione e sotto occupazione dei rom ben al di sopra della media dei rispettivi paesi, sono la testimonianza di quanto la persecuzione dei rom abbia 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 neoliberale². La gestione dei paesi che ha seguito tale ispirazione ha spinto in maniera crescente ai margini e impoverito 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 e l'esclusione sociale sono diventati la norma.

¹ I temi trattati in questo saggio sono stati sviluppati in maniera più ampia nel saggio introduttivo di Nando Sigona e Nidhi Trehan (2009) apparso nel volume **Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Marginalization and the Neoliberal Order** (a cura di Sigona e Trehan), pubblicato da Palgrave/MacMillan.

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

Il processo di pauperizzazione dei rom inizia negli anni '90, all'apice del trionfo neoliberale. Proprio allora, mentre alcuni beneficiavano del nuovo benessere, il reddito delle famiglie rom crollava insieme alla chiusura delle fabbriche di stato e alla riduzione drastica dell'impiego da parte delle amministrazioni pubbliche³. L'ex-presidente della Banca Mondiale, James Wolfensohn, tra i principali sostenitori, insieme al finanziere e filantropo George Soros⁴, della "Decade per l'Inclusione Sociale dei Rom" (Wolfensohn e Soros 2003) affermava:

I rom sono stati tra coloro che hanno perso di più nella transizione dal comunismo a partire dal 1989. Agli inizi degli anni '90 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.

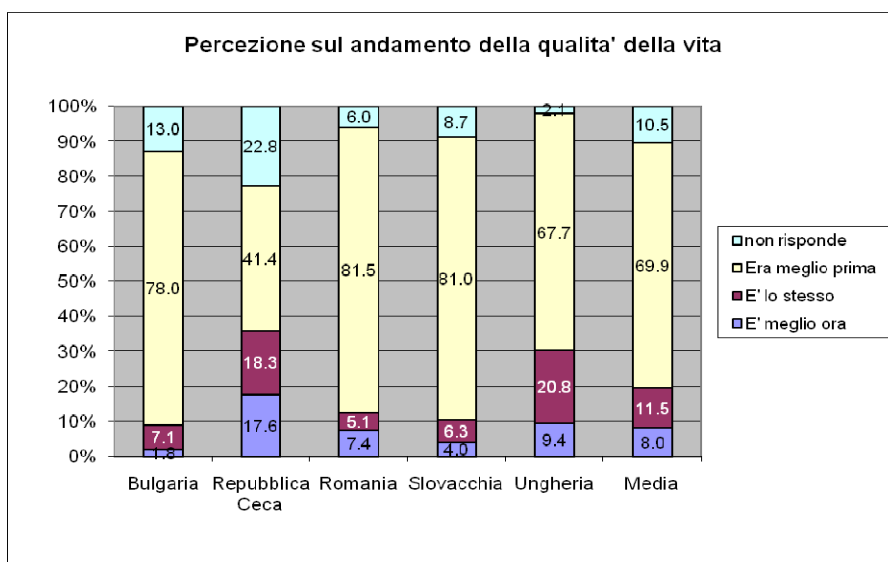
Il caso dell'Ungheria, uno dei paesi più economicamente avanzati dell'ex-blocco socialista, è emblematico: nel 1985, il tasso di occupazione degli uomini appartenenti alla minoranza rom era quasi pari a quello del resto della popolazione maschile; oggi, invece, si stima che almeno il 70% degli uomini rom sia disoccupato (Kertesi 2005)⁵.

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 vivevano con meno di 4 euro al giorno, in contrasto con il 37% del resto della popolazione in Bulgaria e il 30% in Romania. Mentre in Ungheria *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 (Ringhold et al. 2003; UNDP 2002). Non sorprende pertanto che, secondo una ricerca UNDP (2002), la maggioranza dei rom nei paesi dell'Europa centro orientale rimpianga il passato e ritenga peggiorate le proprie condizioni di vita (vedi figura 1).

³ 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 (Guy 2001; vedi anche la puntata di Iacona "la caccia agli zingari": <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html>)

⁴ Per una lettura critica delle attività filantropiche di George Soros si veda Clark 2003.

⁵ Per un'analisi dell'impatto delle politiche economiche di ispirazione neoliberale sui rom in Ungheria, si veda Forrai 2006.



Elaborazione dell'autore su dati UNDP 2002

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 in 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 (Brubaker 1996)⁶. In tale contesto, i movimenti nazionalisti hanno acquisito forza crescente e con essi anche numerosi gruppi di estrema destra razzista e xenofoba che sono riusciti a ritagliarsi spazi crescenti 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 estremiste⁷. I sondaggi Eurobarometro (2007, 2008) mostrano quanto diffusi siano i pregiudizi e gli stereotipi su questa minoranza. Il 77% dei cittadini europei ritiene uno svantaggio appartenere alla minoranza rom e il 24 % troverebbe sconvolgente avere come vicino di casa

⁶ 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.

⁷ Per il caso italiano si veda Sigona 2006; Simoni 2008; Colacicchi 2008

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 ad un rom⁸.

I dati della ricerca dell'ISPO (2008) condotta in Italia su commissione del Ministero dell'Interno offrono un quadro ancora più preoccupante⁹, 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 (2008: 5), capo della divisione del Consiglio d'Europa che si occupa delle comunità rom in Europa:

Lo scandalo di questi dati che rivelano la percezione estremamente negativa dei rom in tutte le società europee diventa chiara non appena la si compara a quella di altri gruppi minoritari. Mentre il dibattito sociale e politico su tutte le forme di anti-semitismo e xenophobia 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.

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'olocausto¹⁰.

Allo stesso modo, Nicolae (2008: 1) 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.

Il termini antiziganismo o 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 ad 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, gli sgomberi illegali e la persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia'.

Ci troviamo dinanzi ad 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, la segregazione abitativa e spaziale, la stigmatizzazione diffusa e l'esclusione socio-economica (Nicolae 2008:1). Una forma di razzismo in cui è presente una componente biologica e che produce la deumanizzazione dei rom. 'I rom - scrive Nicolae (ibidem) - sono visti come dei "meno che umani",

⁸ È interessante notare come simili risultati si ottengono anche in paesi come Danimarca e Malta dove la presenza di rom è minima.

⁹ Si veda anche Arrigoni e Vitale 2008

¹⁰ Si veda Bravi 2002; Boursier 1995; Bernadac 1987; van Baar 2008.

sono percepiti come non moralmente degni di essere titolari di diritti umani allo stesso modo del resto della popolazione'¹¹.

In sintesi, il peggioramento delle condizioni di vita dei rom nell'Europa centro orientale negli ultimi vent'anni e gli episodi di razzismo anti-rom sono due fenomeni separati e al contempo collegati. La prima causa dell'impoverimento dei rom dopo la fine dell'URSS non è stato 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 le economie 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 nell'emigrazione la possibilità di salvezza, suscitando ovunque allarme.

Sino agli anni '90 i principali paesi d'emigrazione dei migranti rom erano stati Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Jugoslavia (Serbia, Montenegro e Kosovo) e Romania¹², successivamente sono 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, mentre consistenti flussi hanno toccato anche Gran Bretagna, Austria e Spagna negli ultimi anni¹³.

La minaccia rappresentata dall'arrivo in massa (*tidal wave*) dei rom è stata la principale motivazione dell'interessamento dell'Unione Europea e delle altre principali organizzazioni europee del settore, Consiglio d'Europa e OSCE, verso questa popolazione a partire dagli anni '90¹⁴.

Com'è noto la cosiddetta "invasione" dell'Occidente non c'è stata¹⁵ e quantitativamente la migrazione dei rom corrisponde a quella del resto della 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 ad intraprendere misure drastiche per fermare "gli zingari"¹⁶.

Il processo di allargamento dell'Ue ha portato ad una graduale trasformazione di tale approccio per due tipi di ragioni, una di ordine demografico, l'altro più strettamente politico. 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' (Guglielmo e Waters 2005: 776-7). Con l'allargamento, inoltre, è diventato pressoché impossibile bloccare la mobilità dei rom

¹¹ 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; Sigona e Monasta 2006)

¹² Durante alcune fasi, in particolare agli inizi degli anni '90, gruppi consistenti di rom sono emigrati anche da Croazia e Bulgaria e, a partire dal 1995, da Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia (Matras 2000).

¹³ 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 '90, hanno prodotto migrazioni secondarie e cambiamenti di *pattern* di mobilità (Sobotka 2003).

¹⁴ Si veda Guy 2001; Guglielmo e Waters 2005

¹⁵ La letteratura sulle migrazioni rom è piuttosto limitata e spesso circoscritta al ristretto ambito degli esperti di *Romani studies* (Guy 2001; Matras 2000; Liegeois e Gheorghe 1995; Reyniers 1999), con rari tentativi di inquadrare la questione all'interno del più ampio dibattito sulle migrazioni (Sobotka 2003; Sigona 2003; Piasere 2006).

¹⁶ Vedi CDMG 1998; Clark e Campbell 2000; Guy 2009; Sigona 2009

comunitari nei territori dell'UE – nonostante i tentativi recenti compiuti da paesi come Francia, Italia, Gran Bretagna e Belgio – essendo protetta dal principio cardine del sistema comunitario: la libertà di circolazione¹⁷. Per converso, i rom non comunitari incontrano ostacoli sempre maggiori per 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 pre-allargamento 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 ad essa associati¹⁸. A tali misure se ne sono via via accompagnate altre di tipo diverso, volte ad 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 (2005: 764) 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 ad elaborare una strategia di governo della mobilità dei rom più orientata verso l'interno, fondata sui diritti fondamentali e la protezione delle minoranze.

Così, con l'approssimarsi dell'allargamento, sarebbe diventato necessario per l'UE affrontare le questioni relative ai rom all'interno di un registro differente (*frame*), il cui perno non era più il "se" i rom dovessero essere integrati nell'UE, ma il "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 assopite, in altri, come l'Italia, la questione della libertà di movimento dei rom ha acquisito crescente urgenza, in pari con l'esasperazione del dibattito politico e la diffusione di sentimenti romofobi nell'opinione pubblica¹⁹.

L'europeizzazione 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 '90 è stato quello di controllarne e limitarne la migrazione verso occidente.

¹⁷ Braham and Braham, 2000

¹⁸ Rigo 2007; Balibar 1991

¹⁹ Si veda Sigona 2008. 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.

Mentre va riconosciuto che la tutela delle minoranze, uno dei requisiti fissati per gli aspiranti membri dell'UE nel Consiglio di Copenhagen 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 "democrazia" e "il rispetto e la protezione delle minoranze" sia lasciata volutamente vaga ed ambigua nel testo di Copenhagen. A tal proposito, afferma Sasse (2006: 4):

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.

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 col incentivare la frammentazione su base etnica della società e accrescere la conflittualità sociale e politica, come le manifestazioni di intolleranza e razzismo esplose violentemente in Ungheria in questi mesi hanno in qualche modo confermato.

Il recepimento del principio della tutela delle minoranze da parte dei paesi aspiranti è stato efficacemente descritto da Tesser come "geopolitica della tolleranza" (2003), 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 Copenhagen è valida unicamente per i paesi che aspirano ad 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 '90 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 è cambiata e non è stato più possibile immaginare di gestire la questione rom solo nei 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: piuttosto che migrare i rom, 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 (2009):

Le conseguenze dell'allargamento dell'UE e dell'esclusione dei Rom si sono combinate ponendo una minaccia non solo alle relazioni tra due stati membri, ma anche al diritto fondamentale alla libertà di movimento all'interno dell'UE.

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 vasta 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 Europeo, 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 'adoperare qualsiasi mezzo per migliorare la loro inclusione' (Consiglio Europeo 2008: §50).

A gennaio 2008, dal Parlamento Europeo giunge un invito urgente per l'elaborazione di un 'Strategia-quadro europea per l'"inclusione dei rom' (Parlamento Europeo 2008: §6); un simile invito 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 perchè 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:

Sebbene le istituzioni europee, gli stati membri, i paesi candidati e la società civile abbiano affrontato queste questioni sin dall'inizio degli anni '90, esiste un diffusa convinzione (*assumption*) che le condizioni di vita e lavorative dei rom non sono molto migliorate negli ultimi due decenni (Commissione Europea 2008: 4).

La visione della Commissione è sviante e auto assoluta: 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 '90. Inoltre, affermare che la situazione "non sia migliorata molto" è un insulto ai rom visto che numerosi indicatori mostrano come la situazione 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 '90, 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 (Vermeersch 2006). 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 cambiamento 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 lo *European Roma and Traveller Forum* (ERTF), nato nel 2004; dall'altra, la *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 rappresentanti di oltre venti diversi gruppi appartenenti

alla famiglia dei rom. Nell'ERTF sono presenti, su base più o meno proporzionale al numero di rom presenti in ciascun paese, 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' (articolo 2, Statuto dell'ERTF). La coalizione per una politica europea per i rom (ERPC) nasce invece come risposta ai crescenti episodi di violenza e razzismo verificatesi in vari paesi dell'EU e ha come suo scopo primario di fare pressione sulla Commissione Europea perchè elabori una strategia-quadro per i rom. Tra i membri della coalizione, un "raggruppamento informale" lo definiscono i fondatori - 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 delle trasformazioni importanti all'interno di quest'ultime e promuovendo la creazione e il consolidamento dell'idea di una minoranza rom pan-europea ("la più numerosa minoranza europea") e la nascita di un'élite rom trans-europea prevalentemente anglofona²⁰. Mentre 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 la scelta omette di prendere in considerazione non solo le diversità di storia, lingua e cultura esistenti tra le comunità, ma nega la concreta opposizione, anche questa politica e legittima, che alcune di queste comunità oppongono all'assimilazione nell'etnonimo "rom",²¹.

Brubaker et al. (2006: 358) hanno evidenziato come 'l'etnicità non sia un oggetto, un attributo, o una sfera circoscritta della vita, ma piuttosto un modo di capire ed interpretare l'esperienza, un modo di parlare ed agire, un modo di formulare interessi ed identità'.

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 escluse dai processi decisionali e dalla partecipazione alla vita pubblica. Invece, sottolinea Kovats (2003), non si deve guardare alla politica rom di per se, 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 oscura non solo 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

²⁰La formazione dell'élite rom è stata portata avanti attraverso 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.

²¹ Marushiakova and Popov 2001; Sigona 2004; Kovats 2003.

cristallizzata nel tempo di relazioni problematiche tra identità etniche/nazionali e potere politico (Kovats 2003: 3).

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 invece di migliorare la situazione sul terreno, finiscono con l'esacerbare le tensioni tra le comunità residenti in Kosovo mettendole in competizione tra loro su base etnica, piuttosto che 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 mette talvolta in una posizione di conflitto con i membri della loro comunità e li forza a svolgere continuamente un ruolo di traduzione (non solo linguistica) tra il vocabolario umanitario e quello delle persone con cui interagiscono²².

A proposito di parlare o meno la stessa lingua, Brubaker et al. (2004: 167) ci ricordano 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'.

Conclusioni

Povertà, esclusione sociale e razzismo sono tre fenomeni che dominano la quotidianità dei rom europei e determinano le loro aspettative e possibilità per il futuro. Povertà 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. Le riforme neoliberali dell'economia e la riduzione dello stato sociale hanno avuto un impatto anche nei paesi dell'Europa occidentale. La riduzione del problema ad un puro fenomeno di discriminazione razziale, come spesso accade, limita le possibilità di intervento e di trasformazione perchè omette di prendere in considerazione le cause strutturali della povertà dei rom. Afferma causticamente Kovats (2003: 5):

la moda di attribuire condizioni di svantaggio oggettive – quali disoccupazione, aspettative di vita ben sotto la media, segregazione abitativa – al razzismo, assicura non solo che le condizioni continuino a deteriorare, ma permette anche alle élite di negare le responsabilità per la loro incapacità di intervento, incolpando invece i pregiudizi delle masse.

Nel tracciare una storia della europeizzazione della questione rom, va sottolineato come soprattutto negli anni '90, la minaccia dell'invasione dei rom ha svolto un ruolo di primo piano nel determinare l'agenda e le iniziative dell'Unione Europea e dei suoi stati membri in materia. Solo con l'approssimarsi dell'allargamento dell'UE, si è 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, ad una maggiore enfasi sul concetto di discriminazione e di tutela dei diritti delle minoranze.

Questa trasformazione va attribuita più al dato oggettivo che con l'entrata dei nuovi stati membri nell'UE almeno due milioni di rom sono diventati da un giorno all'altro cittadini comunitari e

²² 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 (Trehan e Sigona 2009).

non solo potenziali migranti, che non ad un improvviso cambiamento ideologico nella classe dirigente europea.

Tuttavia (purtroppo), l'élite rom non è riuscita a ritagliarsi un ruolo politico sufficiente; la partecipazione politica s'è infatti strutturata ed è stata fortemente condizionata dalle priorità imposte dal discorso neoliberale e razzializzante, mentre le comunità di base vivono sulla loro pelle gli effetti della povertà e dell'esclusione sociale. Il razzismo nel discorso politico e nelle istituzioni isola e indebolisce i rom, rendendo difficile la creazione di alleanze trasversali di interessi che possano davvero opporsi efficacemente al mantenimento dello status quo.

All'interno di alcune frange dell'élite rom sembra poter intravedere una crescente consapevolezza dei limiti dell'etnopolitica e della necessità di andare oltre il paradigma dell'antidiscriminazione. Così, in un'intervista rilasciata recentemente, l'eurodeputato rom ungherese Livia Jaroka²³ (2009) 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 più diretta. Perché lo stato non può gestire fabbriche in aree ad alto tasso di disoccupazione?

²³L'affermazione della Jaroka appare però in contraddizione con la sua candidatura nelle file del partito di destra ungherese Fidesz che è perseguita una politica economica di orientamento neoliberale.

Bibliografia

- Arrigoni, P. e Vitale, T. (2008) 'Quale legalità? Rom e gagi a confronto', *Aggiornamenti Sociali*, 3: 183-194
- Bernadac, C. (1996) *Sterminateli! Adolf Hitler contro i nomadi d'Europa*. Libritalia
- Boursier, G. (1995) 'Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale', *Studi Storici*, 36 (2): 363-395
- Bravi, L. (2002) *Altre tracce sul sentiero per Auschwitz*, Roma, 2002.
- Brubaker, R. (1996) *Nationalism reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Brubaker, R. (2004) *Ethnicity without groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Brubaker, R., Feischmidt, M., Fox, J. e Grancea, L. (2006) *Nationalist politics and everyday ethnicity in a Transylvanian Town*, Princeton: Princeton University Press
- Clark, N. (2003) 'George Soros, a profile', *New Statesman*, 2 giugno 2003
- Clark, C. e Campbell, E. (2000) "'Gypsy invasion": A critical analysis of newspaper reaction to Czech and Slovak asylum-seekers in Britain', *Journal of the Gypsy Lore Society*, 10 (1): 23-48.
- Colacicchi, P. (2008) 'Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition', *Roma Rights*, 2: 35-44 <http://www.errc.org/db/03/B8/m000003B8.pdf>
- Commissione Europea (2008) *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, COM_2008_420 CSWD 27[1].6.08, Brussels: Commissione Europea
- Consiglio Europeo (2008) *Presidency Conclusions on inclusion of the Roma*, 8 Dicembre 2008, Brussels: Consiglio Europeo
- ECRI (2002) *2nd Report on Italy adopted on the 22 June 2001*. Strasbourg: ECRI.
- ECRI (2006) *3rd Report on Italy adopted on the 16 December 2005*. Strasbourg: ECRI
- ERPC (2008) 'Discrimination against Roma in Europe', *Factsheet/Background press release*, European Roma Policy Coalition, Brussels: ERPC
- ERRC (2000) *Campland: Racial segregation of Roma in Italy*. Budapest: ERRC.
- Eurobarometro (2007) *Discrimination in the European Union*, Speciale n.263, Brussels: Eurobarometro
- Eurobarometro (2008) *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 296, Brussels: Eurobarometro
- Forrai, E. (2006) '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 August 2006
- Guet, M. (2008) *What is anti-Gypsyism/anti-Tsiganism/Romaphobia?* Relazione presentata al seminario sull'antidiscriminazione organizzato dalla Presidenza ungherese della 'Decade for Roma Inclusion', Budapest, 16 Aprile 2008
- Guglielmo, R. e Waters, T. W. (2005) *Migrating towards minority status: shifting European policy towards Roma*, *Journal of Common Market Studies*, 43 (4): 763-86

- Guy, W. (2001) *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press
- Guy, W. (2009) 'EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward' in Sigona e Trehan (2009)
- ISPO (2008) 'Italiani, rom e sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa'. Relazione presentato in occasione della Conferenza Europea sulla Popolazione, Roma, 22-23 Gennaio 2008, Ministero degli Interni.
- Jaroka, L. (2009) 'The politician Jaroka on the situation of the Roma', *Die Tageszeitung*, 28 Marzo 2009
- Kertesi, G. (2005), 'The Employment of the Roma in the End of the 20th Century', *Budapest Working Papers on the Labour Market*, 2005/4.
- Kovats, M. (2003) 'The politics of Roma identity: between nationalism and destitution', Open Democracy, <http://www.opendemocracy.org>
- Liégeois, J.-P. e Gheorghe, N. (1995) *Roma/Gypsies: A European Minority*, London: Minority Rights Group International.
- Marushiakova, E. e Popov, V. (2001) 'New ethnic identities in the Balkans: the case of the Egyptians', *Facta Universitatis, Philosophy and Sociology*, vol.2 (8): 465-477
- Matras, Y. (2000) Romani migrations in the post-conflict era: their historical and political significance, *Cambridge Review of International Affairs*, 13(2): 32-50
- Nicolae, V. (2008) 'Anti-Gypsyism – a definition', European Grassroots Organisation, Bucarest: ERGO, www.ergonetwork.org/antigypsyism.htm
- Parlamento Europeo (2008) *Resolution on a European Strategy on the Roma*, adottata il 31 Gennaio 2008, P6_TA(2008)0035, Strasburgo
- Piasere, L. (2004) *I rom d'Europa. Una storia moderna*. Bari, Rome: Laterza
- Reyniers, A (1999) *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*, Parigi: OECD
- Rigo, E. (2007) *Europa di confine*, Roma: Meltemi
- Ringold, D., Orenstein, M. A. and Wilkens, E. (2003) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington, D.C.: The World Bank
- Sasse, G. (2006) 'Minority rights in Central and Eastern Europe before and after EU enlargement', relazione presentata al workshop 'Ethnic mobilization in the New Europe', Brussels, 21-22 Aprile 2006
- Sigona, N. (2003) How can a 'nomad' be a refugee? Kosovo Roma and labelling policy in Italy, *Sociology*, 37 (1): 69-80
- Sigona, N. (2004) 'Identità contese: i romá kossovaresi tra Kosovo e Italia' in C. Saletti Salza and L. Piasere (eds) *Italia Romaní IV. La diaspora dei rom dell'ex-Jugoslavia*, Roma: CISU: 17-35
- Sigona, N. (2006) (a cura di) *Political participation and media representation of Roma and Sinti in Italy*. Rapporto di ricerca commissionato da OSCE/ODIHR, Varsavia. Disponibile: http://www.osservazione.org/documenti/osce_italy.pdf
- Sigona, N. (2008) 'Sono il nemico pubblico n.1?', *Reset*, 107: 87-88

- Sigona, N. e Monasta, L. (2006) *Cittadinanze Imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Santa Maria Capua Vetere: Spartaco
- Simoni, A. (2008) 'I decreti "emergenza nomadi": il nuovo volto di un vecchio problema', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 10 (3-4): 44-56
- Sobotka, E. (2003) Romani migrations in the 1990s: perspectives on dynamic, interpretation and policy, *Romani Studies*, 13 (2):79-121
- Tesser, L. (2003) 'The geopolitics of tolerance: minority rights under EU expansion in East-Central Europe', *East European Politics and Societies*, 17 (3):483-532
- Sigona, N. e Trehan, N. (2009) *Romani politics in contemporary Europe*, Palgrave/Macmillan
- UNDP (2002) *Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, UNDP/ILO Regional Human Development Report, Bratislava: UNDP
- Van Baar, H. (2008) 'The way out of amnesia? Europeisation and the recognition of the Roma's past and present', *Third Text*, 22 (3): 373-385
- Vermeersch, P. (2006) *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*. Oxford and New York: Berghahn Books
- Wolfensohn, J. D. e Soros, G. (2003) '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.