

JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale
Journal of Philosophy of International Law and Global Politics

La “minoranza insicura”

Anni 2010-11



JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale
Journal of Philosophy of International Law and Global Politics



JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale

Journal of Philosophy of International Law and Global Politics

<http://www.juragentium.unifi.it/>

<mailto:Segreteria@juragentium.unifi.it>

ISSN 1826-8269

Vol. VIII, numero monografico: *La "minoranza insicura"*, Anni 2010-11

Redazione

Luca Baccelli, Nicolò Bellanca, Pablo Eiroa, Orsetta Giolo, Leonardo Marchettoni (segretario organizzativo), Juan Manuel Otero, Renata Pepicelli, Paola Persano, Stefano Pietropaoli, Katia Poneti, Ilaria Possenti, Lucia Re (vicedirettore), Filippo Ruschi (segretario di redazione), Emilio Santoro, Sara Turchetti, Francesco Vertova (webmaster), Silvia Vida, Danilo Zolo (direttore)

Comitato scientifico

Margot Badran, Raja Bahlul, Richard Bellamy, Franco Cassano, Alessandro Colombo, Giovanni Andrea Cornia, Pietro Costa, Alessandro Dal Lago, Alessandra Facchi, Richard Falk, Luigi Ferrajoli, Gustavo Gozzi, Ali El Kenz, Predrag Matvejević, Tecla Mazzaresse, Abdullahi Ahmed An-Na'im, Giuseppe Palmisano, Geminello Preterossi, Eduardo Rabenhorst, Hamadi Redissi, Marco Revelli, Armando Salvatore, Giuseppe Tosi, Wang Zhenmin

La “minoranza insicura” I rom e i sinti in Europa

a cura di Nicola Fiorita, Orsetta Giolo e Lucia Re

Indice

INTERVENTI	6
INTRODUZIONE	7
NICOLA FIORITA, ORSETTA GIOLO, LUCIA RE	
IL PANE ZINGARO	9
PREDRAG MATVEJEVIĆ	
I ROM NELL'EUROPA NEOLIBERALE: TRA ANTIZIGANISMO E POVERTÀ	12
NANDO SIGONA	
RIFLESSIONI SULL'IDENTITÀ DEI ROM	23
LETIZIA MANCINI	
APPUNTI PER UNA "LETTURA ROMANÌ" DEL PACCHETTO SICUREZZA	30
ALESSANDRO SIMONI	
SOCIOLOGIA DEI CONFLITTI LOCALI CONTRO I ROM E I SINTI IN ITALIA	42
TOMMASO VITALE	
GLI STEREOTIPI DELLA "SICUREZZA"	61
SABRINA TOSI CAMBINI	
ROM-UOMO: RICONOSCIMENTO O NEGAZIONE DI QUALE CULTURA?	70
FEDERICA ZANETTI	
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, CASE OF ORŠUŠ AND OTHERS V. CROATIA	75
ANGELA SCERBO	
IL RAZZISMO SICURITARIO	80
LUCIA RE	
LA CATEGORIA "NOMADE" SOTTO LALENTE DEI GIUDICI FRANCESI E ITALIANI	95
FRANCESCA MARIANI	
ESPERIENZE	110
CAMMINARE INSIEME SI PUÒ	111
MARIA LUISA MATERA	



**RIFLESSIONE A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'ASSOCIAZIONE OASI
ONLUS** **114**

MARIA LUISA MATERA

VISITA A CRISTINA, ROMEO E ALLE LORO FAMIGLIE - BOVISA, MILANO
FLAVIANA ROBBIATI **117**

Interventi

Introduzione

Nicola Fiorita, Orsetta Giolo, Lucia Re

La cronaca legislativa di questi ultimi due anni sancisce il trionfo di una cultura securitaria, xenofoba, esclusiva. Si tratta dell'esito (finale?) di un processo lungo e niente affatto lineare, che si è alimentato di emergenze cicliche, di paure identitarie e di egoismi localistici ed è passato attraverso un lento sgretolamento dei valori di solidarietà, uguaglianza e libertà personale. Questo processo è stato accompagnato da provvedimenti sempre più restrittivi e sempre più ammiccanti nei confronti delle campagne mediatiche, delle richieste di controllo del territorio e delle ipotesi di restrizione dei diritti delle minoranze. La predisposizione del pacchetto-sicurezza del 2008-2009, emblematicamente realizzatasi settanta anni dopo l'emanazione delle leggi razziali, riporta l'Italia ai bordi di un passato che, per l'appunto, sembrava passato per sempre.

E', quello così sommariamente descritto, un processo che investe ormai ogni tipo di minoranza (religiosa, etnica, di genere) ma che, come segnalano numerosi documenti comunitari (dalla Risoluzione parlamentare del 15 novembre 2007 al Rapporto della Commissione del luglio 2008), si sviluppa principalmente nei confronti dei rom. E' qui che l'ordinamento si sbarazza più velocemente delle sue pretese di imparzialità, accantona ogni residuo di quella neutralità formale che ancora condiziona molti provvedimenti e procede senza indugi alla criminalizzazione di una quota della popolazione italiana in ragione delle sue qualità etniche e razziali.

La stigmatizzazione dei rom non rappresenta certamente una novità: la legislazione antizingara ha origini remote, così come antico è il disfavore popolare che accoglie le popolazioni rom in ogni città, ma da soli questi elementi non appaiono sufficienti a spiegare quanto sta accadendo. E nemmeno ci si può accontentare di far riferimento alla centralità che il valore sicurezza (declinato, sia chiaro, esclusivamente nelle dimensioni del controllo e della repressione) è andato assumendo in questi anni o alla debolezza strutturale delle comunità rom, incapaci di esprimere rappresentanze in grado di tutelarne gli interessi, di contrastare il propagarsi degli stereotipi, di divenire parte di più ampi processi di rivendicazione di diritti, di costruire un'autonoma narrazione della propria identità; vi è (vi deve essere) qualcosa di più.

Non può essere considerata semplicemente casuale, insomma, la circostanza che la denuncia delle carenze igienico-sanitarie dei campi rom o il divampare di questa o quella emergenza non si traduca più in proposte di interventi a sostegno di quella popolazione, ma si trasformi sempre e solo nella richiesta di spostare quei campi ancora più in là, possibilmente fino alla loro invisibilità. Lo scambio tra la soluzione del problema e la sua rimozione è il segno che le prospettive sono cambiate e con esse le priorità pubbliche e gli orientamenti legislativi. Qualcosa, insomma, è successo o, perlomeno, sta succedendo. Quella a cui assistiamo, invero, sembra essere una più profonda mutazione della democrazia italiana, sempre più coincidente con il governo assoluto e incontrollabile della maggioranza, sempre più orientata verso la perimetrazione di uno spazio chiuso di diritti e garanzie. Globalizzazione e identità, terrorismo e religione, precarietà e crisi economica sono solo alcuni dei termini di uno scenario che qui si può appena evocare, ma quel che è certo è che nella società italiana



JURA GENTIUM



di inizio millennio, tutta protesa a difendere i privilegi degli inclusi, non c'è più posto per gli esclusi, così come nella democrazia italiana lo spazio delle minoranze permanenti si rimpicciolisce rapidamente. E i rom, così visivamente diversi, così tradizionalmente miserabili, così fisicamente ai margini delle città e della vita quotidiana non possono che essere i primi a subire il vento della nuova intolleranza.

La forza di questo processo sta spesso nella debolezza di chi potrebbe, e dovrebbe, contrastarlo. Basti pensare alla timidezza con cui l'Unar (ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali), organismo istituzionalmente preposto a contrastare il razzismo, svolge il proprio compito. Ma non sempre è così. In una recentissima ordinanza, il Tribunale di Napoli ha annullato il decreto che disponeva il sequestro probatorio di alcuni beni effettuato al termine di una perquisizione svolta in un campo nomadi in assenza di qualsivoglia indizio di reato riferibile al possessore e ha ribaltato lo stigma culturale che stava alla base del provvedimento cassato, affermando ironicamente che legittimare il sequestro di beni di un soggetto appartenente ad un determinato gruppo solo perché non può presentare idoneo titolo di acquisto potrebbe rivelarsi molto rischioso per i napoletani che si recano al Nord (Tribunale di Napoli, VIII sez. pen., ordinanza del 19 marzo 2009).

Eccoci, dunque, al punto. Ognuno è chiamato a fare la sua parte. Per quel che ci riguarda, come studiosi del diritto, come docenti preposti a trasmettere quotidianamente i valori della Costituzione repubblicana, come operatori giuridici impegnati nella lotta ad ogni forma di discriminazione, avvertiamo l'esigenza di aprire uno spazio interamente dedicato alle condizioni di vita dei rom e ai loro rapporti con le istituzioni, sollecitando gli esperti dei più diversi settori della scienza sociale a fornire a tutti gli interessati quegli strumenti di conoscenza, di riflessione, di confronto e di approfondimento essenziali alla vita di una società pluralista e democratica (*).

Note

*. Siamo grati ad Alessandro Simoni che ha condiviso con noi l'idea di aprire un forum dedicato alle popolazioni rom e sinti e il cui contributo è stato fondamentale per l'organizzazione della discussione on line.

Il pane zingaro

Predrag Matvejić

In alcune regioni i Rom formano la maggioranza dei mendicanti. Ma non godono di alcuno di quei privilegi che solitamente vengono concessi alle cosiddette maggioranze. Faticano a dichiararsi Rom per non esporsi ai sospetti, all'avversione dell'ambiente in cui vivono, al disprezzo e perfino alle persecuzioni. La parola *Zingaro* è diventata offensiva; per questa ragione essi stessi e i loro amici evitano di pronunciarla. Un volta non lo era...

I Rom hanno vissuto la loro *scioah*. Spesso si dimentica che furono uccisi a decine di migliaia nei campi di sterminio nazisti, insieme agli Ebrei. Il loro modo di vivere non è vietato dalla legge, ma sono sottoposti a stretti controlli. Questo è capitato in vari tempi, in diversi paesi. Non si sa con esattezza quanti siano i Romi residenti in ciascuno Stato. Sappiamo però che in alcuni sono numerosi, soprattutto nei Balcani orientali. Ma un numero ancora più consistente di essi è "sempre in cammino". Chissà da dove vengono o dove vanno; ignoriamo se partono o tornano.

In Europa ce ne sono più di dieci milioni. Se si mettessero insieme formerebbero una popolazione più numerosa di quella di una mezza dozzina di Stati del nostro continente. Non hanno un proprio territorio né un proprio governo. Hanno tutti un paese natale, ma non una patria. Sono parte del popolo in mezzo al quale vivono, ma non di una nazione. Non sono neppure una *minoranza nazionale*: sono *transnazionali*.

Arrivarono dall'Asia, sono discendenti di popolazioni dell'India settentrionale. Fin dai remoti tempi dell'esodo, si distinguevano per tribù. Attraversando la Persia, l'Armenia, l'Asia Minore, videro ed impararono a fare il pane. Questo cibo elementare, peraltro, non era sconosciuto ai loro lontani antenati.

Hanno portato con sé dall'antica terra natia alcuni nomi propri, fra cui quello di Rom. Altri gli sono stati attribuiti da gente a loro estranea. Il termine *Zingaro* deriva del greco *Athinganos*. Gli Slavi del Sud li indicano con il termine *ciganin*, *tsigan*, *tsigo*; in Inghilterra li chiamano *gipsy* da *egyptios* e così anche in Spagna, "per il colore bruno della loro pelle". Sono detti anche Maneschi, Sinti, Gitani, Boemi. Un poeta croato di Dubrovnik, intitolò *Jedupka* - vale a dire Egiziana - un suo poema che ha per protagonista una bella Romina.

Gli uomini si dedicavano spesso all'arte del fabbro, lavorando i metalli, costruendo attrezzi agricoli, coltelli e spade, ferrando i cavalli; si dedicavano anche all'allevamento e al commercio degli equini, oltre che alla musica suonando chitarre o violini per rallegrare o consolare gli innamorati, gli infelici e gli ubriachi. Le "belle zingare" cantavano, danzavano, seducevano e in alcune regioni lo fanno ancora. E fanno le indovine, senza dimenticare l'"arte" antichissima dell'accattonaggio, tirandosi dietro per mano, attaccati alla gonna, o portati in braccio, i loro bambini.

Nella mia terra natale, la Croazia, i Rom sembravano essere più numerosi che altrove. Da ragazzo mi univo spesso a loro. I miei genitori mi rimproveravano, perché temevano che gli "Zingari" mi rapissero portandomi via chissà dove. Correvo voci di rapimenti, ma nessuno mi ha mai fatto del male; invece, ho imparato dai Rom molte cose utili. Essi



apprendono facilmente le lingue, forse più degli altri. Ignoro se nella loro vita di erranti riescano a conoscere la felicità, ma certamente sanno come si può essere meno infelici. Essi mi hanno aiutato ad ascoltare ed annotare parte del racconto che qui espongo.

I Rom hanno diversi termini per indicare il pane; il più frequente è *marno* che diventa poi *manro*, *maro* e *mahno* nelle varianti linguistiche dei vari gruppi. La farina è *arho*, un nome che nella *romanichila*, la lingua dei Rom, non ha il plurale. E la cosa, forse, non è casuale. Il lievito si dice *humer*, la fame è *bok*, essere affamato è *bokhalo* - queste ultime due parole, sono di uso abbastanza comune. *Ch'alo* (si pronuncia: cialo) è sazio, *panif* è l'acqua, *jag* è il fuoco, *lonm* è il sale; mangiare si dice *hav* che è verbo all'infinito e al presente insieme. Conoscendo la povertà, la penuria e la ristrettezza, circondati da tante cose ma privati quasi di tutto, i Rom sanno ben distinguere ciò che è pulito (*vujo*) e quel che è sporco (*mariname*) non soltanto nel cibo, ma anche negli usi e costumi.

Non si servono di ricette scritte su come si fa il pane o come si prepara qualsiasi altro cibo, ma conservano e si tramandano una lunga tradizione orale che passa di madre in figlia, di generazione in generazione. Il loro modo di vivere non gli permette di servirsi di forni per il pane, ma una focaccia si può cuocere anche sulle ceneri del focolare e la *pitha* (una specie di pizza) su una piastra di semplice latta. Sapete come sono saporite le pagnotte e le focacce dei Rom!

Nei loro proverbi sul pane c'è molta saggezza. Ne ho annotati alcuni nella lingua originale e li riporto perché se ne senta il suono. Li ho qui tradotti per renderli più comprensibili.

Kana bi e ciorhe marena marnesa, vov bi lengo vast ciuidela - "Se il povero venisse bastonato con il pane, egli bacerebbe la mano di chi lo colpisce."

O marno sciai so o Develni kamel thai so a thagar nasc'tisarel - "Il pane può fare quello che Iddio non vuole e che l'imperatore non riesce a fare."

Kana bi ovela ne phuo marno savorenghe, ciuce bi ovena vi e khanghira vi e krisa - "Se vi fosse pane sufficiente per tutti in questo mondo, le chiese e i tribunali sarebbero deserti."

Te si marne thei nai biuze, na bi trebela rugipe - "Se ci fosse il pane e non ci fossero i furbi, le preghiere sarebbero inutili."

O bokhalo dikhel suno e marne, o barvalo dikhel suno pe sune - "L'affamato sogna il pane, il ricco sogna i propri sogni."

Una giovane zingara, allattando il proprio bimbo al seno, mi recitò quanto trascrivo di seguito, nella sua lingua: una breve canzone dedicata al pane. Me la tradusse persino. Il titolo è *Marno*, semplicemente: "Pane".

*I voghi e iag giuvdarel, / i pani o arko bairarel.
O humer i dai longiarel / thai peske ilesa gudgliarel,
gudlo thai baro te ovel, / pire c'havoren te ciagliarel.*

Ed ecco la traduzione, purtroppo senza la fisarmonica e il tamburello:



JURA GENTIUM



“Il soffio ravviva il fuoco,/ con l’acqua si gonfia la farina./ La mamma versa il sale nella pasta,/ la insapora con l’anima sua/ perché il pane sia dolce ed abbondante/ e nutra i suoi bambini.”

L’uomo non nasce mendicante, ma lo diventa. E non lo diventa soltanto per volontà propria. L’acattonaggio è l’ammonimento agli uomini veri e alle fedi sincere: a quelli chiamati a dare il pane a ciascuno, a coloro che non dovrebbero dimenticare la carità. Le armi e le guerre costano molto di più del pane. Gli antichi profeti consigliarono, invano, di sostituire la lancia con il vomere. I Rom non possiedono terre da arare. E oggi è per loro più facile mendicare, e talvolta, anche un po’ rubare. Domani, forse, non sarà più così. “Non dovrebbero essere così” dice *il vecchio zingo*, come una volta lo chiamavano nei Balcani, usando termini vezzeggiativi (*).

(traduzione di Giacomo Scotti)

Note

*. Questo testo è un’anticipazione generosamente concessaci da Petrag Matvejević e fa parte di un suo libro di prossima pubblicazione, dal titolo: *Pane nostro. Profano e sacro*.

I rom nell'Europa neoliberale: tra antiziganismo e povertà

Nando Sigona

1. Introduzione

Due decenni di trasformazioni sociali ed economiche radicali - la caduta del Muro di Berlino e dell'Unione Sovietica, la ristrutturazione dei sistemi di welfare emersi dalla Seconda Guerra Mondiale nei paesi dell'Europa occidentale, la violenta disintegrazione della Jugoslavia negli anni '90, l'allargamento della NATO e dell'Unione Europea verso l'Europa centro e sud orientale, l'attuale crisi del mercato economico e finanziario - hanno prodotto una nuova Europa e, in particolare, una nuova Unione Europea. Il nuovo ordine geopolitico è stato accompagnato dall'affermazione dei principi della dottrina neoliberale in tutto il continente europeo, e più marcatamente nell'UE, e della ridefinizione della mappa politico-ideologica del continente. Tra le conseguenze di queste trasformazioni c'è la crescente marginalizzazione e pauperizzazione di gruppi di popolazione che per varie ragioni sono ritenute incapaci di adattarsi al nuovo sistema socio-economico, tra questi milioni di rom per i quali la disoccupazione cronica e la povertà sono diventati la norma; e l'emersione e diffusione di movimenti di estrema destra con tendenze fortemente xenofobiche e antizigane. Si tratta di fenomeni che interessano tutta l'Europa e non sono limitati ai paesi di recente ingresso nell'UE (1).

Il presente saggio esplora la relazione tra povertà e antiziganismo in Europa, e offre una lettura critica del processo di europeizzazione della questione rom attualmente in corso.

2. 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. Nei paesi che hanno seguito tale ispirazione, si è assistito alla crescente marginalizzazione e impoverimento di gruppi di popolazione che per varie ragioni non hanno trovato alcuna collocazione stabile, pacifica e regolare nel nuovo assetto: tra questi milioni di rom, per i quali disoccupazione cronica e l'esclusione sociale sono diventati la norma.

Il processo di pauperizzazione dei rom inizia negli anni 1990, 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 pubbliche (2). Un importante riconoscimento di questo fenomeno è arrivato dall'ex-presidente della Banca Mondiale, James Wolfensohn, e dal finanziere e filantropo George Soros (3), tra i principali sostenitori della "Decade per l'Inclusione Sociale dei Rom" (4), che hanno affermato:

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 (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 (6). 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.

Oltre alle tensioni strutturali dovute alla rapida trasformazione economica, la transizione post-socialista è stata caratterizzata anche dalla ricerca nei paesi orfani dell'Unione Sovietica di nuovi miti di fondazione che ridefinissero la relazione tra stato e nazione (7). 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 e l'intolleranza verso i rom pertanto non riguarda solo alcune frange politiche estremiste (8). I sondaggi Eurobarometro (9) 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 sveniente 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 ad un rom (10).

I dati della ricerca dell'ISPO (11) condotta in Italia su commissione del Ministero dell'Interno offrono un quadro ancora più preoccupante (12), 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 (13), 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'olocausto (14). Allo stesso modo, Nicolae (15) 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 (16) 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'.

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'impovertimento 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 economia e il patto sociale su cui si fondavano i paesi ex-socialisti.

3. 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 Romania (17), 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 anni (18).



La presunta minaccia rappresentata dall'arrivo in massa 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 '90 (19).

Com'è noto la cosiddetta "invasione" dell'Occidente non c'è stata (20) 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" (21).

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' (22). 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 - essendo protetta dal principio cardine del sistema comunitario: la libertà di circolazione. 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 associati (23). 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 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 (24).

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'exasperazione del dibattito politico e la diffusione di sentimenti romofobi nell'opinione pubblica (25).

4. 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.

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:

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. (26)

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" (27), che ha sottolineato il carattere strumentale e verticistico di tale processo. Inoltre, hanno notato Guglielmo e Waters, la protezione delle minoranze formulata nei criteri di Copenhagen è valida unicamente per i paesi che aspirano ad entrare nell'UE (28) (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 (29):

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’ (30).

A gennaio 2008, dal Parlamento Europeo giunge un invito urgente per l'elaborazione di un ‘Strategia-quadro europea per l'”inclusione dei rom’ (31); 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.

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. (32)

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.

5. 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:

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 elite di negare le responsabilità per la loro incapacità di intervento, incolpando invece i pregiudizi delle masse. (33)

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

L'elite rom europea 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 (34).

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 Jaroka (35) 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? (36)

Note

1. Si veda, per esempio, ECRI, *2nd Report on Italy adopted on the 22 June 2001*, Strasbourg, ECRI, 2002; ECRI, *3rd Report on Italy adopted on the 16 December 2005*, Strasbourg, ECRI, 2006.

2. 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, W. Guy, *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2001.

3. Per una lettura critica delle attività filantropiche di George Soros si veda N. Clark, "George Soros, a profile", *New Statesman*, 2 giugno 2003.

4. 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.

5. G. Kertesi, "The Employment of the Roma in the End of the 20th Century", *Budapest Working Papers on the Labour Market*, (2005), 4. 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 August 2006.

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



7. 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. R. Brubaker, *Nationalism reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
8. Per il caso italiano si veda N. Sigona (a cura di), [*Political participation and media representation of Roma and Sinti in Italy*](#), Rapporto di ricerca commissionato da OSCE/ODIHR, Varsavia,, 2006; 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*, (2008), 2, pp. 35-44.
9. Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 263, Brussels, Eurobarometro, 2007; Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 296, Brussels, Eurobarometro, 2008.
10. È interessante notare come simili risultati si ottengono anche in paesi come Danimarca e Malta dove la presenza di rom è minima.
11. ISPO, *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, 2008.
12. Si veda anche P. Arrigoni, T. Vitale, "Quale legalità? Rom e gagi a confronto", *Aggiornamenti Sociali*, (2008), 3, pp. 183-94.
13. M. Guet, *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.
14. Si veda L. Bravi, *Altre tracce sul sentiero per Auschwitz*, Roma, 2002; G. Boursier, "Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale", *Studi Storici*, 36 (1995), 2, pp. 363-95; C. Bernadac, *Sterminateli! 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. 373-85.
15. V. Nicolae, *Anti-Gypsyism - a definition*, European Grassroots Organisation, Bucarest: ERGO, 2008.
16. P6_TA(2005)0151.
17. 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 (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).
18. 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).
19. Si veda W. Guy, *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001; R. Guglielmo, T. W. Waters,



“Migrating towards minority status: shifting European policy towards Roma”, *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005), 4, pp. 763-86; P. Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, Oxford and New York., Berghahn Books, 2006.

20. La letteratura sulle migrazioni rom è piuttosto limitata e spesso circoscritta al ristretto ambito degli esperti di *Romani studies* (W. Guy, *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, cit.; 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; J.-P. Liégeois, N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, London, Minority Rights Group International, 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*, Paris, OECD, 1999; L. Piasere, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari-Roma, Laterza, 2004), con rari tentativi di inquadrare la questione all'interno del più ampio dibattito sulle migrazioni (E. Sobotka, “Romani migrations in the 1990s: perspectives on dynamic, interpretation and policy”, *Romani Studies*, 13 (2003), 2, pp. 79-121; N. Sigona, “How can a ‘nomad’ be a refugee? Kosovo Roma and labelling policy in Italy”, *Sociology*, 37 (2003), 1, pp. 69-80).

21. Vedi 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, “EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward”, in N. Sigona e N. Trehan (a cura di), *Romani politics in contemporary Europe: poverty, ethnic marginalization and the neoliberal order*, London, Palgrave, 2009.

22. R. Guglielmo, T. W. Waters, “Migrating towards minority status: shifting European policy towards Roma”, *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005), 4, pp. 763-86, alle pp. 776-7.

23. E. Rigo, *Europa di confine*, Roma, Meltemi, 2007.

24. R. Guglielmo, T. W. Waters, “Migrating towards minority status: shifting European policy towards Roma”, cit., p. 764.

25. Si veda N. Sigona, “Sono il nemico pubblico n. 1?”, *Reset*, 107 (2008), pp. 87-8. 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.

26. G. Sasse, “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, p. 4.

27. 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.

28. R. Guglielmo, T. W. Waters, “Migrating towards minority status: shifting European policy towards Roma”, cit.



29. W. Guy, “EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward” in N. Sigona, N. Trehan (a cura di), *Romani politics in contemporary Europe: poverty, ethnic marginalization and the neoliberal order*, cit.
30. Consiglio Europeo, *Presidency Conclusions on inclusion of the Roma*, Brussels, Consiglio Europeo, 8 dicembre 2008.
31. Parlamento Europeo, *Resolution on a European Strategy on the Roma*, adottata il 31 Gennaio 2008, P6_TA(2008)0035, Strasburgo, p. 6.
32. Commissione Europea, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, COM_2008_420 CSWD 27[1].6.08, Brussels, Commissione Europea, 2008, p. 4
33. M. Kovats, “The politics of Roma identity: between nationalism and destitution”, [*Open Democracy*](#), 2003, p. 5.
34. P. Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, cit.
35. L’affermazione della Jaroka appare però in contraddizione con la sua candidatura nelle file del partito di destra ungherese Fidesz che è persegue una politica economica di orientamento neoliberale. L. Jaroka, “The politician Jaroka on the situation of the Roma”, *Die Tageszeitung*, 28 marzo 2009.
36. Una versione più estesa del presente saggio è apparsa in S. Palidda (a cura di), *Razzismo Democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 2009.

Riflessioni sull'identità dei rom

Letizia Mancini

1. Identità tra scelta e imposizione

Il concetto di identità personale può essere pensato come il risultato, sempre aperto al mutamento, di due processi: un processo di auto-identificazione e un processo di etero-identificazione (1).

Il primo processo rimanda, in termini generali, all'elaborazione personale dell'esperienza, derivante dalla storia personale, dalle scelte, dalle molteplici appartenenze della persona. In questo senso, e proprio per questo, l'identità personale è necessariamente plurale e suscettibile di cambiamento. Da questo punto di vista, se è vero che la storia costituisce un elemento rilevante in termini di identità, possiamo domandarci se nella storia del popolo rom sia possibile individuare elementi che rappresentano riferimenti identitari a livello personale.

Ma sull'identità influiscono anche, e soprattutto, le identificazioni e le classificazioni esterne che possiamo definire in termini di etero-identificazione. Questo processo rimanda infatti allo sguardo degli altri, alle classificazioni effettuate sulla base, ad esempio, delle nostre appartenenze sociali e culturali.

Uno degli strumenti più potenti nel processo di etero-identificazione, ci ricorda Max Weber, è senz'altro il diritto; non già perché esso può creare *socialmente* le identità, ma perché rappresenta una risorsa, materiale e simbolica, in grado di imporre e veicolare categorie e classificazioni.

La tensione, nell'identità, tra scelta personale e imposizioni esterne dipende soprattutto dalla *forza* e dunque dagli strumenti dei quali ciascuno può disporre. Possiamo pensare, come ci suggerisce Zygmunt Bauman, a una linea immaginaria, dove ad un estremo ci sono coloro che possono "comporre e decomporre le proprie identità più o meno a piacimento" e, all'estremo opposto, "coloro che si vedono sbarrare l'accesso alle identità di loro scelta, che non hanno voce in capitolo per decidere le proprie preferenze, e che si vedono affibbiare il fardello di identità imposte da altri" (2).

Non ci sembra azzardato collocare molti rom tra questi ultimi. Una recente indagine sociologica ha mostrato come il rom sia percepito, in Italia, fondamentalmente come una persona nomade, per scelta; una persona che per scelta vive in campi isolati dal resto della città; una persona che ruba (3); né ci sembra che il diritto italiano si discosti da questa tendenza, contribuendo al contrario a costruire *una* identità rom e ostacolando la sfera di libertà e di autonomia delle persone, in altre parole la possibilità di scegliere, almeno un poco, chi essere.

2. Storia e identità

Il popolo rom è costituito da una miriade di gruppi e sottogruppi sparsi in tutti i continenti, da persone che utilizzano, oggi, per identificarsi, termini diversi, ora riconducibili allo Stato del quale sono cittadini - ad esempio italiani, rumeni, ungheresi,



JURA GENTIUM



albanesi - ora alla loro appartenenza al popolo rom - ad esempio rom kalderasa, rom xoraxane -, ora termini riconducibili all'essere radicati in un territorio specifico - sinti emiliani, sinti piemontesi, rom abruzzesi, tra gli altri.

Da un punto di vista giuridico parliamo di un popolo composto in parte da persone che hanno una cittadinanza, in parte da persone che ne sono prive; da un punto di vista sociale parliamo di persone che vivono stabilmente in un luogo, ma anche di persone che attraversano luoghi; di persone che parlano dialetti tra loro molto diversi, e, infine, di un popolo che, così pare, ha nell'India il suo paese di origine

In Europa vivono circa 12-15 milioni di rom, dei quali circa il 70% nei paesi dell'Est, riconducibili a cinque gruppi: i Rom, i Sinti, i Manus, i Kalè, i Romaniçel. Questi macrogruppi si suddividono a loro volta in una miriade di gruppi più piccoli. Le classificazioni si basano essenzialmente sui percorsi storici, sui paesi attraversati o nei quali i diversi gruppi si sono fermati, ma non riflettono esattamente o necessariamente il modo attraverso il quale il rom si riconosce come membro di un gruppo. Per quanto i rom tendano a conformarsi alle classificazioni proposte da altri, infatti, è tuttavia frequente trovare distinzioni tra gruppi basati su altri criteri, fino al punto che oggi si ritiene che "qualsiasi ricerca di tassonomia sistematica dei gruppi diventa più un rompicapo enigmistico inconcludente che uno strumento di conoscenza concreta" (4).

Il nomadismo ha rappresentato, nella storia di questo popolo, uno stile di vita assai diffuso. Tuttavia, dagli spostamenti su ampio raggio che hanno segnato la storia dei rom in Europa fino alla fine dell'800, la tendenza delle famiglie, a partire dall'inizio del secolo scorso, e in misura ancora maggiore dal secondo dopoguerra, è divenuta quella di fermarsi in un'area geografica ben precisa, tendenzialmente all'interno dei confini di uno Stato.

Oggi in Italia, ad esempio, la maggior parte dei 130\150.000 rom presenti, di cui circa il 70% italiani, è stanziale e non ha mai avuto esperienze di nomadismo; laddove la vita nomade o seminomade continua ad essere praticata per ragioni di lavoro - è il caso ad esempio dei giostrai -, si tratta sempre più spesso di spostamenti ciclici su territori ben definiti. Appare azzardato invece definire nomadismo qualsiasi tipo di spostamento da un luogo ad un altro, indipendentemente dal fatto che esso sia frutto di una scelta; pensiamo ad esempio all'esodo verso l'Italia dai territori della ex-Jugoslavia a partire dal 1991, a seguito della guerra, o al più recente arrivo di rom rumeni che, nella maggior parte dei casi, non erano nomadi nel loro paese e che, come tanti altri immigrati, arrivano nel nostro paese e qui si fermano. Molto spesso, in definitiva, quello che viene definito nomadismo altro non è che la necessità di spostarsi da un luogo ad un altro in ragione di una condizione personale e giuridica precaria.

Sebbene da queste brevi considerazioni appaia difficile individuare elementi identitari condivisi all'interno del popolo rom, crediamo che proprio la storia di questo popolo sia segnata da alcune costanti che incidono fortemente in termini di identità personale.

Una prima costante è che, malgrado l'ostilità nei loro confronti, i rom si fermano in tutti i paesi europei e vi si radicano. Per alcuni gruppi un luogo può diventare un punto di riferimento essenziale in termini di identità, al punto che il loro nome deriva proprio dal significato che un determinato luogo riveste per il gruppo stesso.



Una seconda costante è la separazione: fisica e culturale. In qualsiasi luogo, oggi e in passato, i rom sono considerati stranieri, persone non riconducibili ad alcun luogo di provenienza o di appartenenza. Il rom è, al di là della sua condizione giuridica, uno straniero, e dunque viene posto, simbolicamente, al di là delle frontiere dello Stato, senza tuttavia un dove.

Ma poiché è dentro ai confini dello Stato, nella maggior parte dei paesi viene *collocato* in un luogo che lo tenga il più possibile *separato* dal resto della popolazione: il campo, un non luogo, concepito appositamente per loro, “per distinguerli dallo spazio in cui il resto della gente, la gente ‘normale’, vive e si muove” (5).

La separazione è anche frutto della condizione di debolezza e precarietà nella quale il rom può trovarsi; situazione che lo porta a fermarsi in un luogo nascosto, separato dal resto del mondo. In altre parole, la separazione dei rom dal mondo che li circonda finisce per diventare, in caso di debolezza, la condizione che gli stessi rom instaurano con il mondo circostante.

È indubbio, infine, che la storia del popolo rom, il vivere ai margini, le politiche di assimilazione forzata, di segregazione, di sterminio (6), di sterilizzazione (7) non possano che aver prodotto nei rom un sentimento di appartenenza ad una collettività e, spesso, un sentimento di distanza nei confronti di chi rom non è.

Rom da una parte, *gagè* dall'altra, sono “due vicendevoli costruzioni dell'identità” tendenzialmente “costruite in modo fortemente oppositivo” (8).

3. La minoranza rom, il diritto e l'identità

Le istituzioni europee, ed in particolare il Consiglio d'Europa, cominciano ad interessarsi dei rom alla fine degli anni sessanta (9), con azioni diverse, volte sia a monitorare la situazione dei rom in Europa, sia a predisporre strumenti per contrastare la condizione di marginalità e di discriminazione nella quale molti rom si trovano, sia, infine, a sollecitare gli Stati membri affinché riconoscano i rom come minoranza: una minoranza particolarmente discriminata ovunque. Nella raccomandazione n. 1203 del 1993 è il Parlamento europeo ad affermare che i rom costituiscono una vera minoranza europea, sebbene, vivendo dispersi in tutta l'Europa e, non avendo un proprio territorio, non corrispondano alle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche (10). È proprio la specificità di tale minoranza, e in particolare la mancanza di un proprio territorio di riferimento, che induce ancora il Parlamento europeo, nel 1994, ad approvare una risoluzione nella quale si chiede ai governi degli Stati membri di mettere a punto misure giuridiche, amministrative e sociali che consentano di garantire il miglioramento della situazione sociale dei rom e dei nomadi, raccomandando gli Stati di completare la Convenzione europea dei diritti umani con un protocollo aggiuntivo nel quale la definizione di minoranza possa comprendere i rom in forma esplicita, attraverso un riferimento alle minoranze che non abbiano un proprio territorio.

L'attenzione e l'azione delle istituzioni comunitarie per la tutela e la promozione dei diritti dei rom non si può dire che abbia trovato particolare riscontro nel nostro paese (11), né che siano stati fatti passi verso il riconoscimento della minoranza rom (12).



I rom non sono dunque una *vera* minoranza secondo il diritto italiano che, al contempo, ha contribuito a rafforzare quell'immagine dei rom già così diffusa nell'opinione pubblica.

La correlazione tra zingaro, rom e nomade è una costante, ad esempio, nelle leggi regionali emanate a partire dagli anni '80, molte delle quali erano volte proprio a tutelare l'identità nomade. Così, ad esempio, la Regione Lombardia "riconosce il diritto al nomadismo e tutela il patrimonio culturale e l'identità delle 'etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi'" (13); la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia "tutela, nell'ambito del proprio territorio, il patrimonio culturale e l'identità dei Rom, giusta la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo stato di apolide (28 settembre 1954) che nel termine comprende e considera anche i Sinti ed ogni altro gruppo zingaro nomade" (14); la legge regionale del Lazio indica tra le sue finalità quella di "salvaguardare l'identità dei rom ed evitare impedimenti al diritto al nomadismo" (15); quella umbra "intende favorire l'insediamento dei nomadi di cittadinanza italiana nel contesto sociale, garantendo la salvaguardia dell'identità e della cultura nomade, riconoscendo il diritto al nomadismo" (16).

Se in quegli anni tali leggi rappresentarono una piccola rivoluzione nella tradizione giuridica e nell'atteggiamento delle istituzioni nell'occuparsi dei rom, non più solo in termini di sicurezza, bensì anche come gruppo etnico-culturale (17), la maggior parte di esse "fotografano, nel migliore dei casi, una realtà che non esiste più" (18), assolvendo, al tempo stesso, alla funzione di mantenimento dello stereotipo dello zingaro/nomade. Vi è da aggiungere che se è vero che il nomadismo rappresenta un aspetto identitario da tutelare, ne consegue che le norme che intendono tutelare questo aspetto dell'identità dovrebbero prevedere strumenti e modalità attraverso le quali le persone possono spostarsi da un luogo all'altro, ciò che la normativa non prevede. Nella maggior parte delle leggi regionali, infatti, emerge in tutta chiarezza il legame tra tutela del nomadismo e costruzione di campi sosta. Il campo sosta diventa il luogo dove il rom ha diritto, forse, ma soprattutto ha il dovere di vivere, seguendo precise regole di comportamento, pena l'espulsione (19).

In altre parole il nomadismo previsto dalla normativa assume nella pratica un significato ben preciso: uno stile di vita costituito da case prefabbricate o da roulotte, dove tenere il rom separato dal resto della popolazione (20).

In tempi più recenti, infine, rom-nomade diventa altresì sinonimo di soggetto pericoloso, alla presenza del quale viene a determinarsi "una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali", come recita il decreto del 21 maggio 2008 che, appunto, dichiara "lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni della Campania, Lazio e Lombardia". Sulla base del decreto vengono, come è noto, emanate tre ordinanze applicative "per fronteggiare lo stato di emergenza nel territorio del Lazio, della Campania e della Lombardia". In queste ordinanze la questione dell'identità diventa centrale, prevedendo l'art.1 innanzitutto l'identificazione e il censimento "delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti [nei campi autorizzati e negli insediamenti abusivi] attraverso rilievi segnaletici", e dando luogo, secondo alcuni (21), ad una vera e propria schedatura su base etnica.



Il rom dunque è nomade, è un potenziale criminale, la sua identità richiama “schemi tipici”, comporta “l’adesione agli schemi di vita che per comune esperienza determinano nei loro aderenti il mancato rispetto delle regole” (22).

Questi i tratti necessari e sufficienti dell’identità dei rom, tutt’altro che plurale, tutt’altro che mutevole. Si tratta dell’identità rom percepita a livello sociale, ma che il diritto italiano oggi, forse in misura maggiore rispetto a ieri, sostiene, invece che adoperarsi affinché venga, seppure a fatica, rimossa.

Note

1. Cfr. ad esempio P. Bourdieu, “L’identité et la representation”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35 (1980), pp. 63-72 e R. Brubaker, F. Cooper, “Beyond ‘Identity’”, *Theory and Society*, 29 (2000), pp. 1-47.

2. Z. Bauman, *Intervista sull’identità*, Roma-Bari, Laterza 2003, p. 42.

3. La ricerca è stata presentata da Renato Mannheimer alla *Conferenza europea sulla popolazione rom*, organizzata dal Ministero dell’Interno e dal Ministero della Solidarietà sociale a Roma nel gennaio 2008. Tra i risultati più significativi: il 84% degli intervistati ritiene che i rom sono prevalentemente nomadi; il 92% associa l’immagine dello zingaro a quello del ladro; l’83% ritiene che lo zingaro sta per propria scelta in campi ai margini della città. Per un breve resoconto dell’indagine cfr. P. Arrigoni, T. Vitale, “Quale legalità? Rom e gagi a confronto”, *Aggiornamenti sociali*, (2008), 3, pp. 182-194.

4. L. Piasere, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 68.

5. Z. Bauman, *op. cit.*, p. 45.

6. Si calcola che lo sterminio nazista dei rom, il *Porrajmós*, abbia ucciso tra i 200.000 e i 500.000 rom; cfr. tra gli altri, I. Hancock, *The Pariah Syndrome. An Account of Gypsy Slavery and Persecution*, Ann Arbor, Karoma, 1987; F. Müller-Hill, *Scienza di morte. L’eliminazione degli ebrei, degli zingari e dei malati di mente*, Pisa, ETS, 1989; L. Bravi, *Altre tracce sul sentiero di Auschwitz. Il genocidio dei Rom sotto il Terzo Reich*, Roma, CISU, 2002. È significativo, a questo proposito, che il Parlamento europeo nella risoluzione del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i rom abbia invitato “la Commissione e le autorità competenti a compiere i passi necessari per porre termine alle attività di ingrasso dei suini sul sito dell’ex campo di concentramento di Lety (Repubblica Ceca), lasciando spazio ad un monumento commemorativo che onori le vittime delle persecuzioni”.

7. Sono ampiamente accertate e documentate le politiche di sterilizzazione forzata delle donne rom compiute in diversi paesi dell’Est e del Nord Europa, ancora in atto in alcuni paesi, come denunciato nel 2006 dal Parlamento europeo nella risoluzione sulla situazione delle donne rom nell’Unione Europea.

8. L. Piasere, *op. cit.*, p. 29. Si parla, a questo proposito, di “identità relazionale” piuttosto che di “identità etnica”, per sottolineare il fatto che molto spesso l’identità dei rom è costruita sulla contrapposizione al mondo circostante; cfr. M.S. Stewart, “‘Identità sostanziale e identità relazionale’: gli zingari ungheresi sono un gruppo



etnico?”, in L. Piasere (a cura di), *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Napoli, Liguori Editore, 1995, pp. 315-341. Sul legame tra identità e opposizione al mondo circostante si veda anche diffusamente J.-P. Liegeois, *Roma in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007, pp. 95 sgg.

9. È del 1969 la raccomandazione n. 563 sulla situazione dei gruppi rom e di altri gruppi nomadi, nella quale viene denunciata la discriminazione diffusa nei confronti dei rom, dovuta alla loro appartenenza ad un gruppo etnico particolare, e nella quale si esortano i governi degli stati membri a porre fine ad ogni forma di discriminazione. Tra i primi documenti che seguirono, la risoluzione del Comitato dei Ministri n. 13 del 1975, contenente raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa e la risoluzione n. 125 del 1981, adottata dalla Conferenza degli Enti locali e regionali d'Europa, sul ruolo e la responsabilità degli Enti locali e regionali di fronte ai problemi culturali e sociali delle popolazioni di origine nomade.

10. Si veda in tal senso la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

11. È opportuno ricordare che l'Italia è stata più volte richiamata dalle istituzioni europee in merito alle politiche adottate nei confronti dei rom. Così, ad esempio, la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) ha denunciato nel 2002 la politica relativa a i rom in Italia; cfr. ECRI, *2nd Report on Italy adopted the 22th June 2001*, Strasburgo, ECRI, 2002; con decisione sul merito il Comitato Europeo per i Diritti Sociali nel 2005 ha dichiarato che l'Italia viola sistematicamente il diritto dei rom ad un alloggio adeguato: cfr. approfonditamente M. Pedrazzi, “Il Consiglio europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei rom ad un alloggio adeguato”, *Diritti umani e diritto internazionale*, (2007), 1, pp. 155-160.

12. Il *romanés* non è contemplato nella legge n. 482 del 1999 “Norme in materia di minoranze linguistiche storiche”, benché diverse proposte di legge precedenti la includessero e così anche la prima versione della stessa legge. L'unico documento ufficiale riferito specificatamente ai rom è un'ampia relazione sulle comunità sprovviste di territorio, nella quale si legge che “allo stato attuale non esiste nel nostro ordinamento alcuna norma che preveda e disciplini ‘l'inclusione’ e ‘il riconoscimento’ delle popolazioni rom nel concetto di ‘minoranza etnico-linguistica’”. La relazione, a cura di M. Scalia, è pubblicata nel [sito del Ministero dell'Interno](#).

13. Legge regionale n. 77 del 22\12\1989

14. Legge regionale n. 11 del 14\03\1988

15. Legge regionale n. 82 del 25\05\1985

16. Legge regionale n. 32 del 27\04\1990

17. L. Mancini, “Il debole riconoscimento di una minoranza. Il caso degli zingari”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (2001), 3, pp. 65-72.

18. N. Sigona, L. Monasta, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Caserta, Edizioni Spartaco, 2006, p. 17.

19. Si vedano da ultimo il Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano e il Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio.



JURA GENTIUM



20. Sulla “politica dei campi” italiana cfr. P. Brunello (a cura di), *L’urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana*, Manifestolibri, Roma 1996, European Roma Rights Center, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia*, Budapest 2000; M. Sigona, *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l’invenzione degli zingari*, Civezzano, Non luoghi 2002; da ultimo, G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale, *I rom e l’azione pubblica*, Nicola Teti Editore, Milano 2008.

21. Così ad esempio S. Rodotà, “La schedatura etnica e la democrazia inquinata”, *La Repubblica*, 1 luglio 2008.

22. Così si legge nella sentenza del Tribunale per i Minorenni di Napoli, depositata il 29 settembre 2009, nella quale viene respinta l’istanza di scarcerazione di una minore rom accusata di aver rapito una neonata a Ponticelli nel maggio del 2008.

Appunti per una “lettura romani” del pacchetto sicurezza

Alessandro Simoni

1. Neutralità del diritto e recenti *policies* in tema di “nomadismo”

Nel 2005 e nel 2007 sono state pubblicate due importanti opere collettanee che hanno coraggiosamente tentato di suscitare tra i giuristi italiani interesse per gli spunti forniti dalla letteratura, la c.d. *critical race theory*, primariamente nordamericana, che tenta radicali riletture del fenomeno giuridico attraverso il prisma delle tensioni razziali (1). Si tratta di un dibattito che, nel suo contesto di origine, ha raggiunto una rilevanza sociale e una complessità interna che possono disorientare.

Certamente, esso origina da vicende (l’esperienza degli afroamericani) che non hanno un preciso corrispondente in Italia. Occorre però fare attenzione a non trascurare il suo valore come punto di partenza per sguardi sull’evoluzione recente del nostro ordinamento magari sgradevoli, ma comunque utili.

Le elaborazioni compiute dai *critical race theorists* sono un attacco diretto al mito della neutralità dell’ordinamento di fronte all’identità razziale, alla sua *colorblindness*. In questa prospettiva, anche una volta scomparse dal linguaggio normativo le formule esplicitamente basate su valutazioni di disvalore di un’identità razziale (reale o artificiale, qui non rileva) rispetto ad un’altra, si scopre come tali valutazioni sopravvivano in forme occulte, ma non per questo meno efficaci nel mantenere specifici gruppi in posizione subordinata o comunque nell’esercitare su di essi una particolare pressione attraverso gli apparati giudiziari e di polizia.

L’evoluzione che abbiamo potuto osservare nel nostro paese negli ultimi anni ha reso queste “cose americane” potenzialmente sempre più rilevanti.

Mentre nell’ambito della cultura giuridica “alta” l’impossibilità per lo Stato di applicare differenze di trattamento basate su caratteristiche razziali ed etniche rimane un assioma, in fondo ormai avvertito come indipendente dalla sua base positiva nella Costituzione, la macchina legislativa appare mossa anche da forze che da stereotipi e gerarchie di questo tipo traggono alimento.

Piantiamo subito un paletto. Non vogliamo qui scoprire l’acqua calda, ossia che nel nostro parlamento siedono persone, con solidissima legittimazione popolare, che ritengono l’omogeneità etnica della nazione (qualunque cosa questa significhi) un valore in sé, e guardano con malcelata simpatia anche all’omogeneità razziale.

Sensibilità politiche di questo tipo sono apparse sulla scena di molti paesi europei, e probabilmente fanno parte della fisiologia di società internamente sempre più differenziate a seguito dei flussi migratori. Ed è altrettanto ovvio che queste sensibilità politiche, quando come in Italia diventano centrali nelle maggioranze governative, provochino delle ricadute normative, tipicamente nel diritto dell’immigrazione. Anche il “pacchetto sicurezza” è l’effetto ultimo di un processo del genere, dove tutta una vicenda legislativa prende senso solo sullo sfondo del peso culturale assunto dalla



costruzione dell' "extracomunitario", termine con una valenza semantica inequivocabilmente (salvo per chi ignori l'italiano corrente ...) legata a un'alterità razziale, etnica o religiosa a seconda dei casi.

Un esercizio di *critical race theory* sul diritto italiano dovrebbe comunque ancora fare, in prima battuta, i conti con l'asetticità dei documenti.

Nell'ambito del processo legislativo la salvaguardia di una neutralità formale è infatti ancora forte per quanto riguarda le categorie razziali ed etniche. I nessi tra razzismo politico e norme sono quindi netti ma indiretti, e la disponibilità di una "categoria ombrello" lessicalmente neutra come il "clandestino extracomunitario" permette all'attore politico, al momento di trasformarsi in legislatore o produttore di norme regolamentari, di non toccare il linguaggio dell'eguaglianza, pur se la sua azione crea condizioni di svantaggio per un insieme magari eterogeneo al suo interno ("neri", "cinesi", "nordafricani", "slavi"), ma composto da soggetti tutti percepiti come parimenti "differenti". Le norme, e le loro *rationes* esplicitate nei documenti preparatori, non fanno normalmente riferimento a differenziazioni etnico-razziali, anche quando il fine ultimo è evidentemente quello di mettere in piedi meccanismi che al momento dell'applicazione pratica gravano maggiormente su gruppi umani ben definiti.

Esiste tuttavia un'interessante crepa in questo quadro di fondo, che appare quando l'evoluzione della normativa statale interagisce con le nuove priorità politiche circa il controllo della presenza rom. In questo caso, le barriere argomentative che (sinora) reggono per altre identità sembrano non reggere più, ed è possibile portare alla luce l'antiziganismo senza dover troppo scavare.

Ricordiamo i passaggi essenziali, politici e normativi, del nuovo antiziganismo di Stato (2) sino alla promulgazione del "pacchetto sicurezza". Con la campagna elettorale del 2008, per la prima volta la "questione zingara" diventa problema di rilievo nazionale, con prese di posizione nel programma ufficiale di una delle formazioni politiche in lizza. Tra gli obiettivi presentati agli elettori dal Popolo della libertà compare infatti il «contrasto all'insediamento abusivo di nomadi e (l')allontanamento di tutti coloro che risultano privi di mezzi di sostentamento e di regolare residenza» (3). Come sappiamo, queste priorità hanno avuto una rapida traduzione pratica con l'emanazione delle famose ordinanze sull'"emergenza nomadi". Non ritorneremo qui sul loro contenuto (4), ricordando solo come esse facessero riferimento agli *insediamenti di comunità nomadi*, agli abitanti dei quali venivano applicate una serie di incisive misure di polizia preventiva, pur se prodromiche - a leggere il testo - ad interventi per il superamento dell'emergenza e l'integrazione sociale.

Come scrivevamo, a nostro parere l'antigiuridicità di tali ordinanze non derivava tanto dalle attività che prescrivevano, ma piuttosto dalla costruzione di una categoria, quella del "nomade", che assume in Italia caratteristiche inequivocabilmente etniche, e rappresenta l'emersione nel linguaggio normativo di una stereotipizzazione negativa che aveva sino ad allora già governato, ma in modo occulto, un'infinità di prassi discriminatorie verso gli "zingari", di cui il termine "nomadi" è sinonimo. Cerchiamo in queste pagine di riprendere il filo del discorso, nella prospettiva del "pacchetto sicurezza".



2. La separazione degli spazi tra “popolazione maggioritaria” e “nomadi”: radici antizigane delle norme restrittive in tema di concessione della residenza

Non crediamo valga qui la pena di diffondersi sulla nota vicenda italiana della creazione di luoghi per la “tenuta a distanza” dei gruppi percepiti come “zingari” comunemente denominati “campi nomadi”. Si tratta di una vicenda sulla quale si è ormai prodotta una letteratura rilevante, che comincia a metterne a fuoco le radici e le molte variabili locali. È certo questione complessa nei suoi aspetti giuridici ed amministrativi. I “campi nomadi” esistono infatti come effetto cumulativo di una serie di azioni ed inazioni amministrative molto variegata (5). Appare però chiaro come dietro queste azioni ed inazioni vi sia una costante spinta a minimizzare la presenza “zingara”, facendo sì che, quando questa non possa essere rimossa, essa rimanga comunque in condizioni di precarietà giuridica. A tal fine, da parte dei governi si vigila affinché vi sia sempre disponibilità nell’ordinamento di strumenti normativi utilizzabili in tal senso dalle istituzioni, in particolare quelle locali.

Negli ultimi anni alcuni strumenti che per molto tempo avevano rappresentato la principale leva per il controllo della “presenza zingara”, ossia quelli della normativa sugli stranieri, si sono indeboliti. Il fenomeno dovrebbe essere abbastanza evidente. Per quanto, come sappiamo, gli stranieri non rappresentino la totalità, e forse neanche la maggioranza dei rom presenti in Italia, è comunque vero che in molti contesti la frazione rappresentata da stranieri, in particolare dell’Europa centro-orientale, è stata particolarmente visibile e politicamente problematica. Verso gli stranieri non cittadini dell’Unione europea, azioni repressive o di allontanamento tuttavia non necessitavano della ricerca di particolari basi legali, essendo sufficiente risvegliare lo *status* immanente di immigrato clandestino, con tutte le conseguenze del caso.

L’afflusso (quale che sia stata la sua dimensione reale) dei rom rumeni, unito alla loro acquisizione dello *status* di cittadini dell’Unione, ha rotto equilibri, certo perversi, ma comunque equilibri. La traumaticità per le istituzioni fu - come tutti ricordiamo - enorme. Anche una persona generalmente accorta, e interessata al problema rom come Giuliano Amato, non esitò a menzionare in dichiarazioni ufficiali la riduzione dell’emigrazione dei rom (non «dei cittadini rumeni in condizione di indigenza e marginalità» o altro giro di parole) come un obiettivo della collaborazione tra Italia e Romania, realizzando un’inedita classificazione di un gruppo etnico come per definizione meno idoneo alla mobilità nell’ambito comunitario.

Sappiamo naturalmente quale fu il peso della presenza dei rom rumeni nella definizione delle norme sull’espulsione dei cittadini comunitari, e già vi sono segni di un’utilizzazione di queste forzandone la portata al di là di ogni più estrema sostenibilità giuridica.

Questo però non appare come l’unica “valvola” per alleviare la pressione della mobilità rom messa a punto in Italia. Un ruolo importante potrebbe essere in futuro svolto anche da norme volte a impedire il radicamento territoriale dei rom, in particolare rendendo difficile l’acquisizione della residenza in un Comune italiano. In questa prospettiva, viene naturale fare riferimento alla modifica della legge anagrafica apportata dal “pacchetto sicurezza” (6), sulla base del quale «L’iscrizione e la richiesta di variazione



anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie», testo questo che modifica una prima versione della norma (contenuta nel testo approvato al Senato) ove la verifica delle condizioni igienico-sanitari dell'immobile non era discrezionale, ma presupposto per l'iscrizione.

Vi è già tra i primissimi commentatori chi ritiene che tale disposizione si traduca in una «discriminazione indiretta [...] “per razza” nei confronti degli appartenenti alle minoranze rom e sinte, i quali di regola non dispongono di un immobile e dimorano all'interno di roulotte e di tendopoli sorte spontaneamente nelle periferie dei centri urbani, e che non di rado cambiano residenza perché costretti dalle ordinanze di sgombero ad abbandonare certi siti» (7). È certo possibile che essa, e quelle connesse circa la registrazione presso il luogo di domicilio e il registro dei “senza fissa dimora” diventino oggetto di applicazione selettiva nei confronti dei “nomadi” e di fatto uno strumento utile a contemporaneamente allontanare ed esercitare controllo (8). In questa sede, tuttavia, ci interessa piuttosto vedere se è possibile “tracciare” la norma, formalmente neutra, riconducendola a una *ratio legis* esplicitamente antizingara.

Almeno un indicatore significativo esiste, ed è contenuto in un disegno di legge presentato già nella XV legislatura dal senatore Paolo Franco (all'epoca vice capogruppo della Lega nord) insieme a vari colleghi, e poi ripresentato nell'attuale. Tra le norme proposte ve ne è una singolarmente simile a quella della prima versione del “pacchetto sicurezza” che recita: «La registrazione nell'anagrafe della popolazione residente è subordinata alla disponibilità di un alloggio rispondente ai requisiti igienico-sanitari previsti per il certificato di abitabilità in ordine agli immobili destinati ad uso abitativo, ai requisiti fissati dai regolamenti locali di igiene, nonché agli ulteriori requisiti, igienico sanitari definiti con apposita direttiva adottata dal Ministero della salute» (9).

Il disegno di legge secondo il suo titolo ha come obiettivo il «contrasto al nomadismo irregolare nei territori comunali», e i presentatori non hanno dubbi sulla caratterizzazione etnica dei soggetti da controllare. Il problema di fondo per loro è infatti costituito dalla presenza di «130.000 Rom in Italia e dell'esistenza di 60 campi ufficiali», «grave fenomeno che non rappresenta solo un problema di natura sociale, ma anche culturale e di decoro urbano». Per risolvere tale problema, il disegno di legge prevede - insieme alla descritta modifica dell'ordinamento dell'anagrafe - anche la attribuzione al sindaco di maggiori poteri per impedire la sosta di auto-caravan e ordinarne la rimozione forzata, nonché la possibilità di richiedere al questore l'allontanamento di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica, strumento da utilizzarsi contro i «nomadi irregolari presenti sul territorio comunale».

L'evocazione di standard igienico-sanitari, come quelli evocati nel “pacchetto sicurezza”, al fine di impedire il radicamento territoriale dei rom non è, neanche questo, cosa nuova e trova d'altronde una perfetta sintesi in un altro disegno di legge di questa legislatura, presentato da due deputati della Lega nord (di cui uno membro della Commissione infanzia, e con più di una legislatura di esperienza) e dedicato alle «norme regionali che prevedono la realizzazione di campi di sosta o di transito per le popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi», le quali



sarebbero chiamate a stabilire «i parametri igienico-sanitari ai quali devono conformarsi tali strutture». Chi pensasse che il mancato rispetto di tali parametri abbia come conseguenza interventi correttivi rimarrebbe deluso. Il comma seguente, infatti, semplicemente dispone che «nei casi di mancato rispetto [...] il sindaco [...] dispone l'immediato sgombero delle strutture».

Conseguenza d'altronde coerente con la presentazione della proposta, che fa riferimento a campi autorizzati istituiti con delibere comunali, ma che è volta a tutelare non le esigenze degli abitanti dei campi ma le «esigenze più volte segnalate dalle popolazioni residenti in numerose aree urbane in cui troppo spesso si registrano situazioni di degrado e allarme sociale dovute alle precarie condizioni igieniche e sanitarie in cui versano, purtroppo, molti dei campi nomadi ivi presenti» (10).

3. La mendicizia minorile

Il “pacchetto sicurezza” ha, come sappiamo, compiuto un ulteriore passo in avanti in quell'aumento della pressione repressiva contro la mendicizia in tutte le sue forme osservabile in Italia negli ultimi anni, in particolare quella svolta da o con l'ausilio di minori. Il pacchetto abroga l'art. 671 c.p., che prevedeva il reato contravvenzionale di «impiego di minori nell'accattonaggio», introducendo un art. 600 *octies* con una fattispecie omonima, trasformata però in delitto contro la libertà individuale. Nel testo attuale, il delitto è commesso da chiunque, salvo che il fatto costituisca più grave reato, «si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare», reato punito con la «reclusione sino a tre anni». Rispetto al testo dell'abrogato art. 671, viene ampliata l'area dell'incriminazione in quanto mentre in precedenza «nella ipotesi dell'induzione diretta del non imputabile a mendicare, era comunque richiesta l'esistenza di un rapporto qualificato tra l'autore del reato e il soggetto passivo, nella nuova figura delittuosa, invece, tale rapporto è presupposto necessario nelle sole ipotesi di mancato impedimento che il non imputabile mendichi ovvero di tolleranza nel suo utilizzo da parte di terzi» (11). Permane (ora come conseguenza della disposizione generale di cui all'art. 34 c.p.) la pena accessoria della sospensione dell'esercizio della potestà genitoriale o dall'ufficio di tutore quando il reato sia commesso dal genitore o dal tutore.

Ci troviamo qui di fronte all'ultimo anello di una catena che in buona parte prescinde dal puro dato legislativo. Come abbiamo già rilevato commentando una recentissima sentenza della Cassazione (12), il coinvolgimento di minori in attività qualificabili come accattonaggio, quando oggetto di attenzione da parte delle istituzioni, è oggetto di trattamento sempre più severo, con una tendenza ad imputare agli adulti coinvolti - tra i vari reati astrattamente ipotizzabili - addirittura il mantenimento in stato di schiavitù o servitù di cui all'art. 600 c.p., così come riformulato dalla legge 228/2003. I primi testi formulati durante l'*iter* che portò all'intervento legislativo del 2003 menzionavano d'altronde esplicitamente l'accattonaggio, accanto alle prestazioni lavorative o sessuali, tra le situazioni che potevano perfezionare il reato quando sussistessero la “soggezione continuativa” e gli altri elementi previsti (13).



Basta una lettura anche superficiale alla giurisprudenza che si è cumulata intorno a questo problema per vedere come questa faccia costante riferimento all'insieme dei "nomadi" come gruppo all'interno del quale lo sfruttamento dei minori a fine di accattonaggio, o furto, sarebbe tipicamente praticato. L'utilizzazione di questa categoria ha luogo in modo complessivamente acritico non solo nel testo delle pronunce, ma anche da parte dei commentatori, ed è abbastanza trasversale al contenuto del discorso. Ai "nomadi" e al posto che la mendicizia avrebbe nella loro cultura fanno riferimento anche sentenze e commenti non animati da particolare antiziganismo, ma seriamente interessati alla tutela dei minori, come nel caso di alcuni interventi relativi alla famosa giurisprudenza sugli "argati" (14). Gli esempi potrebbero essere veramente infiniti. In modo sostanzialmente uniforme, conseguenze giuridiche in senso repressivo o "mite" sono tratte a partire da un confronto tra «sistemi di vita per molti versi profondamente diversi fra loro per usanze e per valori culturali come quelli dei nomadi e dei non nomadi», per usare le parole di una nota (e "mite") pronuncia in tema di dichiarazione di adattabilità (15). Abbiamo già sostenuto, commentando la recente sentenza della Cassazione, che utilizzando una categoria così generale come quella di "cultura rom", il dibattito sulla rilevanza dell'elemento culturale nella gestione giudiziaria della mendicizia minorile diventa comunque privo di senso. Se si vuole che la valenza (culturale, ma anche economica, in termini di effettiva disponibilità di alternative) della mendicizia minorile in un particolare contesto "zingaro" diventi elemento giuridicamente rilevante deve esserlo in termini specifici (quel gruppo, quel momento), così da bilanciare gli interessi che la norma penale vuole tutelare con altri di rilevanza costituzionale, e comunque sullo sfondo dell'interesse del minore.

Crediamo però che occorra distinguere due piani di discussione, entrambi rilevanti ma strutturalmente differenti.

Uno è quello dell'interpretazione delle norme penali in senso costituzionalmente orientato e in modo da non pregiudicare l'interesse del minore (la lettura «ragionevole e multifocale» che da tempo Paolo Morozzo della Rocca auspica) (16). È un profilo sempre interessante, ma alla luce dell'evoluzione legislativa più recente va preso atto che nei confronti della mendicizia minorile l'ordinamento italiano ha scelto la via della repressione penale, e che una scelta come quella dell'art. 671 nella sua nuova formulazione può non essere «al di là della condivisione del merito politico [...] costituzionalmente illegittima», come ammesso da uno dei primi commentatori (17). Da questo non si può prescindere, come dall'incapacità della politica di anche solo provare a pensare un modo diverso di affrontare la questione.

L'intervento puramente sanzionatorio contro la mendicizia infantile, particolarmente se tendente a debordare automaticamente verso le fattispecie di reato più gravi come nel caso italiano, non solo è inefficace, ma rischia di rendere impraticabile qualunque azione di più ampio respiro, la cui pianificazione può essere in ogni momento "sparigliata" dal maglio della giustizia penale. Con norme del genere non è immaginabile pensare a giudici che temperino le conseguenze applicative più severe con argomenti extratestuali, per i quali non appaiono culturalmente attrezzate, e che costringono a districarsi tra "realtà zingare" che sfidano ogni sintesi e semplificazione.

Anche chi ha voluto in dottrina confutare la «classificazione dell'accattonaggio come elemento che fa parte della cultura rom» accennata dalla recente Cassazione, lo ha fatto



cadendo d'altronde in una semplificazione e generalizzazione speculare, ma che rischia di essere altrettanto arbitraria, presentando la mendicITÀ come una «conseguenza forzata dell'emarginazione dei rom e [...] dei processi di industrializzazione e urbanizzazione che hanno prodotto il tracollo delle attività tradizionali» (18).

Arbitraria, perché, come ci ricorda Piasere «se lo scollamento tra mendicITÀ e povertà in molti gruppi zingari sconsiglia economicismi troppo facili [...] l'esempio zingaro sconsiglia anche l'uso di etnologismi bell'e pronti. Gli zingari dell'Europa occidentale, infatti, da secoli mostrano che non può esistere una dicotomia netta tra economie del dono ed economie di mercato, ma che, semmai, le due sono pensabili come poli di un *continuum* di situazioni in cui scambi oblativi e scambi commerciali si intrecciano variamente» (19). Ambiguità queste in mezzo alle quali la giurisprudenza e la dottrina si muovono come il classico “elefante nella cristalleria”.

Crediamo però che vi sia un'altra prospettiva nella quale il problema della mendicITÀ dei minori zingari può essere inquadrato, che si ricollega alla nostra indagine sulle radici del “pacchetto sicurezza”, ossia quello della cultura complessiva che permea l'azione dello Stato quando ha a che fare con i rom. È certo possibile ammettere che anche norme penali severe siano compatibili con un'azione statale improntata a una *color* o *ethnic blindness*. La norma penale la si immagina nata dal riscontro empirico della frequenza della violazione di un certo interesse di rilievo costituzionale, e dalla conseguente necessità di predisporre per questo adeguata tutela, senza che il fatto che la violazione avvenga con più frequenza all'interno di un certo gruppo assuma rilevanza. Questo dovrebbe essere fisiologicamente, in uno Stato di diritto moderno, l'atteggiamento dei legislatori. Quando questi ultimi, per continuità della scena politica, rimangono alla direzione degli apparati esecutivi, il loro atteggiamento diventa doppiamente rilevante in quanto è presumibile che il concreto *enforcement* segua direttive politiche, se non altro nella determinazione delle priorità. Chiunque segue le vicende di zingari o altri gruppi marginali sa benissimo quanto di discrezionalità politica o di “mediazione” vi sia nella scelta se reprimere o meno certe tipologie di reati, quanto spesso, dove, come e quando (20).

Senza giri di parole, nell'irrigidimento delle sanzioni penali contro l'accattonaggio minorile può aver giocato uno stereotipo criminalizzante circa il nomade/zingaro/rom? Il tenore degli argomenti svolti durante il dibattito parlamentare rimane abbastanza neutro, e questo vale anche per quanto sostenuto da un esponente della maggioranza, relatrice del “pacchetto sicurezza” in prima Commissione (nonché vicepresidente della stessa), la deputata Jole Santelli, durante la seduta del 30.4.2009 (21).

La stessa deputata aveva però meglio chiarito la sua visione poco meno di un anno prima, appena avviata la legislatura, in occasione della presentazione di una proposta di legge sull'«Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione delle donne e dei minori nelle comunità *rom* presenti in Italia» (22).

Per comprendere le sfumature del suo pensiero basta rifarsi ad alcuni passaggi della presentazione circa quelli che sono chiamati alternativamente “nomadi”, “rom”, “nomadi rom”: «Il tasso di scolarizzazione tende a zero perché questo facilita la perpetuazione dei comportamenti e dei “valori” della comunità. I gruppi *rom* sono assolutamente impermeabili e chiusi e questo è dimostrato, in particolare, dal fallimento degli interventi di vario tipo messi a punto dai comuni, dalle forze dell'ordine o dalle



organizzazioni umanitarie che se ne occupano. All'interno di queste comunità si vive la quotidiana violazione dei diritti umani fondamentali e dei principi fondamentali previsti dalla Costituzione [...]. Le donne *rom* subiscono quotidianamente la pressione della famiglia e della comunità che le spingono ad assumere abitudini e comportamenti degradanti. [...]. Questa tradizione patriarcale [...] fa sì che le donne e i bambini diventino le "parti vulnerabili" nella tratta di persone indirizzata alla mendicizia o, peggio, allo sfruttamento sessuale. Le donne e i bambini della famiglia vengono addestrati da subito al "lavoro": accattonaggio e furto. [...]. L'addestramento è feroce, con l'esercizio di qualunque forma di violenza, fino a trasformarli in "macchine criminali" capaci di rubare di tutto. È una situazione di emergenza, e, più precisamente, di una nuova emergenza criminale che però, finora, ha suscitato solo fiammate emotive».

Un documento del genere (e la lettura integrale porterebbe altri passaggi dello stesso tenore) conferma la piena ammissibilità di un antiziganismo quasi ottocentesco nei toni nel cuore della macchina legislativa italiana, dai tratti talmente netti che non è possibile pensare non abbiano ricadute nelle scelte di politica del diritto.

L'accostamento accattonaggio minorile/*rom* è d'altronde il perno di un'altra proposta di legge di poco anteriore, presentata dall'on. De Corato ed altri colleghi, intitolata proprio «Modifiche al codice penale in materia di sfruttamento dell'accattonaggio» (23), e dove una nuova fattispecie di «Impiego dei minori e degli anziani nell'accattonaggio» si accompagna ad una disposizione *ad hoc* sui «Campi sosta abusivi di gruppi nomadi».

4. Conclusioni: la persistenza dello stereotipo antizigano nella macchina del diritto

Come abbiamo visto, anche il processo che ha portato alla promulgazione del "pacchetto sicurezza" mostra chiaramente come la neutralità di discorsi e pratiche giuridiche rispetto alle identità etnico razziali nel caso dei *rom* non è rispettata, né nella forma né nella sostanza. Gli attori del processo legislativo affrontano l'identità *rom* a partire da una costruzione di questa ipersemplicata, ma al tempo stesso molto stabile.

Un punto fermo di tale costruzione è ovviamente quella della identificazione del *rom* come "nomade". Anche nel mondo delle istituzioni e del diritto «Fra i non zingari [...] il termine "zingaro" è spesso sinonimo di "nomade". C'è un'immagine-schema - che rimanda al quadretto composto da un carrozzone, un cavallo o un'auto, qualche adulto, tanti bambini e magari dei cani, il tutto accompagnato da un sottofondo di musica, di colori sgargianti e di balli - che costituisce il prototipo della categorizzazione degli zingari. Le scienze cognitive insegnano che le immagini-schema sono di fondamentale importanza nelle modalità di costruzione della conoscenza. L'immagine della famiglia zingara come famiglia nomade (che si distingue dal vagabondo, nomade senza famiglia) è uno schema cognitivo ampiamente condiviso: è uno schema transculturale potente, la cui generalizzazione, però, rischia di essere arbitraria» (24).

Questo schema ha avuto, tra l'altro, un rinforzo normativo anche prima delle recenti derive in tema di "emergenza nomadi", nell'ambito di alcune leggi regionali che, volendo tutelare l'identità *rom* e sinta, hanno voluto farlo anche attraverso costruzioni in cui il nomadismo è considerato come un elemento caratterizzante la cultura delle



popolazioni in questione (25). Su questa scia sono anche alcune proposte di legge presentate in parlamento, dove nel delineare una tutela minoritaria per rom e sinti si è pensato di ipotizzare anche un “diritto al nomadismo” (26).

Non affronteremo qui il problema se quest’orientamento sia o meno appropriato.

Ci sembra, tuttavia, evidente come nell’attuale contesto sociale e politico il valore del termine “nomade” è tale da non renderne opportuno l’uso nell’ambito normativo. Questo non vuol dire che non debba essere concepibile una regolamentazione di particolari forme di mobilità territoriale, ed eventualmente inserirla in un quadro di tutela minoritaria. Per fare ciò, è possibile tuttavia trovare altri termini (“mobilità girovaga”, “viaggianti”) che non portino con sé la sinonimia con “rom” (a prescindere dalla sua effettiva mobilità) affermatasi in Italia, e la risalente stereotipizzazione negativa. Ricorre d’altronde ora il trentennale dell’abrogazione nel 1969 della (durissima e razzista) legge francese sui *nomades*, che non a caso si accompagnò all’abbandono del termine, sostituito da *gens du voyage*.

Non si tratta qui di abbandonarsi alla smania del *politically correct*. Il problema non è rappresentato dall’occasionale attribuzione a un gruppo etnico di una particolare propensione a delinquere nella confusione di un dibattito parlamentare. Se si vanno a vedere i verbali della discussione in aula del progetto della futura *Loi sur la sécurité intérieure* francese del 2003, che su alcuni punti costituisce un antefatto del “pacchetto sicurezza”, è certo possibile trovare riferimenti a «mendicanti rumeni e prostitute bulgare». Le stereotipizzazioni negative non sono però elementi portanti di documenti ufficiali, né costituiscono un’articolata linea argomentativa.

L’immagine del “nomade”, invece, è diventata in Italia lo schema classificatorio principe delle realtà zingare o rom, con un sostanziale distacco tra la letteratura più raffinata sulle identità rom e il discorso nelle sedi istituzionali (27). Per utilizzare ancora una volta una delle sintesi di Piasere «In tutte le lingue europee è presente un termine più o meno equivalente all’italiano “zingari” (tsiganes, gypsies, gitanos, cigani ecc.), anche se è evidente che le persone così denominate non sono le stesse da un paese all’altro. La flessibilità della struttura concettuale ha permesso di includervi storicamente una varietà abbastanza composita di persone, con diversità culturali anche notevoli, il cui unico tratto comune è consistito, forse, in una stigmatizzazione negativa da parte di chi non si considerava zingaro» (28).

Un discorso del genere appare lontano anni luce dalle aule parlamentari e dagli uffici governativi.

Sarebbe presuntuoso proporre in questa sede soluzioni per un problema che ha radici complesse. Può valere la pena, magari, di concludere richiamando l’attenzione su alcuni vuoti che nella scena italiana rendono difficile compensare questa patologia del linguaggio istituzionale. Da un lato, la costruzione dello stereotipo antizigano negli apparati dello Stato non è oggetto di studio serio (29). Dall’altro, appaiono molto deboli quelle istituzioni di garanzia che dovrebbero vigilare sull’emergere di prassi discriminatorie senza obbligatoriamente passare per la rigidità e il formalismo del sistema giudiziario. Per ritornare al caso francese, basta guardare alle pronunce della *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l’Egalité* (HALDE), teoricamente equivalente al nostro UNAR, in materia di discriminazione istituzionale



contro le *gens de voyage*. Pronunce che in vari casi hanno toccato aspetti (residenza e domicilio), guarda caso, centrali nel nostrano “pacchetto sicurezza” (30).

Note

1. Cfr. K. Thomas, G. Zanetti (a cura di), *Legge, razza e diritti. La Critical Race Theory negli Stati Uniti*, Reggio Emilia, Diabasis, 2005 e T. Casadei, L. Re (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali. Vol. I Società multiculturale e questioni razziali*, Reggio Emilia, Diabasis, 2007.

2. Per uno sguardo d’insieme sull’antiziganismo più recente cfr. N. Sigona, “I rom nell’Europa neoliberale. Antiziganismo, povertà e i limiti dell’etnopolitica”, in S. Palidda (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 2009, pp. 54 ss. Cfr. anche M. Carrara Sutour, “Multicultura, antiziganismo e rappresentatività dei mondi rom”, in *Quaderno di storia contemporanea*, 44, (2008), pp. 9 ss.

3. Cfr. il nostro “Sicurezza, legalità e lo spettro degli ‘zingari’”, in *Reset*, 107, (2008), 5-6.

4. Cfr. il nostro “I decreti ‘emergenza nomadi’: il nuovo volto di un vecchio problema”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (2008), 3-4, pp. 44 ss. Le ordinanze sono state l’oggetto di una pronuncia della giurisdizione amministrativa (Tar Lazio, sez. I, sentenza 24.6.2009, ERRC ed altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri), che ne ha annullato alcune disposizioni relative ai rilievi segnaletici, pur senza - a nostro parere - smentirne l’impianto di base. L’efficacia della decisione è stata comunque sospesa con ordinanza del Consiglio di Stato (sez. IV) del 25.8.2009, che ha ritenuto che «nella valutazione dei contrapposti interessi [...] prevalente quello delle Amministrazioni appellanti principali, ferma la necessità di un’approfondita valutazione nel merito tanto dell’appello principale quanto di quello incidentale laddove sollevano complesse e delicate questioni inerenti all’imprescindibile rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona in uno con il divieto, che pervade l’ordinamento nazionale ed internazionale, di qualsivoglia discriminazione razziale ed etnica».

5. Un valido tentativo di sistematizzazione è quello compiuto da T. Vitale, “Contestualizzare l’azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti”, in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I rom e l’azione pubblica*, Milano, Teti Editore, 2008, pp. 7 ss.

6. Si tratta come è noto del nuovo comma dell’art. 1 della legge 24.12.1954, n. 228.

7. R. Cherchi, “I diritti dello straniero”, in R. Cerchi, G. Loy (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma. Ediesse, 2009, pp. 155-156.

8. Cfr. i timori in tal senso espressi da D. Gallo, “Come ti nego i diritti di cittadinanza”, *Liberazione*, 16.9.2009.

9. Senato della Repubblica, XV legislatura, disegno di legge 1669 (ora XVI legislatura con numero 675) Norme per contrastare il nomadismo irregolare nei territori comunali (Franco Paolo ed altri).

10. Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge n. 629 (Polledri, Rivolta).



11. Corte di cassazione, *Relazione sulle novità della legge n. 94/2009 (sicurezza pubblica)*.
12. “La qualificazione giuridica della mendicITÀ rom tra diritto e politica”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (2009), 1, pp. 98 ss.
13. G. Ciampa, *Il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 220-232.
14. Cfr. ad esempio il commento di M. Dogliotti, “La schiavitù è ancora tra noi!”, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 20, (1991), pp. 62 ss.
15. Cfr. Tribunale per i minorenni di Roma, decreto 30.6.1992, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 23, (1994), pp. 635 ss.
16. P. Morozzo della Rocca, “La condizione giuridica degli zingari”, in M. Impagliazzo (a cura di), *Il caso zingari*, Milano, Leonardo International, 2008, p. 78.
17. R. Cherchi, *op.cit.*, p. 153.
18. E. Ruggiu, “La diversità come bene pubblico tra Europa e Stati costituzionali”, in R. Cherchi e G. Loy (a cura di), *op.cit.*, p. 106.
19. “La mendicITÀ e gli zingari: sguardi incrociati”, in *Polis*, 14, 3, dicembre 2000, p. 369.
20. Cfr. l’interessante indagine di L. Boschetti, “Pragmatica del disordine: musicisti di strada, mendicITÀ e forze di polizia”, in G. Bezecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *op. cit.*, pp. 93 ss.
21. Al resoconto stenografico della seduta fa riferimento per individuare le «posizioni proprie di membri della maggioranza» R. Cherchi, *op. cit.*, p. 152, nota 21.
22. Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge n. 1052 (Santelli).
23. Camera dei deputati, XVI legislatura, proposta di legge n. 570 (De Corato ed altri).
24. L. Piasere, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 3a ed. 2008, p. 10.
25. Cfr. i riferimenti nel nostro *Le ordinanze “emergenza nomadi”*, cit., p. 48.
26. Senato della Repubblica, XV legislatura, disegno di legge n. 266, Riconoscimento e tutela delle minoranze rom, sinte e camminanti (Valpiana e Nardini).
27. Un problema è costituito dalla confusione rilevabile anche in letteratura non specializzata, ma comunque altrimenti di alto livello. Cfr. ad esempio i lavori del sociologo Marzio Barbagli che a distanza di dieci anni ripropone in forma identica passaggi sulla lettura del «comportamento deviante di alcuni gruppi nomadi» in chiave di conflitto di culture (appoggiandosi a un lavoro di Piasere e Dick Zatta), in cui il lettore non ha chiavi per comprendere i rapporti tra i vari etnonimi ripresi dalla letteratura citata. Cfr. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 131 e Id., *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 190.



28. L. Piasere, *I Rom d'Europa*, cit., p. 3. Su questa prospettiva cfr. anche L. Lucassen, W. Willems, A. Cottaar, *Gypsies and Other Itinerant Groups. A Socio-Historical Approach*, London-Houndmills, Macmillan Press, 1998.

29. Eccellenti, anche se risalenti, esempi sono i lavori di M. Grönfors, *Ethnic Minorities and Deviance: The Relation between the Finnish Gypsies and the Police*, Helsinki, University of Helsinki, 1979; Id., "Police Perception of Social Problems and Clients: The Case of the Gypsies in Finland", in *International Journal of the Sociology of Law*, (1981), 9, pp. 345 ss. Interessanti anche le pagine di un magistrato, Silvia Governatori, "La 'debolezza' dei rom di fronte al diritto: spunti dall'esperienza di un giudice", in A. Simoni (a cura di), *Stato di diritto e identità rom*, Torino, l'Harmattan, 2005, pp. 167 ss..

30. HALDE, Délibération n. 2008-157 du 7 juillet 2008, délibération n. 2009-143 du 6 avril 2009.

Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia

Pluralità di contesti e varietà di *policy instruments*

Tommaso Vitale

1. Introduzione

Negli ultimi dieci anni, la questione di gruppi zingari nelle città italiane ha spesso infiammato le dinamiche dell'opinione pubblica, in maniera tendenzialmente ciclica. Si sono verificati dei picchi di ostilità, ma - a differenza di quanto è avvenuto per gli albanesi - questa avversione non sembra essersi mai assorbita. I sondaggi di opinione ci dicono che è peggiorata di anno in anno. Certo, negli ultimi anni le indagini demoscopiche ci dicono che il sentimento di ostilità si è accresciuto nei confronti di tutti gli "stranieri", a prescindere dai loro luoghi di provenienza (1). Tuttavia...

In primo luogo moltissimi gruppi rom e sinti non sono gruppi immigrati, ma sono di cittadinanza italiana, presenti nella vita sociale del nostro paese da centinaia di anni.

In secondo luogo, l'abbassamento del sentimento di simpatia nei confronti dei rom e dei sinti è giunto ad un livello sconcertante, per cui solo il 6,7% degli italiani *gagi* (non rom) dichiara di non avere ostilità nei confronti di questi gruppi. Se paragonato ai filippini, che invece godono della simpatia del 64,9% della popolazione (sebbene questa percentuale fosse molto più alta - 77,7% - nel 1999), ci accorgiamo che il *trend* di ostilità ha spinto i rom in una zona di avversione sociale che dà le vertigini (2).

In terzo luogo, l'ostilità nei confronti dei rom, pur avendo alcuni picchi ed essendo diffusa in tutto il territorio nazionale, si caratterizza attraverso mobilitazioni locali. Certo, questo fa parte della dinamica del "panico morale" (3), che parte sempre dall'avversione verso un gruppo *situato* in un contesto locale molto ristretto, di cui si stigmatizzano i comportamenti, generalizzandoli all'insieme della popolazione identificata. Queste mobilitazioni non sono mai "spontanee": sono appunto mobilitazioni cioè azioni collettive, organizzate da "imprenditori", in cui gli attori coinvolti sollevano dei problemi locali e li rendono pubblici, interagendo con autorità e politiche pubbliche e perseguendo uno o più obiettivi condivisi. Vi sono soggetti che intraprendono un'azione intenzionale, reperendo risorse che mettono a disposizione per organizzare e sostenere una mobilitazione. Non a caso, con riferimento alle mobilitazioni, spesso si parla di imprenditori politici, o di imprenditori morali (spesso soggetti collettivi). Considerare analiticamente la presenza di imprenditori della mobilitazione è importante perché permette di non presupporre che il pregiudizio anti-zingano si traduca direttamente e senza mediazioni in azioni ostili.

In sintesi, le dinamiche di criminalità e di antiziganismo degli ultimi anni possono essere colte con riferimento a due meccanismi differenti (4). Il primo è un meccanismo di *diffusione* delle mobilitazioni antizigane, che se negli anni '90 rimanevano limitate a singoli territori e contingenti rispetto a logiche politiche strumentali della destra, negli ultimi anni hanno esteso una *performance* conflittuale razzista, una tematica antizigana e una visione interpretativa marcatamente eugenetica da un luogo ad un altro (5), con grande rapidità di emulazione e anche con una certa capacità di coordinamento garantito



dai partiti di destra, Lega *in primis* (6), ma non solo, perché le destre nel loro insieme si sono riconosciute simili e somiglianti nella canea antizigana. Il secondo meccanismo è più recente, e si è giocato negli ultimi due anni: un meccanismo di *certificazione* (7) da parte del Governo nazionale che ha segnalato con il pacchetto sicurezza di Amato, prima (8), e con i decreti Maroni, poi, la propria disponibilità a riconoscere e sostenere le rivendicazioni locali degli attori politici antizigani.

Questi due meccanismi, combinati, hanno prodotto effetti di ampia scala, cioè un incremento nel numero degli attori coinvolti e nella portata geografica delle azioni perpetrate ai danni dei rom e dei sinti, in altri termini un cambiamento di scala che ha sollevato a livello nazionale ed europeo la dinamica di conflitto. Se quanto detto fin qui è vero, risulta che il nodo fondamentale da esplorare per capire lo stato delle avversità nei confronti dei rom e dei sinti in Italia sono non tanto le fasi recenti in cui il conflitto è risalito di scala, ma il modo in cui quest'ultimo si struttura a livello locale, e - quindi - i caratteri principali della politica zigana nelle città italiane.

2. Solo politiche locali?

Per inquadrare al meglio l'analisi comparata delle politiche locali in Italia, è importante premettere alcuni brevi cenni sulle politiche decise ad altri livelli.

Su scala nazionale l'Italia non ha sviluppato una politica per le comunità rom con un livello anche minimo di coerenza e articolazione. Lungi dal riconoscere la necessità di tentativi d'integrazione fra politiche, il Ministero dell'Interno ha affrontato le problematiche delle comunità rom in termini di "problema di ordine pubblico", con l'eccezione di un'importante circolare del 1985 (n. 151/85, 5.7.1985, "Oggetto: Problema dei nomadi"), che insiste affinché sia garantita "una reale uguaglianza degli appartenenti ai gruppi rom e sinti (tra l'altro in grande maggioranza di cittadinanza italiana) e gli altri cittadini" e si fornisca "un'adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi e che nello stesso tempo sia rispettosa della cultura e delle tradizioni di vita, estremamente diversificate tra l'altro, delle varie etnie che rientrano nel nomadismo". Alcuni tentativi di procedere nella direzione di una politica nazionale di riconoscimento dei rom e dei sinti come minoranze nazionali sono stati intrapresi nel 2007 dal Ministro Amato e hanno portato all'inizio del 2008 ad una Conferenza nazionale promossa dal Ministero della Solidarietà e dal Ministero dell'Interno. Tuttavia la caduta del secondo governo Prodi ha interrotto i primi passi percorsi in quella direzione. Parallelamente i "nomadi" sono stati qualificati sempre più come figure della pericolosità sociale e problema in termini di sicurezza urbana (9). Nel 2008 il secondo governo Berlusconi ha nominato i prefetti delle tre maggiori città italiane (Milano, Napoli e Roma) "Commissari regionali per l'emergenza nomadi", appoggiandosi sulla legge che istituisce il servizio nazionale di protezione civile, motivando perciò l'istituzione dei "commissari governativi straordinari" in relazione ad una situazione di allarme sociale "creato dalla presenza di campi nomadi irregolari" e dal conseguente "rischio per l'ordine pubblico interno".

A livello subnazionale, in Italia si è registrato, nella seconda metà degli anni '80, un certo attivismo da parte di alcune Regioni, che, a partire dal Veneto (1984), hanno legiferato per tutelare il "diritto al nomadismo" e alla sosta nel territorio regionale,



regolando le modalità di allestimento di aree attrezzate, i cosiddetti “campi”. Le leggi regionali, perciò, pensate per tutelare i gruppi itineranti hanno finito però per implicare tutte le comunità zingare in un’unica identità nomade, con la sola eccezione di Veneto, Toscana ed Emilia Romagna che hanno apportato modifiche ai loro ordinamenti per riconoscere la stanzialità della maggior parte dei gruppi rom e sinti. Un secondo limite della maggioranza di queste leggi è, inoltre, il basso livello di *enforcement* previsto ed implementato (10), tanto che i Comuni raramente ne ottemperano le disposizioni. Emblematiche rispetto a quanto finora analizzato sono le contraddizioni che si riversano sul livello locale, senza che questo abbia strumenti adeguati per affrontarle, raramente supportato da altri livelli, ovverosia senza favorire il coordinamento orizzontale fra gli Enti locali, né forme di corresponsabilità e *governance* multilivello fra istituzioni ordinate verticalmente.

3. Il nodo gordiano del consenso

In definitiva, in Italia le contraddizioni aperte dalla presenza di gruppi rom e sinti si riversano sul livello locale, senza che questo abbia strumenti adeguati per affrontarle e sia supportato - se non raramente - da autorità pubbliche di altro livello. A livello locale sono presenti, comunque, dei margini di azione e dei gradi di libertà che permettono di piegare le politiche in molte direzioni possibili. Le scelte di politica pubblica esercitate a livello locale circoscrivono molto le possibilità di azione in materia di istruzione primaria e secondaria, di inserimento lavorativo, di salute, di socialità e, soprattutto, di condizioni abitative. Esse possono favorire, o al contrario ostacolare, condizioni di “riconoscimento” (11) di queste comunità all’interno di un ordine sociale “necessariamente complesso e contraddittorio” (12).

Le politiche implementate a livello locale sono sempre il frutto situato di un gioco di interazione fra più attori, con diversi interessi, all’interno di vincoli comuni (13). L’esito di queste interazioni è imprevedibile. La realtà empirica delle città italiane presenta una certa varietà di dinamiche e di modalità di trattamento dei rom e dei sinti.

Politiche differenti, dunque, che producono esiti totalmente diversi sulla vita delle persone, rom e *gagi*. Quasi mai giochi a somma zero, come se gli uni vincessero sulla pelle degli altri. Si tratta sempre di giochi a somma negativa (in cui perdono tutti, dato il degrado delle condizioni di convivenza) o a somma positiva, *win win*, in cui vincono tutti e la convivenza civile diviene un vantaggio per tutti e per ciascuno.

Cosa fa la differenza? Sarebbe facile dire che la variabile in base a cui discriminare le scelte di politica è legata alla coalizione di governo nella Giunta comunale. Non vi sono riscontri sistematici di questa ipotesi. Pensiamo, ad esempio, alla politica degli sgomberi, e più precisamente all’uso degli sgomberi come principale strumento di azione pubblica in materia: essa viene praticata sia da amministrazioni di centro destra (non tutte: si pensi, ad esempio, ai casi di Reggio Calabria o di Bergamo), sia da molte amministrazioni di centro sinistra (14).

L’ipotesi che intendiamo esplorare è che a fare la differenza sia la modalità di governo con cui si cerca di ottenere o costruire consenso sulla propria azione. In altri termini, che la *modalità di ricercare consenso influenzi la scelta degli strumenti e degli obiettivi di azione pubblica*.



4. Milano e Roma: una modalità demagogica di ottenimento del consenso

A Milano e Roma le amministrazioni comunali hanno cercato di rendere ancor meno visibile che in altre città la presenza dei gruppi zingari, sia di quelli di cittadinanza italiana che di quelli di nuova immigrazione. Nelle ricerche che abbiamo effettuato sulle scelte operate dai Comuni di Milano (centro destra) e Roma (centro sinistra) negli anni compresi fra il 2003 e il 2007 è emerso per queste due città un quadro di politica locale abbastanza omogeneo e caratterizzato da dieci tratti principali (15):

1. L'uso reificante della categoria di 'nomadi', che implica in una identità omogenea una 'galassia di minoranze' assai eterogenee.
2. Una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale.
3. La negazione di possibilità di interlocuzione e negoziazione, o, in altri termini, il non riconoscimento di una rappresentanza legittima.
4. La riduzione continua della varietà di strumenti di azione pubblica usati.
5. Il fatalismo complessivo che caratterizza il giudizio sull'azione pubblica in materia.
6. Una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti.
7. Un trattamento amministrativo differenziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale.
8. La produzione di condizioni insalubri che attentano alla salute e riducono tragicamente le aspettative di vita.
9. Il ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di alternative proposte.
10. In caso di emergenza abitativa, la separazione di coppie conviventi e la separazione dei figli dai propri genitori.

Altrove abbiamo analizzato come le radici di questo schema di politica pubblica verso i gruppi zingari siano marcatamente eugenetiche. Qui interessa sottolineare come questo schema abbia conseguenze politiche importanti, che spingono verso uno stile preciso di ottenimento del consenso. Sottostante alle politiche dei campi e degli sgomberi (le due cose procedono sempre insieme), vi sono scelte innanzitutto (16). Perpetuare queste politiche è una scelta. Una scelta "demagogica", nel senso che a questo termine attribuisce la sociologia politica, in cui cioè le dinamiche dell'opinione pubblica sono mosse essenzialmente da imprenditori politici e morali in assenza di un riscontro del successo della politica intrapresa (17). Ovviamente, è una scelta in parte indirizzata dalle decisioni precedenti, dalle routine proceduralizzate nei settori competenti della Pubblica amministrazione, che creano piccole rendite di posizione e tendono a mantenersi inerzialmente.

Il problema di questo genere di politiche non è solo che sono incapaci di aggredire i problemi, favorire la convivenza civile, offrire dotazioni collettive utili a promuovere e proteggere tutti gli individui, compresi i più deboli. Il punto è che si muovono su logiche di ottenimento del consenso che hanno un effetto generativo molto forte sia sulle dinamiche dell'opinione pubblica, di cui rinforzano gli stereotipi, sia sui modi di



selezionare gli strumenti e di implementare le politiche locali. Vediamo più precisamente, perciò, quali sono gli assunti di questo modello demagogico.

- a. Il primo assunto è generico, ma non per questo meno importante: è l'idea che le politiche sociali non portino consenso elettorale.
- b. Proprio di una strategia demagogica è tenere aperti i problemi, 'rimestare nel torbido', in modo da perpetuare nel tempo le fonti di disagio che permettono azioni simboliche finalizzate a ottenere il consenso di una parte.
- c. E' ritenuto scontato che il consenso si ottenga solo attraverso iniziative le cui condizioni di felicità si verificano esclusivamente nel brevissimo periodo, meglio se nel presente, cioè attraverso azioni il cui successo è dato dal semplice fatto di compierle, e non è valutato in relazione alle loro conseguenze.
- d. Un principio quasi naturalizzato è che il consenso si ottenga attraverso una comunicazione pubblica che giustifica l'azione in base ad una logica binaria, manichea e non strutturata su di un *continuum*.
- e. Si ritiene che interventi semplici, unici, che riducono la varietà degli strumenti dell'azione pubblica da predisporre e utilizzare, favoriscano l'ottenimento di riscontri positivi perché più facilmente "spendibili" sui media.
- f. Corollario a quanto detto, è l'idea che i singoli politici possano migliorare la loro reputazione più attraverso una presenza fisica nei luoghi del disagio che attraverso la messa in atto di interventi anche efficaci, se non risolutivi, ma poco visibili.

Queste diverse logiche non sono "dimostrate", non vi è un ritorno di evidenza che attesti che solo seguendole alla lettera si possa ottenere consenso per una politica locale rivolta ai gruppi rom e sinti. Sono logiche in uso, utilizzate diffusamente da una parte del ceto politico locale. Più precisamente, una ideologia dominante nel senso che a questo termine attribuiscono Luc Boltanski e Pierre Bourdieu (18): schemi ampiamente impliciti, suscettibili di generare un'infinità di produzioni retoriche discorsive e di pratiche aggiustate a differenti situazioni, a cui viene attribuita un'evidenza di buon senso, permettendo di legittimare l'idea che l'azione efficace sia solo quella orientata a seguire una direzione già determinata del cambiamento sociale. Ovverosia a mostrare che il consenso non può che prodursi in base a queste precise logiche, che devono essere accettate se si vuole compiere una qualsivoglia azione in termini di cambiamento. Laddove la maggioranza in Comune ricerchi il consenso in base alle logiche qui schematizzate, vengono privilegiati degli strumenti (tra cui il ricorso ai "campi nomadi" e agli sgomberi) che configurano un contesto istituzionale, in cui anche le alleanze fra gli attori anti-razzisti sono difficili e poco praticate (sia le coalizioni fra associazioni e movimenti solidaristici con i sindacati e le centrali cooperative, sia le alleanze più ampie con alcune categorie socio-professionali, quali operatori sociali, insegnanti, artisti, avvocati e non ultimo operatori della polizia locale e giornalisti).

Questa modalità di "strappare" il consenso delle persone attraverso *boutade* demagogiche attiene non esclusivamente alla storia delle politiche per i rom e i sinti, ma più in generale alla svolta liberista/neo-conservatrice nella politica sociale, particolarmente virulenta a Milano negli ultimi 15 anni. Anche solo osservando le politiche per le minoranze zingane, si può notare come in questo periodo il Comune di



Milano ha smesso di investire in politiche sociali rivolte alle minoranze rom e sinta, ma non solo. Ha sospeso le politiche attive del lavoro per i gruppi zingari, dismesso i rapporti con le tre cooperative di lavoratori rom, ridotto gli spazi di promozione delle attività dei giostrai e dei circensi, chiuso i servizi di mediazione culturale nelle scuole e nei servizi socio-sanitari garantite dalle professioniste *romni* auto-organizzate in cooperativa (19). Il quadro neo-liberista di gestione dei cosiddetti problemi sociali rifiuta la presa in carico delle persone e tende a sperimentare solo “prove di eliminazione”, trattando i rom come “eccedente umano” (20). Ancor di più: lo sgombero e la segregazione spaziale dei rom, e con loro la lotta al cosiddetto “degrado”, non sono solo la conseguenza di politiche locali neo-liberiste di riduzione dell’intervento sociale. L’inferiorizzazione dei rom, la loro relegazione spaziale, la loro stigmatizzazione come stranieri (a prescindere dalla loro cittadinanza) pericolosi da contrapporre agli immigrati laboriosi sono state perseguite a Milano come mezzi *attraverso* cui è stata governata la città e gestito il consenso (21).

5. Modalità incrementali di costruzione del consenso

Il determinismo dello schema eugenetico in 10 punti abbozzato sopra è pressoché asfissiante. Sebbene sia importante delinearlo, è improprio considerarlo come l’unico schema valido per coprire l’insieme di politiche locali nei confronti dei gruppi “zingari” in Italia. Il punto, ancor prima di essere politico e morale, è squisitamente conoscitivo.

Nel corso del 2008 abbiamo effettuato una ricognizione di altre politiche locali in Italia, e il quadro che ne è emerso ci ha permesso di scompaginare lo schema precedente e impedire una sola interpretazione, fornendo dei contro fattuali (22).

Lo schema così relativizzato mostra ancor più la sua pregnanza: tiene, ma non è necessario. Tiene, ma non coglie l’insieme dei casi empirici. Tiene, ma non è l’unico schema di politiche messe in atto. In altri termini, abbiamo usato i casi studio per rendere l’analisi più sensibile ad elementi contestuali (23).

I casi da noi studiati nel corso del 2008, qui solo citati (24), ispirano la propria azione politica a logiche diverse di costruzione del consenso. Non sono scelte di testimonianza, motivate da un’etica della convinzione, coerente con dei valori di giustizia sociale. Non si tratta di compiere scelte di rispetto e promozione dei diritti fondamentali dei gruppi più deboli a dispetto del proprio tornaconto politico, seguendo una coerenza che spinge ad una sorta di suicidio politico. Al contrario, si tratta innanzitutto di una modalità di costruzione del vantaggio politico, e perciò del consenso sul mercato elettorale, che *attribuisce un primato alle conseguenze dell’azione pubblica*, scommettendo sui ritorni dati dall’efficacia dell’azione implementata. E’ la preoccupazione di costruire consenso alla fine del proprio mandato elettorale che spinge a pensare politiche diverse.

Ponendo sotto osservazione le logiche di costruzione di consenso di Comuni che negli anni più recenti hanno tentato e implementato delle politiche integrate per ostacolare l’esclusione dei rom e dei sinti scopriamo tracce di un’altra modalità. I casi più rilevanti nel nord Italia sono probabilmente quelli di Venezia e di Padova in Veneto, di Settimo Torinese in Piemonte, di Buccinasco, Bergamo e Mantova in Lombardia (25). Si tratta di un numero di casi sufficiente, di diversa grandezza, che permettono di riconoscere alcuni tratti comuni di un modello *incrementale* di costruzione del consenso intorno alle



proprie azioni. Certamente ciascuno di questi Comuni ha dovuto affrontare delle contestazioni anche accese alle proprie linee di politica nei confronti dei gruppi *tsigani*, in particolare per quelle inerenti alla localizzazione di aree per interventi di *welfare* abitativo, molto meno per le politiche correlate di formazione, scolarizzazione e inserimento lavorativo.

Anche in questo caso, perciò, astraiano i principali assunti in base a cui si tenta di costruire consenso su politiche integrate e negoziate con i rom e i sinti.

1. Il primo assunto è che la costruzione di consenso sia un processo che deve iniziare prima di qualsiasi intervento effettivo, proseguire nel corso delle realizzazioni e continuare anche a intervento finito. L'orizzonte temporale della costruzione del consenso è più lungo di quello degli interventi pensati.
2. Il secondo assunto attiene alle modalità incrementalmente di costruzione del consenso. Gli amministratori locali concertano agendo a cerchi concentrici, creando alleanze progressive prima con chi è coinvolgibile perché molto simpatico con le proposte che si intendono implementare, poi spingendosi gradualmente a discutere e negoziare con gruppi di interesse via via più distanti dalle sensibilità e dalle attenzioni dei più vicini.
3. Il terzo assunto è relativo al governo strategico della comunicazione. Gli enti locali qui analizzati danno molto rilievo ai piccoli successi ottenuti, a quanto realizzato in coerenza con gli obiettivi prefissati, non escludendo il ricorso a strumenti comunicativi articolati intorno alle traiettorie anche individuali delle persone rom o sinte coinvolte negli interventi. L'esigenza di ottenere successi nel breve periodo viene così ottemperata dando conto dei piccoli cambiamenti intervenuti, costruendo intenzionalmente l'idea di un percorso virtuoso attivato. In altri termini, si costruiscono forme di oggettività, prove di realtà (26) che mostrino (o, ancor meglio, dimostrino e diano prova) dell'evidenza della propria azione, informando sui criteri di effettività e di efficacia di questa stessa (27).
4. Si prevede che il dissenso e i contrasti da parte dell'opposizione saranno duri e capaci di mobilitare molti cittadini. A questo scopo, si predispongono luoghi e dispositivi di ascolto in cui raccogliere i problemi degli abitanti, spesso non pertinenti con l'intervento rivolto ai gruppi zingari. Si tenta di discernere e dare risposte separate alle esigenze ordinarie dei cittadini e di tenere ben disgiunte questioni distinte. Gli eletti con responsabilità di governo cittadino si rendono molto presenti nei luoghi della protesta e ricercano proattivamente il confronto, per limitare le polemiche in termini di assenza e abbandono.
5. Si tende a pluralizzare gli strumenti di azione pubblica a cui si ricorre, a ottenere nuovi finanziamenti espressamente dedicati a questi gruppi, spiegando con dovizia sul piano comunicativo che i fondi in questione sono aggiuntivi e non sottraggono risorse all'insieme della popolazione.
6. Si lavora più sulla mediazione per favorire l'accesso dei rom e dei sinti ai servizi universalisti già presenti, non si attivano servizi specialistici e dedicati e si negoziano forme sostenibili di partecipazione alla spesa da parte dei rom e dei sinti beneficiari. Si rafforza molto la comunicazione pubblica sui progressi in termini di riconoscimento parametrato sulla corresponsabilizzazione e



sull'attivazione, ma anche sul risparmio rispetto ai costi precedenti di ordine pubblico.

Questi elementi non vanno considerati in alcun modo gli ingredienti di una formula magica capace di ottenere e riprodurre consenso politico su scelte di politica sociale e urbana in favore dei gruppi zigani. Sono indicazioni che ricaviamo induttivamente dal confronto con amministratori che tentano di costruire delle politiche integrate, di discuterle e negoziarle con i cittadini. Non sono, quindi, nemmeno una ricetta univoca, senza controindicazioni ed effetti perversi, né, tantomeno, delle indicazioni da seguire con semplice attenzione ai contesti. Il senso principale di averli elencati è quello di mostrare che anche in questo campo di azione pubblica è possibile ricavare, nella quotidianità politica spuria e sempre contraddittoria, la possibilità di realizzare delle azioni non demagogiche, mantenendo aperta una riflessione sulla costruzione di consenso sulle proprie scelte, per non cadere nel fatalismo di chi pensa “sarebbe giusto, ma certamente non sostenibile sul piano politico”.

Questo non vuol dire cadere automaticamente in un idealistico volontarismo, come se i decisori politici a livello locale fossero in grado di fare tutto ciò che si prefiggono e le loro scelte fossero segnate solo dalla loro cultura politica, dalla loro coscienza etica e dal gioco di interessi a cui rispondono. I decisori non si confrontano solo con dei rapporti di forza in una interazione situata, ma sempre anche con dei vincoli pragmatici che inseriscono elementi di rigidità all'azione pubblica: norme giuridiche, tecniche e contabili, vincoli di bilancio, strumenti e dispositivi tecnici con i relativi automatismi. Quello che abbiamo messo in luce tiene conto del fatto che non tutto è sempre negoziabile, e implica esclusivamente il mettere in luce che nelle situazioni concrete esistono sempre spazi di azione e di manovra per i decisori politici e per gli altri attori pertinenti, ivi compresi i destinatari. Per questo nei prossimi due paragrafi analizzeremo il ruolo di mediazione che possono giocare le autorità locali (i Comuni, ma anche le Prefetture) e l'importanza del riconoscimento di titolarità politica e di capacità di rappresentanza ai gruppi zigani stessi.

6. La mediazione come modalità della politica locale

La sociologia politica dell'azione pubblica (28) ci ha reso avvertiti di come il disegno di una politica pubblica e anche la sua implementazione sia in relazione non lineare con le modalità con cui è stato precedente reso pubblico un problema, come è stato definito e messo in relazione con una soluzione attesa che richiede l'intervento regolativo e allocativo di un'autorità pubblica (29). *Non vi è nulla di automatico* in questo processo di costruzione di un problema pubblico e di iscrizione dello stesso fra le priorità dell'agenda istituzionale: Non sono le caratteristiche interne proprie all'oggetto problematico che spiegano la sua ricezione da parte di un decisore e l'avvio di una politica pubblica in proposito: non è la sua estensione sulla popolazione pertinente, non è la sua intensità né il grado di disfunzionalità che produce per la società politica locale (30). Ciò che fa la differenza nella competizione fra problemi per accedere alle priorità dell'agenda istituzionale è il «*problem stream*» (31): la modalità con cui si mobilitano e interagiscono fra loro gli attori interessati ad accreditare pubblicamente il problema; l'intensità drammatica che attribuiscono alla rappresentazione del problema; il modo in



cui lo legittimano anche sul piano tecnico-scientifico e lo oggettivizzano attraverso prove di realtà; il tipo di alleanze, di *testimonial* e di autorità carismatiche che coinvolgono a sostegno; il grado di coerenza con i valori dominanti nelle dinamiche dell'opinione pubblica. Il flusso dato dal processo di pubblicizzazione di un problema si combina sempre con un «brodo primordiale» (ivi) di strumenti dell'azione pubblica già esistenti e che l'amministrazione tende a voler conservare e riproporre anche per nuovi problemi (*policy stream*) nonché ai cambiamenti nella struttura del potere locale (*political stream*).

Nei casi da noi osservati, effettivamente, una delle variabili che fa la differenza è proprio la qualificazione del problema: se nei casi di Roma e Milano esso è relativo ad aspetti di sicurezza e richiede risposte in termini di controllo e repressione, in molte città medie gli “imprenditori morali” tendono ad accreditare una definizione del problema in termini di mancato accesso dei gruppi zingari a dei beni e dei servizi collettivi a cui corrisponde una risposta in termini di accompagnamento e mediazione per accedere a risorse collettive

Non è banale segnalare queste differenze con enfasi. La politica fa la differenza. Fa la differenza la politica scelta non solo dai decisori politici (assessori e sindaco), ma anche dalle opposizioni e dai partiti politici, nel loro insieme e nel loro rapporto con le rappresentanze organizzate della società civile e con i media. Conta molto perciò la rappresentazione del problema che si afferma nelle dinamiche del discorso pubblico, nonostante non vi sia mai un rapporto automatico fra ciò che entra nell'agenda “sistemica” dell'opinione pubblica e l'agenda istituzionale di ciascun Ente locale, così come nulla garantisce che vi sia congruenza fra il modo con cui un problema è tematizzato e una soluzione rivendicata e le modalità in cui quest'ultima viene disegnata e decisa; e non è mai scontato che una scelta presa, con i relativi stanziamenti di bilancio, venga poi implementata e diventi effettiva. Ciascuno di questi passaggi è frutto di un conflitto politico, in cui nulla è scontato, l'interazione fra gli attori modifica le opportunità e i vincoli di un politica e del suo disegno. Tutto avviene sempre all'interno di dinamiche conflittuali, ad alta intensità simbolica. Chi realizza politiche attente ai diritti delle minoranze non lo fa perché “da lui la situazione è tranquilla”, ma sempre e comunque all'interno di duri rapporti di forza, in cui gli attori si scontrano a partire dalla loro capacità di mobilitare risorse di consenso e di legittimare agli occhi dei cittadini gli strumenti invocati (sia quando li si rivendica, sia quando li si è già decisi e li si deve difendere dagli attacchi e dalle mobilitazioni contrarie).

La presenza di gruppi zingari apre dei conflitti: soprattutto nel caso dei gruppi di nuova immigrazione, ma non solo: anche a fronte di sinti da sempre esercenti dello spettacolo viaggiante, i giostrai dei Luna Park, il livello di ostilità sta crescendo in quasi tutta Italia. In ogni contesto locale gli attori politici approfittano di questi conflitti per cercare di ottenere consenso: molti giocano a esasperare il conflitto, e tentano di polarizzare le posizioni in campo.

La polarizzazione può essere definita come esito di fallimenti nella produzione di dispositivi capaci di stabilizzare compromessi fra le parti. O, detto altrimenti, la polarizzazione è l'esito di processi attivi di distruzione di dispositivi istituzionali capaci di stabilizzare i compromessi fra le parti.



L'analisi trasversale dei casi mostra come i conflitti sulla presenza di gruppi rom e sinti sfidino le capacità di mediazione istituzionale non solo sul terreno dell'efficacia, ma anche sul terreno della qualità dei processi attraverso cui le materie sociali vengono nominate in relazione a temi e problemi, a regole e a standard. Pur in situazioni tese, contraddittorie e assai "dure", i casi da noi analizzati mostrano sempre la presenza di aspetti negoziabili, appigli da cui i decisori locali sono partiti per implicare tutti le parti in conflitto in un processo politico comune. I casi di Modena, Mantova, Buccinasco e Padova mostrano, ad esempio, operazioni di localizzazione che non sono state effettuate di nascosto, ma garantendo una piena informazione preventiva, senza sottrarsi ma implicandosi nel conflitto. Informando e discutendo nei quartieri in cui si intendeva promuovere un insediamento per i rom o per i sinti. Dandosi tempi lunghi e ritmi serrati. A fare la differenza sono tre fattori: certamente la volontà politica e la compattezza della coalizione di governo sulle scelte effettuate. Tuttavia non conta solo la volontà politica giacché la qualità del tessuto amministrativo che la implementa è cruciale nel favorire la mediazione dei conflitti. Infine, lo stile comunicativo adottato è dirimente: si tratta di prendere sul serio anche le ragioni di chi protesta, di ascoltarle, di discuterle rispettandole per favorire un supplemento di elaborazione delle argomentazioni formulate e dei timori sottostanti.

E' sempre possibile che proprio le istituzioni impegnate a mediare i conflitti contribuiscano alla polarizzazione degli stessi, come è in parte avvenuto in una prima fase a Venezia, in cui tuttavia la maggioranza si è rivelata capace di rivedere le proprie modalità di azione, pur mantenendo fissi i suoi obiettivi e la sua capacità di procedere nella direzione prefissata.

In cosa consistono le mediazioni di cui abbiamo parlato finora? I casi in cui i Comuni sono stati in grado di perseguire delle politiche di promozione delle capacità dei gruppi zigani costruendo consenso sulle proprie scelte, ci permettono di distinguere differenti forme di mediazione dei conflitti. A questo proposito possiamo riferirci ad una tipologia tripartita formulata da Peter Berger (32), precisandola ai nostri scopi.

I casi di Bologna, Pisa, Venezia, Rovereto e Trento presentano alcuni tratti in comune nel modo di mediare i conflitti; modalità che potremmo qualificare come mediazione imperativa. Si tratta di una forma di arbitraggio in cui l'esito della mediazione è responsabilità del mediatore ed è vincolante sulle parti. L'ente locale, dopo avere raccolto informazioni e ascoltato le parti, valutati e "pesati" i compromessi, chiude la dinamica imponendo un esito legittimo a cui si devono attenere le parti. Il limite di questo tipo di mediazione è che nel breve periodo non necessariamente muta l'ordine normativo delle parti in contrasto, né crea consenso sulla scelta. E' la ragione per cui sembra poter creare le condizioni per l'inasprirsi delle tensioni. Anche per questa ragione, probabilmente, nessuno dei casi da noi analizzati si caratterizza esclusivamente in termini di *mediazione imperativa*.

Nei casi di Buccinasco, Padova e Rovereto si delinea un processo non coercitivo di mediazione in cui le parti cercano soluzioni di compromesso appoggiandosi sulla presenza di un terzo. Cruciali sono sia le organizzazioni del terzo settore che le amministrazioni pubbliche che mettono a disposizione ambiti e risorse (in primo luogo risorse procedurali) affinché le parti traducano valori in ragioni e soprattutto norme in interessi, accettando un comune riferimento normativo (non ultime le regole per



dirimere il conflitto, su cui tanto insisteva Simmel). In questo senso, la possibilità di traduzione di interessi particolari in un interesse collettivo si sostiene sulla base di regole condivise e riconosciute: per questo possiamo parlare di *mediazione pragmatica*.

Altri casi, infine, pur nel ricorso a più modalità di mediazione, permettono di riconoscere abbastanza precisamente i tratti di un terzo tipo ideale. Pensiamo ai casi di Settimo Torinese, Mantova, Modena e per molti tratti anche di Pisa e di Buccinasco: in questi casi si riscontrano delle fasi in cui l'amministrazione ha tentato massimamente di coinvolgere le parti per ottenere l'ascolto reciproco, una buona comprensione dei rispettivi punti di vista, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento profondo e realizzare una certa convergenza. In questo terzo caso possiamo parlare di *mediazione espressiva* (o *dialogica*): non si tratta di oggettivare il contrasto e tentare, di conseguenza, di giungere all'accettazione di norme comuni. L'obiettivo è più ambizioso e valorizza le capacità espressive di ciascuna delle parti. Sembra di capire che questo tipo di mediazione è possibile quando si dà un intervento di ampia portata da parte delle istituzioni, che mettono in campo una strategia di politiche integrate, non specialistiche per i soli rom. Le politiche diventano fattore di mediazione espressiva laddove sono capaci di coinvolgere le parti nella produzione di nuovi simboli comuni, mettendo in discussione la stessa memoria collettiva, riscoprendo la iscrizione dei gruppi zingari nella storia locale e mostrando complementarità possibili e segni di appartenenza comuni. Un tipico esempio di questo tipo di mediazione è fornito dalle situazioni in cui il luogo deputato per un insediamento abitativo di un gruppo zingano non viene occultato per evitare proteste, ma viene dichiarato pubblicamente, prevedendo luoghi in cui discutere delle problematiche e delle ostilità sollevate dagli abitanti, costruendo momenti di confronto e incontro. Come mostrano i casi di Settimo Torinese e di Buccinasco la partecipazione degli abitanti può essere mediata espressivamente discutendo del progetto insediativo, e a partire da questo, più in generale dei problemi del quartiere, con tutte le parti in conflitto (33).

7. Coinvolgimento dei destinatari in contesti ad alta intensità conflittuale

Le politiche locali che abbiamo osservato, si caratterizzano con una certa precisione per implementarsi in contesti ad alta intensità di protesta e conflitto, ma anche perché in questi contesti scommettono sul coinvolgimento dei destinatari a cui si rivolgono. Lo stampo principale degli interventi nei confronti dei gruppi zingari era ben differente. Categorizzati in termini di "pericolosità sociale" e di "asocialità" (34), nel corso del '900 rom e sinti sono stati trattati tendenzialmente attraverso strumenti che nulla hanno concesso alla interlocuzione diretta con loro. Anche nel migliore dei casi, essendo considerati un mondo "strano", "esotico", "premoderno", non erano considerati affidabili al punto da discutere con loro delle misure che li riguardavano.

In questa storia amministrativa di sistematico disconoscimento, l'associazionismo a favore dei gruppi "zingari" ha giocato negli ultimi 40 anni un ruolo ambivalente. Se da un lato ha cercato di promuovere interventi e servizi a difesa di alcuni diritti fondamentali, e *in primis* quello all'istruzione e all'accesso all'acqua, dall'altro ha in buona misura sottostimato l'importanza della partecipazione attiva dei rom e dei sinti, nonché il sostegno a forme di rappresentanza legittima. Ci sono state ovviamente delle



eccezioni, che hanno responsabilizzato alcuni *leader* dei gruppi e li hanno attrezzati per una presenza attiva nella sfera politica, ma nel complesso l'approccio è stato in buona misura emergenziale e sostitutivo, con anche alcuni eccessi in termini di assistenzialismo.

I casi da noi studiati mettono in luce, al contrario, l'importanza cruciale della partecipazione e della rappresentanza dei rom e dei sinti. I casi raccontano più in generale l'importanza della partecipazione di tutti i diretti interessati, non solo dei beneficiari degli interventi (gli "zingari"), ma anche i cittadini che sono con loro in relazione, anche solo per ragioni di prossimità spaziale. Ci concentreremo in questo paragrafo soprattutto sul nodo del coinvolgimento dei rom e dei sinti ma, come abbiamo visto sopra, solo una mediazione capace di dare voce a tutte le posizioni in campo sembra avere alte probabilità di successo.

Ciò che emerge da un'analisi comparativa non è tanto una riflessione sul piano dei diritti o della teoria democratica, ma semmai sul piano dell'efficacia e del successo delle politiche implementate. I casi di innovazione da noi analizzati raccontano di politiche costruite assieme ai rom e ai sinti, anche se con gradi differenti (35). In effetti, la partecipazione dei destinatari non sembra essere un di più, o un riferimento ideale, ma un requisito appropriato e necessario, una *condicio sine qua non*. A questo proposito, tre ordini di ragionamento possono essere sviluppati a partire da una lettura trasversale dei casi.

In primo luogo, molti degli interventi non si pongono tanto in termini di lotta esclusione sociale, cioè di promozione dell'inclusione di soggetti "cascati fuori" da una società già coesa: concepiscono la società locale nel suo insieme come frammentata, costituita da tanti segmenti separati in cui l'obiettivo delle politiche è promuovere la convivenza fra le parti e innalzare il grado di *mixité* sociale fra i gruppi con un approccio fortemente territoriale (36).

In questo quadro non si tratta di adattare degli esclusi alle norme di una società ben regolata, ma di promuovere il riconoscimento reciproco. Questo ci dicono i casi di forme di mediazione espressiva in cui si creano dei dispositivi di dialogo e confronto fra i cittadini, compresi i cittadini rom e sinti (a Padova e Pisa, ad esempio). Vanno in questa direzione anche i casi in cui a misure a sostegno dell'abitare e del lavorare si affiancano progetti di promozione culturale che favoriscono l'espressione artistica e culturale di rom e sinti e la loro visibilità nei territori di cui sono parte (a Mantova, ad esempio, non a caso attraverso il sostegno all'Istituto di cultura sinta). Il passaggio da una ottica riparativa a un approccio di promozione della coesione sociale mette in luce la centralità della partecipazione sociale e culturale dei rom e dei sinti, così come di ogni altro gruppo sociale.

In secondo luogo, i casi di intervento sociale da noi studiati (37) raccontano di una logica dell'innovazione nel campo delle politiche sociali tutta basata non solo sulla fornitura di beni e servizi a compensare un deficit ed una mancanza (un vuoto da riempire), ma sul sostegno alle capacità individuali e collettive (un pieno da sostenere e mettere in valore). I destinatari delle politiche non vengono infantilizzati ma riconosciuti come individui competenti e, in quanto tali, interlocutori autorevoli con cui discutere finalità e mezzi degli strumenti da attuare e valutare (38). Questa logica si



intravede anche nelle forme di co-progettazione diffuse nelle politiche dell'abitare analizzate nella quarta parte del volume.

I casi ci mostrano molti gruppi rom e sinti che cercano di passare da situazioni in cui sono assistiti e forzati ad abitare in comunità troppo numerose ad abitazioni da acquistare e di cui possedere i diritti di proprietà. Le società zingane, come tutte le società, sono assai stratificate e non possono essere ridotte a comunità di poveri bisognosi. Se certamente l'indigenza caratterizza in maniera marcata molti dei nuclei familiari, questa condizione non è generalizzabile all'insieme dei gruppi e delle famiglie. Inoltre, anche nel caso di individui in condizioni di povertà, politiche integrate permettono di fare dei passi nella direzione di un'autonomia possibile, con gradi sempre maggiori di indipendenza economica.

Il sostegno alle capacità delle persone porta in sé certamente l'esigenza di fornire dotazioni (beni e servizi) perché ciascuno possa esercitare la propria libertà e perseguire un proprio progetto di vita (39), ma il fuoco è sull'azione (abitare, studiare, lavorare) non sui beni forniti (casa, scuola, posto). Nello scarto fra capacità e dotazioni passa la varietà di strumenti dell'azione pubblica, con tutti i gradi di libertà che questa varietà permette di ottenere (40). Ad esempio, sostenere la capacità di abitare richiede sicuramente delle dotazioni, ma non un unico tipo di abitazione, la casa popolare o l'area sosta: diverse dotazioni sono possibili, e solo il coinvolgimento dei destinatari è garanzia che la dotazione prescelta vada a sostegno delle capacità e non, al contrario, a invalidarle e atrofizzarle, con spreco di risorse pubbliche e effetti perversi sui beneficiari nonché sui loro vicini.

In altri termini, il nesso fra capacità di agire e libertà di scelta riconoscibile nelle innovazioni qui comparate mostra la necessità di garantire luoghi in cui rom e sinti possano prendere parola e rappresentarsi. La possibilità di uno spazio di critica sulle misure che li riguardano è garanzia del successo di una politica e di coerenza fra gli obiettivi prefissati e i processi che si dispiegano quotidianamente. Il coinvolgimento nella definizione progettuale risulta anche premessa per forme di responsabilità duratura, anche nella compartecipazione alla spesa.

In terzo luogo, i processi di coinvolgimento nei casi che abbiamo comparato avvengono sempre su un doppio binario: da un lato implicano ciascun individuo, dall'altro si rivolgono a gruppi e, di conseguenza, favoriscono la formazione e la selezione di rappresentanti. Le tensioni fra partecipazione e rappresentanza che ne emergono sono classiche, e ben note in letteratura (41). Pur non essendo scevre da effetti paradossali, sono comunque il segno di una normalità politica importante, che include i rom nelle dinamiche abituali della vita politica locale. Il che non è certo cosa da poco. Qui ci interessa, però, sottolineare un effetto virtuoso dei nessi fra partecipazione e rappresentanza nel coinvolgimento dei rom e dei sinti nella scelte che li riguardano: un effetto *byproduct* sulla autorità delle amministrazioni locali.

Consideriamo i casi che hanno puntato al superamento del "campo nomadi", dopo anni di inerzia. Nelle situazioni più degradate, in cui si cumulano marginalità e devianza, la tentazione per le amministrazioni comunali è quella di intraprendere la sola strada repressiva-penale o, al più, l'imposizione autoritativa di misure differenti costruite e imposte dall'alto. I progetti da noi studiati ci dicono che sicuramente l'autorità pubblica è un requisito importante, come nel caso di Bologna, in cui l'amministrazione si è



prefissata degli obiettivi e un cronogramma preciso e vincolante per la chiusura dei campi e la promozione di formule abitative alternative. Per autorità è da intendersi la forza di un potere legittimo di perseguire un disegno di politica e di formulare proposte credibili e realizzabili. L'autorità dei poteri locali esce rafforzata da processi di coinvolgimento dei cittadini a cui si indirizza.

Lo stesso caso di Bologna lo conferma: a fronte di una scelta di politica indiscutibile, la chiusura dei campi in tempi certi, l'interlocuzione sulle alternative e sulle scelte concrete è stata continua: più precisamente è stata resa ordinaria e quotidiana nello stile di lavoro dei funzionari e degli operatori di accompagnamento. Non solo sulla scelta della casa, ma anche sulla co-progettazione di itinerari professionali e dei luoghi di socialità. I progetti di Settimo Torinese, Mantova, Modena e Padova sono ancora più spinti in questa direzione. L'autorità locale risulta rinforzata e non indebolita nell'interlocuzione continua con i destinatari dei suoi interventi (42).

8. Conclusioni: varietà di strumenti e innovazione sociale

I casi che abbiamo analizzato mostrano così tante differenze rispetto al modello milanese e romano di politiche locali per gli "zingari" da spingerci ad aprire una riflessione sul cambiamento in atto in queste politiche. Non possiamo certamente dire che in Italia vi sia un'unica tendenza di cambiamento nelle politiche rivolte ai gruppi rom e sinti. Possiamo, nondimeno, mostrare il carattere principale che accumuna le innovazioni intraprese nelle città da noi analizzate.

Il modello base di politiche per i rom e i sinti, così come si è consolidato e diffuso in Italia nella prima metà degli anni '80, è costituito dalla esiguità degli strumenti utilizzati a livello locale, sostanzialmente limitati al "campo nomadi" e allo "sgombero". Diversamente, le innovazioni da noi osservate emergono tutte da una moltiplicazione degli strumenti a disposizione del governo locale. In altri termini, il carattere principale che accomuna queste innovazioni è la varietà di strumenti dell'azione pubblica progettati e mobilitati.

Uno strumento dell'azione pubblica costituisce un dispositivo al tempo stesso tecnico e sociale che organizza degli specifici rapporti fra i poteri pubblici e i loro destinatari in funzione delle rappresentazioni e dei significati che porta in sé (43). Gli strumenti permettono di stabilizzare delle forme di azione collettiva e di rendere più prevedibili, e più visibili, i comportamenti degli attori. Il cambiamento del paniere di strumenti messi in opera ha implicazioni molto forti innanzitutto sugli attori implicati, giacché sappiamo che gli attori sociali e politici hanno delle capacità molto differenti a seconda degli strumenti selezionati (44).

La varietà da noi riscontrata empiricamente è molto ampia. Dal "campo nomadi" si passa a offrire una gamma altamente differenziata di possibilità abitative-insediative: abitazioni ordinarie, di produzione pubblica; abitazioni ordinarie, di produzione privata (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo e sostegno al capitale reputazionale delle famiglie); autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo; aree attrezzate in funzione residenziale (di proprietà o in affitto) per gruppi familiari estesi (non superiori in media alle 40 persone); interventi a bassa soglia per l'emergenza abitativa, non specialistici, ovverosia non rivolti unicamente agli "zingari"; aree di sosta



per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante; *upgrading* delle baraccopoli. Come ha segnalato Antonio Tosi (45), “la pluralità delle formule serve a realizzare, in modi diversi, criteri di appropriatezza, a misura della diversità delle situazioni, delle esigenze, dei progetti di vita degli interessati”.

La pluralità di strumenti non si limita al sostegno delle capacità di abitare: a partire dalla moltiplicazione di strumenti messi in atto per superare il “campo nomadi”, le amministrazioni hanno scoperto la centralità della mediazione: nelle forme diverse che abbiamo ricostruito nel paragrafo precedente, tutte le amministrazioni studiate hanno predisposto degli strumenti di mediazione. In molti casi, poi, i poteri locali hanno iscritto gli interventi con i rom e i sinti in un orizzonte di integrazione fra le politiche, costruendo una pluralità di strumenti per facilitare l’accesso ai servizi sociali, di formazione professionale, scolastici, sanitari e di inserimento lavorativo.

Quattro sono i tratti significativi di innovazione politica apportati dalle strategie di pluralizzazione degli strumenti di politica locale nei confronti dei gruppi zingari.

In primo luogo, la varietà di strumenti ha un valore in sé, e mostra la sua efficacia innanzitutto nel contrastare la reificazione di questa galassia di minoranze in un’unica categoria amministrativa assegnata a un solo strumento di politica abitativa (il campo nomadi).

In secondo luogo, la varietà di strumenti si accompagna a una riduzione del trattamento differenziale e della formulazione di politiche specialistiche, rivolte cioè solo ai “nomadi”. La varietà di strumenti implica mettere a disposizione strumenti ordinari di politica pubblica anche alle persone appartenenti ai gruppi zingari: non il servizio sanitario per gli “zingari”, ma misure di accesso anche per loro al servizio sanitario nazionale.

In terzo luogo, la varietà di strumenti pone ai poteri locali problemi di coordinamento fra i diversi settori dell’amministrazione implicati a diverso livello, e fra questi e gli attori della società civile coinvolti. Certamente l’analisi comparativa mette chiaramente in luce un deficit di integrazione: diffusi problemi di compartimentazione fra settori, attori e agenzie si riscontrano effettivamente in tutti i casi. Pur tuttavia, modo ricorrente con cui il problema viene sollevato può essere interpretato come l’indicatore di una certa problematizzazione che il modello centrato su “campo nomadi & sgomberi” non permetteva nemmeno di tematizzare.

Infine, la varietà di strumenti favorisce i percorsi di individualizzazione e riconoscimento delle specificità di ciascuno dei destinatari. Questo processo di personalizzazione, pur non essendo avulso da elementi di ambivalenza a seconda delle modalità in cui si realizza (46), iscrive comunque anche gli interventi nei confronti di questi gruppi nella più complessiva spinta all’attivazione che caratterizza oggi le politiche sociali (47). Conseguente a un processo di personalizzazione e attivazione, vi è anche un passaggio da politiche “per” a politiche “con”: la varietà favorisce le spinte al coinvolgimento dei destinatari nella programmazione degli interventi stessi, gli stessi rom e sinti, riconosciuti come soggetti politici capaci di rappresentanza.

In altri termini, la pluralizzazione degli strumenti messi in campo rappresenta un motore di cambiamento molto forte per le politiche pubbliche locali, e al contempo è una leva istituzionale per modificare i rapporti di forza fra le parti in conflitto: ha un impatto in



termini di *polity* (in senso inclusivo), di *policy* ma anche di *politics*. In contesti ad alta intensità conflittuale, attori politici con responsabilità di governo locale, investono sulla varietà di strumenti per acquisire potenza, per “reggere” dentro a rapporti instabili. Non sono legati a un’etica della testimonianza, semplicemente fanno politica.

Note

1. Cfr. P. Arrigoni, T. Vitale, “Quale legalità ? Rom e gagi a confronto”, *Aggiornamenti sociali*, 59 (2008), 3, pp. 123-45.
2. Cfr. T. Vitale, E. Claps, P. Arrigoni, “Regards croisés. Antitsiganisme et possibilité du vivre ensemble. Roms et gadjés, en Italie”, *Etudes Tsiganes*, 35 (2009), pp. 80-103.
3. M. Maneri, “Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell’insicurezza”, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 42 (2001), 1, pp. 5-40.
4. Cfr. T. Vitale, “Governare mediante gli sgomberi e la segregazione dei gruppi zigani”, in S. Palidda (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 2009.
5. T. Vitale, “Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica”, in A. Amendola, L. Bazzicalupo, F. Chicchi, A. Tucci (a cura di), *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata-Roma, Quodlibet, 2008.
6. R. Biorcio, T. Vitale, “Culture, Value and Social Basis of Northern Italian Centrifugal Regionalism”, in M. Huyseune (a cura di), *Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flanders and Northern Italy*, Bruxelles, The Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts Press, 2010.
7. Per certificazione intendiamo un meccanismo attraverso cui un’autorità esterna segnala la propria disponibilità a riconoscere, legittimare e appoggiare l’esistenza e le rivendicazioni di un attore politico; cfr. S. Tarrow, C. Tilly, *Contentious Politics*, Boulder, Paradigm, 2007, p. 44.
8. Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125) “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”.
9. A. Simoni, “I decreti emergenza nomadi: il nuovo volto di un vecchio problema”, *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 10 (2008), 3-4, pp. 44-56.
10. Cfr. N. Sigona, “Locating the ‘Gypsy problem’. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and Nomad Camps”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2005), 4, pp. 741-56.
11. A. Pizzorno, *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2007, pp. 275-95.
12. B. Jobert, “La régulation politique: l’émergence d’un nouveau régime de connaissance?”, in J. Commaille, B. Jobert (a cura di), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 25.



13. Cfr. P. Le Galès, *European Cities. Social conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002 (trad. it. *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, il Mulino, 2006).

14. Questa politica consiste nello sgomberare un terreno in cui vi è un insediamento abusivo, sapendo che poi da lì a poco quello spazio sarà ri-occupato per un nuovo insediamento da sgomberare successivamente. Le politiche di sgombero delle baraccopoli e degli insediamenti abusivi vengono giustificate abitualmente nell'interesse degli sgomberati, anche quando si lasciano in mezzo alla strada persone particolarmente vulnerabili (donne incinte, bambini, anziani, malati, etc.).

15. T. Vitale, "Comuni (in)differenti: i 'nomadi' come 'problema pubblico' nelle città italiane", in R. Cherchi, G. Loy (a cura di), *Rom e sinti. Storia e cronaca di ordinaria discriminazione*, Roma, Ediesse, 2009.

16. T. Vitale, "Politique des évictions. Une approche pragmatique", in F. Cantelli, L. Pattaroni, M. Roca, J. Stavo-Debaugue (a cura di), *Sensibilités pragmatiques. Enquêtes sur l'action publique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.

17. M. Prasad, *The Politics of Free Markets*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006, p. 36.

18. L. Boltanski, P. Bourdieu, *La production de l'idéologie dominante*, Paris, Demopolis, 2008.

19. Circa la metà di loro sono state riassunte nel 2008 da alcune delle organizzazioni di terzo settore che gestiscono i presidi sociali nei "campi nomadi" autorizzati dal Comune, con uno stipendio di poco superiore alla metà di quello che percepivano prima del 2007.

20. Per una tematizzazione del passaggio a una logica liberista nel governo delle città e alle relative spinte all'eliminazione dell'eccedente umano, cfr. S. Palidda, *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Milano, Cortina, 2008, pp. 65-106.

21. L'enfasi sulla preposizione 'attraverso' rimanda al modo in cui gli sgomberi e i processi di persecuzione dei rom sono usati attivamente come strumenti mediante i quali si governa, sulla falsa riga di come si parla di governo attraverso la criminalizzazione; cfr. J. Simon, *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

22. T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, 2009.

23. T. Vitale, L. Caruso, "Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti", in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, cit.

24. E approfonditi nel dettaglio in T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, cit.

25. Altri casi interessanti possono essere rintracciati in letteratura con particolare riferimento ad alcuni Comuni in Toscana (Cfr. Fondazione Michelucci, *Osservatorio*



sugli insediamenti rom e sinti in Toscana, Fiesole, Fondazione Giovanni Michelucci, 2004) e in Piemonte (Cfr. S. Francese, M. Spadaro, *Rom e sinti in Piemonte*, Torino, Ires, 2005).

26. L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

27. In questo senso la legittimità ricercata è quella tipica degli strumenti informativi e comunicativi, basata, cioè, sull'esplicitazione delle decisioni e la responsabilizzazione degli attori (Cfr. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 107). Vale la pena, però, di aggiungere che in altre ricerche, con riferimento ad altri campi di azione pubblica, abbiamo notato che le amministrazioni più attente all'innovazione sociale, quando si rendono conto riflessivamente che i criteri di efficacia e effettività coerenti con le proprie logiche di azione non riescono a trovare strumenti comunicativi adeguati, producono allora iniziative *ad hoc* che riducono la complessità della politica disegnata e rendono discreti (non più basati su un *continuum*) i propri criteri di effettività ed efficacia; per una riflessione più dettagliata cfr. T. Vitale, "Comuni (in)differenti: i 'nomadi' come 'problema pubblico' nelle città italiane", cit.

28. Cfr. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, cit.

29. W. Felstiner, R. Abel, A. Sarat, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, 15 (1980), 3-4, pp. 631-54.

30. J. Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press, 1981. D. Cefai, *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, Paris, La découverte, 2007.

31. J. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

32. P. Berger (a cura di), *The Limits of Social Cohesion*, Boulder-Oxford, Westview Press, 1998.

33. A questo proposito, si vedano anche le ricerche effettuate a proposito sul caso inglese (Cfr. J. Richardson, "Dove abitano i rom e i travellers in Inghilterra?", in G. Bezecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti, 2008) e su quello francese (Cfr. M. Bidet, *L'étude des aires de grand passage: paradoxes d'une dynamique d'accueil*, Paris, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES), 2008).

34. L. Bravi, N. Sigona, "Educazione e rieducazione nei campi per 'nomadi': una storia", *Studi Emigrazione*, 43 (2006), 164, pp. 857-74.

35. T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, cit.

36. M. Oberti, "Dalle disuguaglianze alle discriminazioni: l'impatto della segregazione", *Partecipazione e conflitto. Rivista di studi politici e sociali*, 1 (2009), 1, pp. 147-66.

37. T. Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, cit.

38. O. de Leonardis, "Social Capital and Health: Research Findings and Questions on a Modern Public Health Perspective", *The European Journal of Social Quality*, 6 (2006), 2, pp. 19-51.



39. A. Sen, *Inequality Reexamined*, London, Clarendon Press, 1992.
40. J.-M. Bonvin, “Capacités et démocratie”, in J. De Munck, B. Zimmermann (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l’EHESS, 2008.
41. T. Vitale, “Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell’azione collettiva nelle mobilitazioni locali”, in Id. (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Franco Angeli, 2007.
42. Il caso di Bologna è comunque ambivalente, perché a fianco di una politica di accesso alla casa è stata condotta anche una politica di chiusura e repressione dei nuovi arrivi. Per un approfondimento cfr. D. Però, *Inclusionary Rhetoric, Exclusionary Practices: Left-Wing Politics and Migrants in Italy*, London, Berghahn Books, 2007.
43. P. Lascoumes, P. Le Galès, “L’action publique saisie par ses instruments”, in P. Lascoumes, P. Le Galès, (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004 (trad. it. a cura di T. Vitale, “Introduzione. L’azione pubblica attraverso i suoi strumenti”, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, 2009).
44. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l’action publique*, cit., p. 105.
45. A. Tosi, “Lo spazio dell’esclusione: la difficile ricerca di alternative al campo nomadi”, in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I rom e l’azione pubblica*, cit.
46. T. Vitale, “Contrattualizzazione sociale”, *La Rivista delle Politiche Sociali*, (2005), 1, pp. 291-323.
47. V. Borghi, R. Van Berkel, “Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance”, *International journal of Sociology and Social Policy*, (2007), 9-10, pp. 413-24.

Gli stereotipi della “sicurezza”

ovvero come la Giustizia “tratta i nomadi” invece che incontrare i Rom

Sabrina Tosi Cambini

1. Politiche discriminatorie

La storia del popolo rom è - come ben ha illustrato Leonardo Piasere (1) - la storia di un ‘popolo’ da secoli europeo. Ma, come afferma ancora l’autore: “Ci sono due modi di guardare e descrivere i rom e gli altri gruppi detti ‘zingari’. Il primo ruota intorno ai concetti di integrazione e anomia, anche quando tali termini non sono apertamente pronunciati. Tale approccio vede essenzialmente i rom appunto come ‘zingari’, come marginali che vanno recuperati socialmente e riconciliati con il resto della popolazione facendo in modo che da essi vengano assimilati. Il secondo considera il rapporto tra rom e non zingari come fortemente radicato nel continuum spazio-temporale della modernità europea e come suo momento strutturale di fondo” (2). E’ il primo modo, purtroppo, ad essere diffusamente e profondamente radicato. I rom sono visti e descritti come qualcosa di estraneo, un perenne straniero interno, la cui condizione di vita è letta come autoevidente. Le loro esistenze sono imbrigliate all’interno delle maglie invalidanti della cosiddetta marginalità e, come tradizione delle politiche verso le fasce definite attraverso tale categoria, le azioni nei loro confronti oscillano tra atteggiamenti ‘educativi’ e atteggiamenti repressivi, che si combinano e prevalgono l’uno sull’altro a seconda delle circostanze. Approccio, questo, che si radica nel solco dello storico atteggiamento della società verso le persone definite povere, che ha oscillato tra un’idea dei poveri come classe pericolosa e una idea dei poveri come persone che hanno avuto un destino sfortunato, e che quindi vi è il dovere morale di aiutare.

I rom non solo non godono di un riconoscimento da parte della società che li svincoli dalle nozioni di povertà, emarginazione ed esclusione, ma si ritrovano a diventare - come sono stati definiti nella confusione del dibattito sulla sicurezza urbana - un’emergenza nazionale: “l’emergenza rom”.

In questo momento siamo di fronte ad una crescente presenza di gruppi di immigrati costretti a una condizione abitativa estremamente precaria, che da transitoria sta sempre più divenendo una condizione strutturale. Tra queste persone, un vasto numero è rappresentato da cittadini neo-comunitari provenienti dalla Romania (rom e non-rom).

L’andamento di questo fenomeno nelle nostre città mostra con chiarezza come si vadano affermando in prevalenza, sia a livello nazionale che locale, politiche basate sull’azione repressiva, il cui strumento privilegiato è l’allontanamento coatto dei gruppi che abitano negli insediamenti cosiddetti abusivi. Ne deriva una sorta di nomadismo urbano a cui tali gruppi, famiglie e persone sono obbligate. Un nomadismo costretto, che le Amministrazioni cercano di sospingere fuori dai propri confini territoriali, nonostante sia assodato che gli sgomberi non producono niente di più che un dislocamento altrove della presenza - un altrove che spesso si concretizza appena al di là del confine comunale - , e che la ragione prevalente è l’effetto di ‘rassicurazione’ per gli abitanti locali.



JURA GENTIUM



La natura repressiva e discriminatoria della gran parte dei provvedimenti adottati in questo senso caratterizza anche interventi che prospettano il superamento degli attuali campi: fra gli interventi approvati nei “Patti per la sicurezza” di Roma e di Milano, ad esempio, l’eventuale realizzazione di insediamenti diversi - come i “villaggi” - appaiono subordinati più ad una esigenza di ordine pubblico che a un cambiamento di prospettiva delle politiche insediative nei confronti dei rom.

Nel “Patto per Roma Sicura” (3), firmato il 18 maggio del 2007, si conviene la costituzione - da parte del Prefetto d’intesa col Sindaco - presso la Prefettura di “una Commissione intesa a promuovere interventi risolutivi delle esigenze di contenimento delle popolazioni senza territorio (4), nonché inclusione sociale”. Gli interventi prevedono: 1. la costruzione su aree comunali o demaniali di quattro “villaggi di solidarietà” in aree attrezzate per circa 1.000 persone, “disciplinati da specifici regolamenti di gestione”; 2. “programmi di abbattimento di insediamenti abusivi” e riqualificazione delle aree liberate; 3. “servizi di vigilanza mirata effettuati delle Forze di polizia” nei nuovi villaggi e intensificazione della vigilanza negli attuali insediamenti autorizzati; 4. “programma di prevenzione e di recupero delle situazioni di illegalità e di degrado” rispetto agli insediamenti abusivi; 5. assegnazione di ulteriori 75 carabinieri e 75 agenti di polizia per i servizi di vigilanza e intervento previsti nel punto precedente.

Nel patto di Milano (5), firmato nello stesso giorno, all’art. 2 (Campi Nomadi) le parti convengono di formulare al Governo “una proposta per il conferimento di poteri straordinari ad un Commissario Straordinario”, individuato nella persona del Prefetto, il quale successivamente istituirà un “Gruppo di Lavoro” con rappresentanti del Comune, della Provincia, della Regione e “di ogni altro soggetto ritenuto necessario per la gestione del fenomeno del nomadismo”. Tale “Gruppo di Lavoro” - si legge al punto 3 del medesimo articolo - dovrà focalizzarsi in maniera particolare nello “studiare il fenomeno del nomadismo e quello relativo a etnie stanziali, distinguendo le due realtà operando, ai fini della dislocazione degli insediamenti, anche in relazione alle capacità di assorbimento di ciascun territorio” (6).

Ancora nel patto che riguarda la città di Milano, troviamo un’altra voce (art. 4) riguardante le “occupazioni abusive di aree ed edifici dismessi”, per le quali si prevede un’azione congiunta tra il Prefetto e il Sindaco per “contenere e ridurre, con la necessaria gradualità, il numero delle occupazioni abusive”. Azioni di recupero e riqualificazione degli alloggi; sgomberi (“allontanamento forzoso di persone”) attuati dalla Polizia locale, con l’assistenza della forza pubblica laddove si prevedano “gravi pericoli”.

E’ nel “Patto per la sicurezza” del 20 Marzo 2007 tra l’ ANCI e il Ministero dell’Interno, che è possibile trovare esplicitati - sia nelle ‘considerazioni generali’ che nell’elenco di ciò che viene ‘convenuto’ - quegli scivolamenti di senso che hanno spostato l’asse della sicurezza sociale verso quella intesa come securitaria. Tra le prime: “la sicurezza è un diritto primario dei cittadini da garantire in via prioritaria per assicurare lo sviluppo sociale ed economico del Paese ed un’adeguata qualità della vita”. Un diritto da assicurare (questo il verbo utilizzato nel documento) “non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto a quelli di criminalità diffusa incidenti sul territorio e, più in generale, a quelli dell’illegalità”. E “assicurare modelli di governo della sicurezza urbana” che coniughino “prevenzione,



mediazione dei conflitti, controllo e repressione”. Tra le linee di intervento, la nostra attenzione cade sull’affermazione che riguarda le iniziative volte al “recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale, che contribuiscano ad elevare i livelli di sicurezza e vivibilità urbana e di coesione sociale”. In queste parole sembra di sentire fortemente l’eco dell’equazione classi povere uguale classi pericolose. Siamo immersi in quella che l’architetto Giovanni Michelucci definì la “città-carcere”, dove gli equilibri militari e del terrore sovrastano le persone tutte, alla quale egli oppose una città ancora da costruire: la “città-tenda”, la sfida che egli proponeva alla città, quella di saper accogliere i diversi di ogni tipo, non per dovere di ospitalità, ma come speranza progettuale; una città ‘regolata’ da un modello di società civile che accetta dentro di sé il diverso come ipotesi positiva di cambiamento.

Il successivo decreto-legge del 1 novembre 2007, n. 181 “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza” (GU n. 255 del 2.11.2007) che ha modificato il D. Lgs. 30/2007, introducendo una fattispecie vaga quanto potenzialmente arbitraria - “motivi imperativi di pubblica sicurezza” - per l’allontanamento dal territorio nazionale, apre la strada all’utilizzo di questo strumento non solo per casi mirati e motivati, ma come strumento di prevenzione generale (7).

Orientando l’azione delle agenzie di polizia su determinate situazioni spaziali e insediative, si rendono inevitabilmente oggetto di specifiche azioni di controllo e repressione determinati gruppi socio-culturali. Un processo che si fa limpido col decreto del 21.5.2008, attraverso cui il Governo dichiara lo stato di emergenza in relazione agli “insediamenti di comunità nomadi” sui territori della Campania, Lazio e Lombardia. Qui la connessione fra “nomadi”, “extracomunitari” irregolari, allarme sociale e problemi di ordine pubblico e di sicurezza per le popolazioni locali si fa esplicita: e la sua autoevidenza si fonda sulla connessione tra la presenza stessa di “nomadi”, “extracomunitari” irregolari e l’estrema precarietà degli insediamenti (8).

Le precarie condizioni di vita e di abitazione di questi gruppi non solo rappresentano una diminuzione di diritti da rimuovere o almeno da limitare, ma diventano la base stessa su cui fondano provvedimenti legislativi e ordinanze applicative.

La disparità di trattamento rispetto a tali gruppi si ravvisa chiaramente nella nota Legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” (9), non solo per quanto riguarda le misure direttamente indirizzate a tutti gli immigrati (10) (nei confronti dei quali molti pareri autorevoli si sono espressi in maniera critica), ma anche per quegli articoli che colpiscono gruppi specifici di popolazione, tra cui gli immigrati che versano in condizioni di vita più difficili (art. 3 comma 16, art. 1 comma 18) e i rom (art. 3 comma 19). In quest’ultimo caso, per aggirare le disposizioni europee sulla discriminazione “etnica”, il legislatore semplicemente utilizza (o inasprisce, come in questo caso) norme inerenti determinati comportamenti. Alessandro Simoni (11) spiega molto bene questo *modus operandi*, esaminando le norme contro la mendicizia e il vagabondaggio e dimostrando come esse siano state a lungo in Italia “uno strumento potentissimo di controllo della presenza zingara” (ibidem). L’articolo 3, comma 19 (sull’impiego di minori nell’acconciatura), sembra svolgere la stessa funzione, prevedendo le seguenti modifiche al codice penale:



a) dopo l'articolo 600-*septies* è inserito il seguente:

«Art. 600-*octies*. - (*Impiego di minori nell'accattonaggio*). - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni»;

b) dopo l'articolo 602 è inserito il seguente:

«Art. 602-*bis*. - (*Pene accessorie*). - La condanna per i reati di cui agli articoli 583-*bis*, 600, 601, 602, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* comporta, qualora i fatti previsti dai citati articoli siano commessi dal genitore o dal tutore, rispettivamente:

- 1) la decadenza dall'esercizio della potestà del genitore;
- 2) l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente all'amministrazione di sostegno, alla tutela e alla cura»;

E', inoltre, opportuno attirare l'attenzione sull'art.1 comma 18, che va a limitare il diritto all'insediamento delle persone in un territorio, modificando la legge 24 dicembre 1954, n. 1228. Si prevede, infatti, che: "l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica *possono* dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie" (corsivo nostro). In tal modo si snatura il diritto alla residenza, rendendo quest'ultima uno strumento di controllo territoriale e, in sostanza, la concessione di un privilegio per l'accesso ai diritti di cittadinanza (12).

In questi documenti di legge, possiamo vedere agire gli stereotipi che sono stati costruiti su questi gruppi. Herzfeld definisce lo stereotipo come uno strumento destinato a mascherare interessi e strategie, e il ricorso ad esso è inseparabile dalle situazioni dove sono in gioco le identità. Secondo l'autore lo stereotipo sottolinea sempre l'assenza di una proprietà supposta desiderabile, in questo senso costituisce un'arma del potere - lo abbiamo visto sopra -: *fa* qualcosa, priva l'altro di un certo attributo senza che colui che lo sta usando si riconosca colpevole (13). A mio avviso, siamo di fronte ad un utilizzo certamente non ingenuo delle stereotipo, prima di tutto quello sul nomadismo - lo si è sottolineato in nota precedentemente - che pone fuori dalla società questi gruppi. Al quale, con la stessa funzione di estromissione, vi sono da aggiungere quelli riguardanti i bambini (14) - il grande tema dell'attacco all'infanzia.

2. Gli stereotipi della sicurezza. Riflessioni a partire da una ricerca

Nella ricerca che ho condotto sui presunti rapimenti di infanti non-rom da parte di rom (15), e di cui adesso andremo a parlare, lo stereotipo è stato trattato come schema mentale. Si può dire, sintetizzando, che uno schema permette ai soggetti di:

- identificare rapidamente uno stimolo
- inserirlo in una unità conoscitiva più ampia
- colmare i vuoti di informazione
- far scegliere la strategia migliore



Uno schema crea aspettative:

- rispetto alle caratteristiche che deve avere un soggetto o una situazione sociale
- come debba svolgersi un evento

E ci fa decidere e comportare di conseguenza. “I prodotti dell’attivazione degli schemi stereotipici - scrive Arcuri - difficilmente riescono a mettere in crisi il sistema di aspettative dell’individuo. Le persone sono per larga parte inconsapevoli dell’attivazione dei propri schemi e ingenuamente sono portate a considerare ciò che hanno ‘visto’ non tanto come il frutto di una loro interpretazione della realtà, quanto come un dato di fatto condivisibile da tutte le persone che abbiano occhi per vedere e testa per ragionarci sopra. Quello che nella maggior parte delle situazioni si verifica è allora una coerenza tra aspettative, schemi e prodotti della elaborazione” (16).

Come vedremo, l’analisi dei casi di presunto rapimento mostra chiaramente in azione lo schema “gli zingari rubano i bambini”, che produce *racconti* sulla realtà.

Nell’analisi si prendono in considerazione ventinove casi, oltre undici di sparizione di minori (17) (dunque, 40 in tutto), sui quali è da subito opportuno indicare il risultato principale della ricerca, e cioè che non esiste nessun caso in cui sia avvenuta una sottrazione del bambino: nessun esito, infatti, corrisponde ad una sottrazione dell’infante effettivamente avvenuta, ma si è sempre di fronte ad un *tentato* rapimento, o meglio, ad un *racconto* di un tentato rapimento.

Alla confusione che generano i *media* al momento della denuncia del fatto, dando come provato e “vero” il tentato rapimento, se non vi è un arresto non corrisponde quasi mai la notizia dell’esito dell’azione delle Forze dell’ordine. Nei pochi casi in cui questo accade, la notizia non è per comunicare che i rom non c’entrano niente, ma è perché l’esito scioglie in sé altri eventi: truffe, fatti drammatici, situazioni che suscitano ilarità.

In maniera *random* si è cercato anche di verificare se per i casi in cui era stata sporta denuncia, ma in cui i presunti rapitori si erano dati alla fuga, le indagini avessero risolto la vicenda in qualche modo: si tratta di un ulteriore accertamento rispetto al fatto che se non c’è stata più nessuna notizia in merito questo ci può far dire che non si era poi svolto nessun arresto. D’altra parte - come dicevo sopra e come alcuni casi dimostrano - laddove le Forze dell’ordine tramite le proprie indagini verificano che è stato solo un equivoco, una percezione errata della situazione, la stampa ne dà poca o nessuna notizia.

La comparazione dei casi ha aperto a strade particolarmente significative, attraverso le quali si sono potuti individuare gli elementi cardine dei racconti dei tentati rapimenti, che sono pochi e si ripetono come un *frame*, un canovaccio concettuale con poche varianti: ad esempio, nella grande maggioranza, si tratta di ‘donne contro donne’ ossia è la madre ad accusare una donna rom di aver tentato di prendere il bambino; non ci sono testimoni del fatto, tranne i diretti interessati; gli eventi accadono spesso in luoghi affollati come mercati o vie commerciali; nessuno interviene in soccorso della madre; non di rado appare la paura che vi sia uno ‘scopo oscuro del rapimento’ per cui alcune persone presenti nelle vicinanze vengono interpretate dalle madri (o da altre figure) come complici della zingara (ma i controlli lo smentiscono regolarmente).

L’analisi comparativa dei casi, infine, ci porta a poter affermare che laddove vi è la presenza di un infante, l’avvicinamento di una persona rom è subito vissuto come un



pericolo per il proprio figlio: lo stereotipo “gli zingari rubano i bambini” risulta essere molto più potente di qualsiasi altro. Non si ha paura, infatti, che sottraggano il portafogli o la borsa (secondo lo schema mentale “gli zingari rubano”), ma che portino via il bambino.

Dei ventinove casi considerati, i sei che hanno portato all’apertura del procedimento e dell’azione penale rappresentano il cuore del lavoro di ricerca (18).

Lo sguardo critico proprio della disciplina antropologica fa emergere dalle carte e dalle aule del tribunale l’utilizzo delle categorie del senso comune da parte degli operatori del diritto come base attraverso cui adattare la categorizzazione prevista nei codici alle circostanze del caso e la costruzione della credibilità dei testimoni nella quale assume un forte peso la capacità retorica delle due parti, intesa anzitutto come coerenza interna del discorso quale testimonianza dell’accaduto. Il tutto retto anche da un ‘ragionevole’ assunto iniziale: la madre non avrebbe nessun motivo per accusare la zingara di un atto non compiuto, in pratica non avrebbe alcun senso che la madre si fosse inventata tutto, per cui quello che ella dice è di partenza da considerarsi in qualche modo “vero”.

Non dobbiamo scordarci che ci troviamo davanti a persone appartenenti a gruppi socialmente e giuridicamente deboli: non solo persone immigrate, ma soprattutto e in primo luogo rom (ma chiamati sempre *nomadi*) e nella maggior parte dei casi “sedicenti”. Addirittura nella sentenza di Brescia si legge che la pericolosità sociale della donna è “in una con la sua condizione di nomade”. Allo stesso modo per il caso di Roma, non ha nessun peso il fatto che il certificato dei carichi pendenti dell’imputata risulti negativo: la sua condizione di *nomade* sedicente basta - secondo il giudice - a renderla pericolosa e capace di commettere azioni criminose. Il fatto di essere definite *nomadi* giustifica di per sé nei confronti delle imputate qualsiasi decisione a tutela della collettività. Le pagine del fascicolo del caso di Roma illuminano bene anche la colpevolezza data per implicita dell’imputata che nel corso del processo non deve che trovare una via giuridicamente adeguata per essere esplicitata. Leggendo le trascrizioni delle udienze, ad esempio, si nota una chiara ‘comprensione’ del giudice nei confronti della madre del bambino), quasi una ‘naturale’ propensione a mettersi nei suoi panni. Ad esempio, alla fine dell’esame del teste S. L. - la denunciante -, il giudice circa l’affermazione della teste sui problemi causatile dal fatto - dice: “Lo capisco, però si deve sforzare, perché altrimenti non si riprendono nemmeno i figli”, e conclude: “Va bene, si può accomodare, grazie, è stato un po’ penoso, ma lo dovevamo fare”.

E’ importante riprendere in questa sede la chiave di lettura suggeritaci da Piercarlo Pazé (19); all’interno della forzatura degli strumenti giuridici riferiti a categorie deboli che emerge dalle carte dei Tribunali, vi si possono annoverare non solo l’arresto in flagranza e l’applicabilità delle misure cautelari, ma anche - ed è qui che la lettura di un magistrato diviene preziosa - il fatto che gli elementi di corredo dell’accusa sono capovolti, più semplicemente: non ci si chiede che cosa l’imputata avrebbe fatto del bambino. In nessun caso, infatti, troviamo affrontata tale - invece, imprescindibile - questione. Vi si fa riferimento nella sentenza di II grado emessa dalla Corte d’Appello di Milano sul caso di Lecco il 22 gennaio 2009, ponendola in un inciso di una frase, che vale la pena riportare: “Sottrarre un neonato alla madre, *appropriandosene* per farne *cosa* propria, forse - non s’intravede più benevola finalità - da esibir nella questua (magari in altra città od altro Paese), *spettacolo* peraltro non infrequente, può ben



ritenersi gesto criminale tra i più odiosi e meritevole di severa sanzione, certamente lontana dal minimo edittale”.

In conclusione, in nessun caso da noi esaminato - anche quando siamo di fronte ad una sentenza di colpevolezza per tentato sequestro o sottrazione (20) - emergono quegli indizi “gravi, precisi e concordanti” richiesti dall’art.192 comma 2 del c.p.p. (21).

Note

1. L. Piasere, *I Rom d’Europa. Una storia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 2004 e Id., “Storia dei rapporti tra rom e gagé in Europa”, in A. Simoni, *Stato di diritto e identità rom*, Torino, L’Harmattan Italia, 2005, pp. 13-25.

2. L. Piasere, *I Rom d’Europa. Una storia moderna*, cit., p.VII

3. Patto per Roma sicura. Le parole e le frasi tra virgolette sono citate dal documento.

4. La sinonimia zingaro-nomade presente nei discorsi di senso comune e in quelli politici/pubblici ha portato a considerare i rom come persone senza nazionalità, come se fossero di fatto degli apolidi. Essere considerati “senza territorio” significa privare queste persone della cittadinanza. Si ricorda, per inciso, che gli ebrei prima di essere deportati venivano ‘denazionalizzati’. La sinonimia zingaro-nomade, il trattamento differenziale e la considerazione di queste persone come senza patria, aprirebbero alla più grande questione della stato-nazione che qui non possiamo certo affrontare, ma che è importante tenere in mente. Si veda almeno L. Piasere, *I Rom d’Europa. Una storia moderna*, cit., e Id., “Storia dei rapporti tra rom e gagé in Europa”, cit.

5. Patto per Milano sicura. Le parole e le frasi tra virgolette sono citate dal documento.

6. Questo punto, in particolare, pone questioni importantissime quanto gravi riguardo all’utilizzo del tutto inadeguato e inappropriato di termini e concetti (e delle relazioni tra le realtà rappresentate da tali concetti) quali quelli di “nomadismo”, “stanzialità”, “etnia”.

7. Cfr. anche l’intervento di S. Briguglio inviato al Consiglio dei Ministri, consultabile sul sito [Sucar Drom](#).

8. Per un’analisi approfondita del decreto E delle prassi adottate, e per una comparazione internazionale, si rimanda a A. Simoni, “I decreti ‘emergenza nomadi’: il nuovo volto di un vecchio problema”, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 10 (2008), 3-4, pp. 44-56.

9. Il Disegno di Legge n. 733 - approvato in Senato il 5/02/2009, trasmesso alla Presidenza del Parlamento il 9/02/2009, approvato con modificazioni alla Camera (C. 2180) il 14 maggio 2009 - è stato approvato definitivamente il 2 luglio 2009, divenendo Legge. Nella presente versione scritta dell’intervento, possiamo aggiungere che la Legge 15 luglio 2009, n.94 è stata promulgata dal Presidente della Repubblica il 15/07/2009 e pubblicata sulla G.U. n.170 del 24 luglio 2009.

10. Come, l’introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale, l’obbligo di certificazione (da parte del Comune) dell’idoneità abitativa dell’alloggio ai fini del



ricongiungimento, l'”accordo di integrazione” che prevede il permesso di soggiorno ‘a punti’, etc.

11. A. Simoni, *Stato di diritto e identità rom*, cit.

12. E' da notare che nel DDL 733 l'articolo sulla residenza anagrafica (art. 16) subordinava totalmente quest'ultima alla verifica (“l'iscrizione anagrafica è *subordinata* alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile...”, corsivo nostro). La modifica introdotta nella Legge pone una questione né ingenua né innocua: quando, con quali criteri e - dunque - per quali richieste viene ordinata la verifica?

13. M. Herzfeld, *Intimità culturale*, Napoli, L'Ancora, 2003.

14. Per ciò che riguarda, l'elemosina, ad esempio, esiste una decodificazione errata da parte dei non-rom di ciò che sta accadendo al bambino rom in quel momento e alla sua famiglia. Si veda, a proposito, C. Saletti Salza, “I minori ‘nomadi’ e le relazioni economiche e sociali con i gagé. Qualche riflessione sull'accattonaggio tra i romá”, in *MinoriGiustizia. Rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia*, (2008), 3.

15. Lo studio, da me pubblicato nel 2008 presso l'editore CISU col titolo *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986-2007)* fa parte di una più ampia indagine commissionata dalla Fondazione Migrantes al Dipartimento di Psicologia e Antropologia culturale dell'Università di Verona, a cui hanno partecipato Leonardo Piasere, quale direttore della ricerca, e Carlotta Saletti Salza, curatrice dello studio sugli affidamenti e adozioni di minori rom o sinti. La ricerca che ho condotto ha riguardato tutto il territorio nazionale dal 1986 al 2007. I casi sono stati individuati e analizzati partendo dall'archivio Ansa e arrivando alla consultazione dei fascicoli dei Tribunali, dividendo così lo studio in tre fasi: individuazione nell'archivio Ansa dei fatti di nostro interesse; studio del *corpus* ricavato dall'archivio Ansa per individuare i casi; lavoro sui casi: consultazione dei fascicoli processuali, ricostruzione, comparazione. Quest'ultima fase - che partiva, appunto, dalle informazioni contenute nelle notizie Ansa - ha avuto la sua attività principale nel contatto con le Forze dell'ordine, Procure e Tribunali al fine di verificare se il fatto avesse avuto un prosieguo significativo in termini penali. In caso affermativo, si è cercato di ottenere i permessi per la visione dei fascicoli. Alcune volte, è stato possibile avere un colloquio con il PM e con gli avvocati; in altre, la distanza temporale ha complicato questi passaggi. Per molti è stato possibile anche raccogliere gli articoli apparsi sui giornali e sul web. In due casi - Lecco e Firenze - è stato possibile assistere alle udienze.

16. L. Arcuri, *Conoscenza sociale e processi psicologici*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 178.

17. Per quanto riguarda gli episodi di sparizione di bambini (11 casi analizzati), nella maggioranza molto noti all'opinione pubblica, ho ricostruito i vari momenti in cui i rom e sinti entravano tra i soggetti sospetti e gli esiti degli accertamenti che derivavo dall'attività investigativa (sempre negativi). La drammaticità delle vicende di queste sparizioni si rende ancora più acuta in quelle narrazioni di cui si conosce l'epilogo: l'opposizione fra ciò che è accaduto realmente a questi bambini e l'immaginario stereotipico del rapimento da parte dei rom emerge con una forza squassante. Questi



bambini, infatti, sono stati vittime di una violenza brutale tutta interna ai contesti dove vivevano: pedofili, conoscenti, parenti.

18. Nel testo vengono presentati e discussi uno ad uno in particolar modo attraverso i fascicoli processuali. Si tratta di Desenzano del Garda (Brescia), 1996; Castelvoturno (Caserta), 1997; Minturno (Latina), 1997; Roma 2001; Lecco 2005; Firenze 2005; a questa lista potremmo ora aggiungere il caso di Ponticelli.

19. Piercarlo Pazé, Ex-procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino e direttore Direttore della rivista “Minori e giustizia”, intervento al seminario “La zingara rapitrice. Presentazione di uno studio di casi di presunto rapimento dal 1986 al 2007 in Italia”, Torino, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici, 28 gennaio 2008.

20. Come abbiamo detto sopra, si tratta sempre di “delitto tentato” (art. 56 c.p.). Con sequestro, si intende l’art. 605 c.p. “sequestro di persone”; con sottrazione, ci si riferisce all’art. 574 c.p. “sottrazione di persone incapaci”.

21. Il presente contributo riproduce il testo della lezione tenuta dall’autrice il 14 luglio 2009, durante UNIDEA - Università d’estate antirazzista 13-15 luglio 2009 - XV Meeting antirazzista internazionale, Cecina, [ARCI](#). Della stessa autrice si veda la ricerca: *Gli insediamenti rom e sinti in Toscana 2008*, Coordinamento della ricerca N. Solimano, Fondazione Michelucci, Fiesole 2008.

Rom-Uomo: riconoscimento o negazione di quale cultura?

Federica Zanetti

Le tematiche legate alle popolazioni romanès sono, quasi ciclicamente, molto dibattute. Esse accendono gli animi, portano con sé polemiche e paure. Sollevano conflitti “razziali”, in un presente che richiama per molti aspetti un passato nefasto.

I rom, esclusi dalla società, sono esclusi anche dalla storia, una storia che li ha visti perseguitati come delinquenti senza delitto, e proprio per questa condizione, svuotati di ogni capacità di reazione e di ribellione. Un popolo che ha scelto di difendersi scegliendo spesso di rendersi invisibile nel silenzio, di resistere davanti ad una perdita di cultura e di identità che sembra diventata ormai inesorabile.

Rom e sinti non sono riconosciuti come minoranza nazionale e linguistica, sono destinatari di politiche segregazioniste in materia di alloggio, attraverso provvedimenti locali che negano la residenza o che collocano i campi fuori dalle aree popolate; affrontano un difficile inserimento nel sistema scolastico, che presenta alti tassi di abbandono

Molta confusione si verifica anche in merito alle denominazioni che si utilizzano per definirli, spesso sono espressioni generiche, inesatte o molto riduttive, rispetto ad una realtà complessa ed articolata. I membri di queste popolazioni sono spesso stati definiti “Zingari”, “Tzigani”, “Gitani”, “Bohémiens”, tutti nomi che veicolano antichi stereotipi. Dal termine *Atsinganos*, con cui si designava in Grecia una setta eretica proveniente dall’Asia Minore, derivano i nomi “Zingari”, in Italia, “Zigeuner”, in Germania, “Tsiganes”, in Francia. Altri gruppi vennero chiamati *Egiziani*; alcune regioni della Grecia da loro frequentate erano infatti denominate “Piccolo Egitto”, per la fertilità della terra. Da qui “Gitani”, “Gypsies”, “Gitanos”. A queste si aggiungono anche altre espressioni peggiorative e stigmatizzanti, relative allo stato di vagabondi ed erranti, e al loro modo di vita, come per esempio “Vagantes”, “Vagabunden”, “Nomadi”, “Itinérants”, spesso usate dalle amministrazioni locali.

I rom e i sinti non sono soliti usare questi termini per definirsi, se non nel caso in cui si rapportino con dei “non-Zingari”, da cui li hanno appresi. Essi hanno altri modi per riconoscere la loro appartenenza: Rom, Sinti, Manouche, Kalé, Romanichals, ognuno dei quali fa riferimento solo al proprio gruppo senza riconoscere un insieme comune. Per questo motivo risulta essere molto difficile offrire una visione globale della società romanè che corrisponda a quella che hanno i suoi membri. Ogni gruppo però designa in modo molto preciso i sottogruppi che lo compongono, considerando gli altri come categoria generica; tutti quelli che non appartengono al gruppo, ad esempio, sono chiamati “gagi”, l’ampia categoria dei “non- Zingari”, gli “stranieri”, che determina il primo confine tra il mondo “proprio” e quello esterno (1).

Questi sono solo alcuni esempi della complessa articolazione che forma la società romanè e credo che la consapevolezza di tale complessità possa aiutarci a superare la banalità e la superficialità con cui spesso trattiamo questa cultura e chi si riconosce in essa.



Un discorso a parte merita l'ormai tanto diffusa denominazione di "nomade", che trova posto accanto alle espressioni quali "di colore" o "extracomunitario", che ci vengono in aiuto quando si vuole assumere un atteggiamento meno discriminatorio e più democratico e *politically correct* nei confronti di una realtà o di alcuni soggetti che non si sa come chiamare.

Viene definito nomade chi da generazioni vive stabilmente in case o appartamenti, come nel caso di molti Rom della ex-Jugoslavia, che nella condizione di profughi sono costretti a vivere per anni in *roulotte*. Al contrario, molti gruppi di tradizione nomade, come i Sinti Giostrai, hanno una residenza fissa, nelle aree attrezzate per la sosta, che può durare anche tutta la vita.

L'espressione "campo nomadi", dove campo ha una connotazione di stabilità forzata e *nomadi* quella di libertà di viaggiatori senza fissa dimora, è un esempio delle contraddizioni e della confusione con cui la società affronta le problematiche che coinvolgono le popolazioni dei Rom e dei Sinti.

Parlare di Rom significa anche parlare di diritti, diritti negati, di sicurezza e quindi anche di città, proprio per il loro essere collocati ai margini, fuori, oltre quei luoghi in cui si vivono le relazioni, le decisioni, la vita.

Da un lato, la città come *polis*, come realtà storica, realtà fisica nella quale si abita, *polis* significava anche "reticolo", "rete", come sistema di relazioni che va oltre il concetto di città come luogo in cui bisogna mantenere l'ordine, necessità che sembra prevalere. Dall'altro una città fatta di luoghi che respingono, che precludono, in cui si escludono costantemente categorie di persone che non trovano una loro collocazione, per quelle minoranze che è come se fossero in più, persone superflue, non collocabili, non impiegabili in alcun tipo di lavoro. (2)

L'emarginazione nei confronti di chi si trova al gradino più basso della scala sociale e del processo produttivo e di chi ha sviluppato valori, relazioni e visioni del mondo che non sono quelli della maggioranza non porta solo alla negazione del diritto all'autonomia e all'autoaffermazione tramite il lavoro, le risorse economiche e l'accesso ai beni comuni, necessari per accedere alla cittadinanza, ma soprattutto alla negazione della possibilità di scelta e alla libertà che occorrono ad ogni individuo per costruire la propria identità, personale e sociale.

Roberto Escobar in *Metamorfosi della paura* scrive: "In Europa, milioni di donne e di uomini fanno pagare ad altri uomini e altre donne il prezzo di una paura che vive sui confini...L'Europa s'avverte come una Città assediata, violentata da una migrazione epocale, da un'invasione barbarica. Ce ne viene così un innalzamento del pregiudizio, una riemersione inquietante dei meccanismi più arcaici, tra quelli che fondano e nutrono il sentimento d'identità dei gruppi e dei singoli in essi." (3)

E' questo pregiudizio che esercitiamo nei confronti di chi consideriamo e abbiamo collocato fuori da questo confine, che ci dà sicurezza, che limita la nostra precarietà e rinforza il nostro bisogno di ordine. È difficile conoscere e comprendere la cultura *romani*, poiché ciò implica che si mettano in discussione stereotipi e pregiudizi che ormai si sono radicati nella mentalità comune.



La paura dell'altro, del "diverso", si trasforma in ordine e sicurezza, che vogliamo ottenere e mantenere attraverso meccanismi crudeli che semplificano l'eccessiva e spesso non gradita complessità del mondo. Ci serviamo infatti di semplificazioni che gettano la nostra paura fuori dai nostri confini (pensiamo a dove sono collocati i cosiddetti "campi nomadi") ai margini, consentendoci di localizzare *fuori* il nemico, lo straniero che diventa il capro espiatorio,

Forse i cosiddetti *zingari* sono per noi i nemici principali, per il fatto di non avere patria, di attraversare territori di frontiera, passare attraverso gli Stati. Li percepiamo come invasori anche quando le migrazioni sono dovute non ad un folkloristico e romantico girovagare, ma a persecuzioni, fughe da guerre, etc. Spesso sono i perseguitati che noi scambiamo per invasori, ignorando che i persecutori siamo noi.

Sembra che più tentiamo di erigere muri, più si insinua il pericolo della diversità, e quando ci accorgiamo che l'"altro" ha già varcato la porta ed è tra noi, allora dobbiamo rendere i nostri pensieri più radicali, più duri. Forse, come sostiene Escobar: "Quanto più una civiltà si chiude, quanto più si difende, tanto meno ha da difendere. I barbari veri non vengono da fuori: sono dentro di noi da sempre" (4).

L'altro, lo straniero, il diverso diventa la nostra immagine allo specchio.

La distinzione tra un "dentro" e un "fuori" e la contrapposizione fra "cittadino" e "straniero" ci danno la possibilità di vedere nel "disordine" di quest'ultimo il nostro "ordine", nella sua "disumanità" la nostra "umanità", nella sua "illegalità" la nostra "osservanza delle leggi", il nostro essere tutti d'accordo. Questa semplificazione ci rende più coesi, in un processo di semplificazione che ci rende più uniti, trasferendo i problemi sull'alterità.

Ed è proprio questa alterità che diventa un insieme omogeneo di individui ai quali attribuiamo le stesse caratteristiche: "delinquenti", "sporchi", "violenti", "ladri". In questa omogeneità si nasconde l'invisibilità delle culture e delle diverse identità non riconosciute. Sotto la denominazione di Rom, o nella definizione di "nomade", chi c'è? Ci sono i Rom rumeni, di recente immigrazione, i Rom italiani, quelli che non sono mai stati nomadi, quelli che sono nomadi stagionali per motivi lavorativi, i gruppi provenienti dai Balcani a seguito della guerra in Bosnia, quelli che non hanno mai vissuto in una *roulotte*, etc.

Spesso confondiamo l'espressione profonda di un disagio o della disperazione, che nasce da una condizione di degrado e di povertà, con l'espressione di una cultura. Gli "Zingari", fantasmi che incarnano ogni brutto sogno delle città impaurite, sempre più spesso si nascondono, quasi per voler resistere ad una lenta agonia "culturale" o per avere anche una minima possibilità di integrazione.

Abbiamo davanti a noi solo due direzioni: la prima è quella di riconoscere la cultura, l'identità che sta dietro alle minoranze. Ciò vuol dire dare loro la possibilità di esprimerla, finanziare e sostenere la loro possibilità di esprimere e di vivere una cultura; la seconda va verso un lento processo di inclusione che passa attraverso l'assimilazione. Purtroppo, si corre il rischio di riaprire anche la strada del razzismo, una trappola sociale, una risposta inadeguata ad una paura che può essere reale, ma che non possiamo ricondurre al concetto, inesistente, di "razza naturale".



L'impressione che si ha, in questo momento è che le minoranze si trovino in una situazione forzosamente stretta tra esclusione e assimilazione: conservare le proprie abitudini di vita e accettare la progressiva ghettizzazione, o rinunciare agli aspetti più significativi della propria cultura. Il conflitto vissuto da molti gruppi rom, così come da altre minoranze, è tra un futuro che è solo un immediato domani e che non offre opportunità, e un passato che è nostalgia ma in cui non ci si può riconoscere.

Tra emergenze e fascino gitano: alcune foto da quotidiani e riviste femminili:



Isabel Fonseca in *Seppellitemi in piedi*. In viaggio lungo i sentieri del popolo Rom afferma: “il miracolo è che gli Zingari in complesso siano sopravvissuti a un’assimilazione che ha sempre significato resa” (5).



Attualmente l'incontro con il popolo rom, quando avviene, avviene non attraverso il riconoscimento della loro cultura, ma con due modalità, che corrispondono a prendere quello che vogliamo e rifiutare quello che non accettiamo.

Abbiamo la responsabilità di trovare una terza possibilità, maturando la consapevolezza che, come sostiene Maurice Olender: “Rispondendo ai problemi con la paura e alla paura con il razzismo noi però ci precludiamo la possibilità di cambiare la realtà e di risolvere i conflitti reali. Invece la vita è cambiamento, e non ci sarebbe storia altrimenti” (6).

Note

1. Cfr. F. Zanetti, *Educare alla cultura zingara. Itinerari di viaggi attraverso i luoghi dell'incontro*, Bergamo, Junior, 2001; A. S. Spinelli, *Baro romano drom. La lunga strada di rom, sinti, kale, manouches e romanichals*, Roma, Meltemi, 2005.

2. Cfr. Z. Bauman, *Fiducia e paura nelle città*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

3. R. Escobar, *Metamorfosi della paura*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 5-6

4. Ibid.

5. I. Fonseca, *Seppellitemi in piedi. In viaggio lungo i sentieri del popolo rom*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 1999, p. 14.

6. M. Olender, intervento al Festival della Filosofia del 2009.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Case of Oršuš and Others v. Croatia

(Application no. 15766/03)

Angela Scerbo

Con sentenza del 16 marzo 2010, nel caso *Oršuš and Others v. Croatia*, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il Governo croato per violazione dell'articolo 2 del Protocollo addizionale (PA) alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (diritto all'istruzione), letto in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione (divieto di discriminazione), riscontrando, altresì, una lesione dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un processo equo) e accordando a ciascun ricorrente un risarcimento di 4500 euro per accertato danno morale, a causa del trattamento discriminatorio subito dagli stessi e dell'eccessiva lunghezza della procedura giudiziaria esperita a livello nazionale.

Il controverso caso portato all'attenzione della Grande Camera era stato precedentemente deciso dalla Prima Sezione della Corte che, con decisione del 17 luglio 2008, aveva constatato all'unanimità la non-violazione degli obblighi convenzionali da parte delle autorità croate.

Più in particolare, è dato rilevare come la Prima Sezione avesse giudicato pienamente legittima la decisione della Corte costituzionale croata di rigettare il ricorso promosso dai ricorrenti (14 studenti di origine rom) avverso la decisione della Corte d'appello, in cui si confermava, sostanzialmente, la tesi espressa dal Tribunale di prima istanza. Come sottolineato dal giudice delle leggi, di fatti, il Tribunale municipale di Čakovec non aveva ritenuto sufficientemente provata la violazione del diritto all'istruzione dei ricorrenti e la lesione del principio di non discriminazione in base all'origine etnica presuntivamente causata dalla decisione delle istituzioni scolastiche di creare delle classi separate, composte esclusivamente da alunni di origine rom, al fine (dichiarato) di sopperire alla mancata conoscenza della lingua croata da parte di questi ultimi.

Fondandosi sull'art. 27 § 1 della legge sull'insegnamento primario, il giudice di primo grado aveva ravvisato nelle carenze competenze linguistiche dei ricorrenti un ostacolo oggettivo al corretto svolgimento del programma scolastico, tale da giustificare razionalmente l'adozione di un diverso trattamento degli alunni di origine rom. Oltre a costituire una misura di carattere eccezionale, la decisione di creare classi speciali, composte esclusivamente da scolari appartenenti ad una determinata etnia, risponderrebbe pienamente all'esigenza di valorizzare i particolari bisogni degli studenti, mediante l'utilizzo di un approccio educativo individualizzato (sovviene bene, in questo caso, l'esempio statunitense di "programmi scolastici differenziati" previsti per i soggetti deboli, curati dai Servizi Sociali e rientranti nella c.d. *faith based initiative*).

Secondo quanto rilevato dalla Corte croata, la misura posta in essere dalle istituzioni scolastiche non costituisce una forma di segregazione razziale, in quanto basata sul parere di esperti psicologi e pedagoghi che hanno ritenuto parimenti opportuno non procedere al successivo trasferimento dei ragazzi rom in classi miste neanche dopo un eventuale miglioramento del livello di conoscenza della lingua croata, preservando così



L'integrità e l'unità delle classi in tutti i livelli di istruzione scolastica. A tale riguardo, i giudici costituzionali hanno sottolineato che nessuna disposizione costituzionale o convenzionale può essere interpretata nel senso di circoscrivere il potere discrezionale delle autorità statali in ordine alla predisposizione dei programmi scolastici e alla loro relativa attuazione. Non solo. Il diritto all'istruzione, riconosciuto dalla Costituzione croata e dalla Convenzione europea (CEDU) si esaurirebbe nella mera facoltà di accedere all'istruzione obbligatoria e di ricevere, al contempo, il riconoscimento ufficiale del titolo di studio acquisito.

Nell'ambito del ricorso promosso dinanzi alla Corte di Strasburgo, i ricorrenti hanno lamentato la lesione di molteplici diritti garantiti dalla Convenzione europea (CEDU). Oltre a contestare la durata eccessiva della procedura giudiziaria svolta in seno alle autorità nazionali, in violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, gli appellanti hanno sostenuto di essere stati lesi nel proprio diritto a ricevere una istruzione adeguata, avendo subito un trattamento discriminatorio in ragione della loro razza e della loro appartenenza etnica (artt. 14 CEDU e 2 PA). A loro avviso, infatti, il metodo di insegnamento adottato dalle autorità scolastiche è risultato del tutto inadeguato al raggiungimento dello scopo prefissato (il superamento delle difficoltà linguistiche), avendo costituito, al contrario, un ulteriore fattore di esclusione degli studenti di etnia rom e precludendo loro la possibilità di mantenersi a più stretto contatto con gli altri scolari, anche al fine di esercitare al meglio le proprie (seppur limitate) competenze linguistiche. Infine la programmazione del trattamento scolastico differenziato sarebbe avvenuta in assenza di una base legale e senza la predisposizione di una procedura chiara, prevedibile ed accessibile ai destinatari.

Rispetto alla prima doglianza, il giudice europeo ha preliminarmente ribadito l'applicabilità delle garanzie connesse al diritto ad un processo equo alle controversie di carattere civile, confermando, inoltre, la tesi espressa in una recente pronuncia in cui la Corte, superando la precedente impostazione della Commissione, ha riconosciuto la rilevanza civilistica del diritto di accesso ai servizi educativi (si v. *Emine Araç c. Turquie*, del 23 settembre 2008). Partendo da tale considerazione di carattere generale, i supremi giudici hanno accolto le rimostranze sollevate dai ricorrenti nel caso di specie, valutando il comportamento delle autorità croate alla stregua di una palese violazione delle garanzie ex art. 6 § 1 della Convenzione europea, a causa della eccessiva durata della procedura svolta dinanzi alle giurisdizioni nazionali, con particolare riguardo al lasso di tempo intercorso tra la pronuncia del giudice di secondo grado, risalente al 2002, e la decisione della Corte costituzionale, intervenuta nel 2007.

Per quanto riguarda, invece, la presunta violazione dell'articolo 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea, letto in combinato disposto con il divieto ex art. 14 della Convenzione, la Corte ha sottolineato, in primo luogo, la rilevanza del caso sotto il profilo specifico della tutela accordata dalla Convenzione al principio di non discriminazione. Ciò nonostante, i supremi giudici hanno deciso di analizzare la questione in connessione alla presunta lesione del diritto all'istruzione dei ricorrenti, confermando, così, l'approccio maggioritario della precedente linea giurisprudenziale in materia di interpretazione ed applicazione del principio di non discriminazione (si v. *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 ottobre 1981, § 67; *Timichev c. Russie*, ric. nn. 55762/00; 55974/00, § 53, 2005-XII).



Dopo aver tenuto conto della particolare situazione di svantaggio della minoranza rom, riscontrabile nella quasi totalità degli Stati membri dell'Unione europea e ampiamente documentata dai rapporti della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e dello stesso Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla situazione di discriminazione nel campo dell'educazione e della formazione scolastica, la Corte di Strasburgo ha accolto le doglianze dei ricorrenti, invitando tutti gli Stati parte della Convenzione a approfondire un maggiore impegno nella garanzia dell'effettività dei diritti della minoranza rom, salvaguardando la loro identità e preservandone la diversità culturale.

Come ricordato dai supremi giudici, di fatti, per discriminazione si intende “un qualsiasi trattamento differenziato, salvo giustificazioni obiettive e ragionevoli, riservato a persone che si trovano in una situazione simile”. Ciò non esclude la possibilità, per gli Stati parte della Convenzione, di prevedere, mediante apposita legislazione, un trattamento particolare nei confronti di determinati soggetti, al fine di rimuovere le condizioni sfavorevoli e di “ineguaglianza fattuale” che li pongono in una situazione di svantaggio rispetto alla maggioranza della popolazione, consentendo così il raggiungimento di una parità sostanziale (le cc.dd. *affirmative actions*); in siffatti casi, pertanto, la mancata previsione di un trattamento differenziato per determinati gruppi di persone configurerebbe una lesione del dettame di cui all'art. 14 della Convenzione europea.

Sul punto è interessante notare come il giudice di Strasburgo abbia interpretato il divieto di discriminazione, sancito dalla Convenzione europea, alla luce di una molteplicità di strumenti internazionali in materia di protezione de diritti fondamentali e dell'esegesi offerta dagli organi delle Nazioni Unite. A tal fine, la Corte europea ha espressamente richiamato l'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici - come interpretato dal Comitato per i diritti dell'uomo delle N. U. nel *General Comment* n. 18 del 10 novembre 1989; l'art. 1 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale - e la connessa raccomandazione generale n. 14, del 22 marzo 1993, del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale -; gli artt. 28 e 30 della Convenzione sui diritti del fanciullo; l'art. 4 § 1 della Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, nonché, in ultimo, gli artt. 1 e 3 della Convenzione sulla lotta alla discriminazione nel campo dell'insegnamento del 1960.

Le succitate disposizioni contengono una definizione di “discriminazione” sostanzialmente simile, identificando, in particolare, la “discriminazione razziale” con “qualsiasi distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”. Tali disposizioni, inoltre prescrivono una serie di obblighi in capo agli Stati membri della comunità internazionale in grado di limitare fortemente il potere discrezionale del legislatore nazionale in ordine alla predisposizione di misure discriminanti per le minoranze, siano esse linguistiche, etniche o religiose.



Di particolare interesse, ai fini della risoluzione del caso in commento, risulta, ad avviso di chi scrive, il disposto di cui all'art. 1, lett. *c* e *d* della citata Convenzione del 1960, in cui si legge che l'uguaglianza di trattamento in materia di insegnamento può risultare violata in virtù dell'istituzione o del mantenimento di sistemi o istituzioni di insegnamento *separate* nei confronti di persone o gruppi (lett. *c*) e della volontà delle istituzioni nazionali di porre un determinato gruppo di persone in una posizione incompatibile con la *dignità umana* (lett. *d*).

Alla luce della normativa internazionale sopra richiamata, pur riconoscendo un largo margine di apprezzamento agli Stati parte della Convenzione nella scelta relativa alla opportunità di predisporre trattamenti differenziati nei confronti di determinati soggetti, la Corte europea ha affermato che una eventuale differenza di trattamento, fondata esclusivamente sull'origine etnica dei soggetti, dovrebbe tradursi in una misura "oggettivamente e ragionevolmente giustificabile".

Detto in altri termini, secondo quanto sottolineato dai supremi giudici, affinché un siffatto trattamento sia considerato dalla Corte "misura necessaria" per il raggiungimento di una parità sostanziale dei soggetti che ne sono destinatari esso deve rispondere ad un bisogno sociale effettivo e preminente e deve essere proporzionale all'obiettivo perseguito, mediante la predisposizione dei mezzi più appropriati, senza omettere il necessario bilanciamento degli interessi in gioco nel singolo caso di specie. Pertanto, la previsione di un trattamento differenziato comporta una discriminazione esclusivamente nel caso in cui non sia riscontrabile una motivazione oggettiva e ragionevole tale da giustificare l'adozione di una siffatta misura.

Alla luce di tali considerazioni, i supremi giudici non hanno ravvisato, nella valutazione del caso di specie, una "discriminazione diretta" derivante da una politica statale particolarmente restrittiva, in grado di creare situazioni di effettivo svantaggio o marginalità sociale a scapito della generalità della minoranza rom presente nel territorio della Repubblica croata.

Tuttavia, pur evidenziando le oggettive difficoltà incontrate dalle autorità statali nella predisposizione dei mezzi idonei a risolvere i problemi di apprendimento della lingua croata da parte degli studenti di origine rom, la Corte europea, per 9 voti a favore e 8 contrari, ha valutato la scelta operata dagli istituti scolastici di Podturen e di Macinec alla stregua di una "discriminazione indiretta", non esistendo un "rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito" e non essendo rinvenibile una "giustificazione oggettiva e ragionevole" su cui poter fondare la legittimità dell'esercizio del margine di apprezzamento riconosciuto alle istituzioni nazionali.

Come sottolineato dal giudice europeo, l'adozione di *test* linguistici per l'ammissione alle scuole primarie e il successivo trasferimento dei bambini rom in "classi speciali" ha avuto come unica conseguenza quella di acuire la condizione di emarginazione di una minoranza già considerata dalla Corte come "particolarmente sfavorita e vulnerabile" nonché bisognosa "di una protezione speciale", configurando una grave violazione dell'art. 14 della Convenzione (divieto di discriminazione) letto in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo addizionale alla CEDU (diritto all'istruzione).

Come precedentemente accennato, ben otto giudici hanno espresso (congiuntamente) una opinione parzialmente dissenziente da quella della maggioranza della Corte,



JURA GENTIUM



contestando apertamente la decisione di riconoscere la sussistenza di una discriminazione indiretta nel caso di specie.

I giudici hanno motivato il proprio dissenso sulla base dell'asserita impossibilità di ravvisare una definizione chiara ed univoca atta ad identificare con precisione l'eventuale comportamento lesivo posto in essere da uno Stato in tale delicata materia, invitando, per tale motivo, la maggioranza dei giudici che compongono la *Grande Chambre* a chiarire ulteriormente i criteri utilizzati per valutare la misura posta in essere dalle autorità croate alla stregua di "discriminazione indiretta" fondata su motivi legati alla razza e all'origine etnica dei ricorrenti convenuti in giudizio.

Il razzismo securitario

“Questione romena” e “difesa” del territorio

Lucia Re

1. Politiche migratorie e politiche di sicurezza

Negli ultimi quindici anni la sociologia del controllo sociale si è spesso soffermata sull'analisi di due tipologie di “politica della sicurezza”: le politiche di repressione dell'immigrazione “irregolare” e le politiche di “sicurezza urbana”. Oggi, tuttavia, sempre più spesso questi due tipi di politica tendono a fondersi in un unico modello securitario, che ha come obiettivo il controllo e la gestione di alcuni gruppi sociali e la “difesa del territorio”, locale e nazionale, dalla loro presenza indesiderata.

Un esempio emblematico della convergenza fra politiche migratorie e politiche di sicurezza urbana è fornito dai provvedimenti che compongono i cosiddetti “pacchetti sicurezza” (1), e in particolare: 1. il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125; 2. le “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, approvate con la legge 15 luglio 2009, n. 94 ; 3. il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 maggio 2008, recante la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia e le successive ordinanze del 30 maggio 2008.

Nel corso del processo legislativo, molti di questi provvedimenti hanno subito modifiche, tese ad accentuarne la severità, e sono stati affiancati da altri decreti e circolari ministeriali, tutti orientati a garantire la “sicurezza” dei cittadini. Queste norme sono il frutto della linea politica del governo italiano. Esse trovano origine, tuttavia, anche nell'esigenza di rispondere alla violenta ondata di “panico morale” (2) diffusasi in tutto il paese durante la campagna elettorale del 2008 e nei giorni successivi all'insediamento del nuovo governo. Fra l'inverno del 2007 e la primavera del 2008 alcuni fatti di cronaca nei quali erano implicati dei Rom rumeni sono divenuti oggetto di un dibattito dai toni molto accesi, incentrato sulla necessità di fronteggiare l'”emergenza romena”, termine con il quale sono stati accomunati in un nuovo “popolo” i Rom e i cittadini rumeni. Ad avviare la discussione sono stati in particolare due avvenimenti occorsi, l'uno, alcuni mesi prima della elezione del sindaco di Roma e, l'altro, nei giorni immediatamente precedenti a quella elezione. Le consultazioni amministrative romane - evento che di per sé assume abitualmente un rilievo nazionale - nel 2008 si tenevano in concomitanza con le elezioni politiche. Lo stupro e la conseguente uccisione di una donna da parte di un Rom rumeno abitante in un campo nomadi particolarmente povero alla periferia di Roma e la violenza sessuale compiuta da un rumeno su una donna del Lesotho, sempre alla periferia di Roma, hanno perciò ottenuto una grande visibilità mediatica. Questi due fatti di cronaca, gravissimi, dei quali sono state vittime due donne, una italiana e una straniera, hanno indotto i *mass media* a rilanciare la questione del “degrado dei campi rom” e della pericolosità della presenza “straniera” in Italia, confondendo in un unico allarme tre questioni differenti come quella della violenza contro le donne, quella della marginalità in cui vivono alcune popolazioni rom e quella della immigrazione.



JURA GENTIUM



Il dibattito che è seguito a questi episodi ha completamente ignorato non solo la loro eccezionalità (3), ma anche alcune condizioni che li hanno accompagnati, quale il fatto che, nel primo caso, siano stati gli stessi Rom abitanti nel campo a denunciare lo stupratore e assassino. Non si è inoltre tenuto conto della circostanza che in entrambi i casi le condizioni minime di sicurezza (in particolare l'illuminazione delle strade e la disponibilità di trasporti pubblici) non erano state garantite dalle amministrazioni locali (4).

Una volta scatenata l' "emergenza romena", gli atti di aggressione nei confronti dei Rom si sono moltiplicati in aree diverse del paese; gli insulti e le aggressioni verbali nei loro confronti sono stati legittimati, e in alcuni casi sono stati organizzati dei veri e propri *pogrom* nei campi nomadi. A Napoli un campo è stato incendiato, mentre in varie zone d'Italia gruppi organizzati di cittadini hanno tentato il linciaggio di persone rom. I *mass media* e una parte della classe politica, facendo costante riferimento alle rivendicazioni securitarie di comitati e gruppi di cittadini, hanno confuso la "questione rom" con quella della "immigrazione clandestina", sulla base di una falsa identificazione dei Rom - molti dei quali sono cittadini italiani o cittadini dell'Unione Europea - con i migranti. L' "emergenza rom", sorta non a caso durante la campagna per l'elezione del sindaco di Roma, si è intrecciata strettamente con il tema della "sicurezza urbana", dal momento che i campi sono spesso allestiti alla periferia delle grandi città. Pochi tuttavia hanno legato questo tema alla necessità di abolire i campi rom e di consentire a coloro che vi abitano di accedere a un alloggio, secondo le indicazioni provenienti dalle principali organizzazioni internazionali (5), e pochissimi hanno collegato il tema della "sicurezza urbana" con l'opportunità di realizzare nuove infrastrutture e migliorare le condizioni dei trasporti pubblici e delle aree periferiche.

L'atteggiamento dei *mass media* e della classe politica italiana appare ancora più irrazionale se si considera il diverso approccio che questi hanno riservato a un altro grave fatto di cronaca accaduto nello stesso periodo. Poche settimane dopo il secondo episodio di violenza illustrato sopra, a Verona un gruppo di giovani militanti di estrema destra uccideva a calci un giovane per futili motivi. La discussione mediatica si concentrava però sul disagio giovanile, evitando per lo più di approfondire il tema della diffusione dei movimenti di estrema destra e del successo, in particolare in alcune aree del Nord Italia, delle ideologie neo-naziste. Dopo poco, il fatto veniva dimenticato e si tornava a parlare della pericolosità dei Rom e degli "stranieri".

La classe politica italiana e, ancor più, i media nazionali paiono chiaramente operare una selezione dei fatti criminosi sui quali concentrare la propria attenzione; fra questi spiccano quelli commessi da stranieri o da persone rom o sinti (6). Ne deriva la percezione comune che a mettere a rischio la sicurezza individuale sia in primo luogo la minaccia alla integrità nazionale rappresentata dalle minoranze e dagli "immigrati". La "sicurezza" è allora invocata a "difesa" del territorio che deve essere protetto dalla presenza straniera e rom, secondo la metafora dell'invasione che da decenni ormai ricorre nel discorso politico e mediatico (7). E ciò, senza che emerga una riflessione sui rischi che un simile approccio può produrre per la sicurezza e per la convivenza pacifica in una società pluralista.

Sotto l'insegna della "questione romena" è stato creato un particolare connubio fra norme in materia di immigrazione e disposizioni relative al controllo del territorio.



L'etichetta stessa che è stata attribuita ai provvedimenti in materia penale e di immigrazione adottati negli ultimi anni - che sono tutti stati denominati come "pacchetti sicurezza" - mostra come queste questioni siano ormai indiscutibilmente identificate dalla classe politica come le questioni sulle quali è necessario intervenire con una stretta repressiva, per garantire l'incolumità dei cittadini. Tutto ciò a prescindere da un'analisi accurata dei dati relativi alla criminalità e del possibile impatto delle riforme adottate su quest'ultima e sul sistema penale e penitenziario nel suo complesso (8).

Al di là della costruzione sociale e mediatica del "problema sicurezza" sono le strutture fondamentali della modernità a tornare in gioco. Nelle disposizioni securitarie che si indirizzano nei confronti degli "stranieri" e dei rom si può cogliere il tentativo dello Stato nazionale di rassicurare i cittadini delle proprie prerogative sovrane. Il discorso securitario sull'immigrazione non esisterebbe nei termini in cui esso si articola oggi in Europa, senza quella "naturalizzazione della nazionalità" (9) che gli Stati moderni hanno compiuto nel secolo scorsi e che René Gallissot considera come uno degli aspetti costitutivi del razzismo. Esso dovrebbe abbandonare quella che, sulla scia di Gallissot, Anna Maria Rivera ha definito la:

falsa coscienza che concepisce e rappresenta l'identità nazionale (e di conseguenza la cittadinanza nazionale, ma anche la nuova cittadinanza europea, modellata su un "nazionalismo sovranazionale") come una sorta di privilegio di natura, e che in base a tale privilegio istituisce una differenza e una frattura irriducibili fra i nazionali e i non-nazionali, per inferiorizzare questi ultimi e negare loro risorse e diritti (10).

Le richieste di sicurezza che chiamano in causa il "pericolo immigrazione" e l'"emergenza nomadi" sembrano dunque mosse dall'esigenza di vedere preservato questo "privilegio", piuttosto che da un evidente bisogno di contrastare con misure adeguate alcuni fenomeni criminali. La tendenza ad accomunare i migranti ai Rom appare confermare questa impressione.

Invece che circoscrivere la criticità rappresentata dalla grave marginalità sociale in cui versano molte popolazioni rom residenti in Italia - in particolare quelle che non godono della cittadinanza italiana -, il discorso pubblico e i provvedimenti adottati dal governo sembrano tendere a considerare come un "problema sociale" la presenza stessa dei Rom nel nostro paese. Tale atteggiamento è stato accompagnato da evidenti rigurgiti di razzismo, che sono stati motivo di preoccupazione per le organizzazioni internazionali e le istituzioni europee (11). Per i Rom, del resto, non può valere la "contrattualizzazione del rapporto con la nazione" proposta ai migranti attraverso le legislazioni sull'immigrazione che impongono l'identificazione del "contratto di soggiorno" con un "contratto di lavoro". I rom sono in gran parte cittadini italiani, che tuttavia seguono spesso norme di vita diverse da quelle dominanti. Come ha scritto Anna Maria Rivera, agli occhi di molti, "i Rom rappresentano la perniciosa sintesi dell'estraneità alla nazione, alla sua cultura e alle norme sociali" (12).

Verso questi due gruppi sociali, i Rom e i migranti, l'approccio prevalente finisce per essere quello della difesa del territorio nazionale e locale dalla loro presenza sgradita, e la risposta più frequente è la segregazione: nei centri di permanenza temporanea (centri di identificazione e di espulsione secondo il lessico proposto dal "pacchetto sicurezza"),



nelle carceri e, solo per i secondi, nei campi, dove essi sono confinati, il più lontano possibile dalle città (13). Come ha sostenuto Rivera, i campi rom “illustrano in maniera esemplare che cosa sia un ghetto: spesso collocato nella estrema periferia urbana, il tipico insediamento rom, così come si è definito nella ‘tradizione’ italiana, assomma segregazione spaziale, abitativa, sociale, culturale, simbolica, giuridica” (14). L’autrice, sulla scia degli studi di Leonardo Piasere (15), chiama polemicamente i campi rom “riserve zingare” (16), utilizzando un termine che rimanda al trattamento destinato alle popolazioni indigene nordamericane dal colonialismo britannico prima, e dalla Costituzione federale statunitense poi. Come ha ben messo in luce Bartolomé Clavero, nella sua analisi dello Stato di diritto americano, le riserve erano territori graziosamente concessi dalla Gran Bretagna alle popolazioni indigene. Esse non erano tuttavia indipendenti. I popoli indigeni erano in Nordamerica - anche dopo la promulgazione della Costituzione federale - “domestic dependent nations” (17), ovvero “*nazioni, ma interne e dipendenti*, (...) poste sotto una *tutela* in un certo senso ‘famigliare’ in quanto collocate in uno stato permanente di *minore età* nei confronti degli Stati Uniti” (18). Le “tribù indiane” non erano “né nazione straniera, né parte integrante dello Stato” (19). Esse si trovavano rispetto allo Stato nazionale in una posizione che potremmo considerare simile a quella in cui si trovano i Rom in Italia, ai quali, nonostante le norme internazionali e il riconoscimento dell’Unione Europea, non è ancora stato attribuito lo *status* di minoranza nazionale.

2. “Sicurezza urbana” ed esclusione sociale

La questione della “sicurezza” è dunque percepita oggi principalmente come una questione di “sicurezza dei territori”, prima ancora che degli individui o dei beni. E i “territori” sono per lo più i territori urbani, nei quali si condensano i diversi elementi costitutivi dei “sentimenti di insicurezza”, in primo luogo la “coesistenza spaziale di gruppi che seguono norme, valori e condotte differenti” (20).

Come la Scuola di Chicago mise in luce già nei primi decenni del Novecento, il problema di assicurare l’ordine è sempre stato legato allo sviluppo delle città. La letteratura sociologica otto-novecentesca si è a lungo soffermata sulla difficoltà di assicurare il controllo sociale in città, difficoltà legata al carattere peculiare del nuovo ordine sociale che si deve stabilire nelle aree urbane. Esso è infatti, come sosteneva Park, una creazione artificiale, pragmatica e sperimentale (21), un ordine che non può essere considerato “naturale” né “tradizionale”, e che deve continuamente essere rimodellato via via che la città evolve dal punto di vista sia urbanistico che sociale.

Fin dal loro sorgere le grandi aree metropolitane sono state descritte come luoghi anomici (22), il cui controllo deve essere affidato in via prioritaria a meccanismi di controllo sociale formale (23). Nelle città, alla densità di popolazione e al moltiplicarsi delle occasioni di contatto - anche di contatto fisico - con altre persone si contrappone infatti la distanza delle relazioni sociali e l’impossibilità di esercitare quel controllo informale tipico della piccole comunità rurali (24).

Il legame fra controllo sociale, protezione dalla criminalità e “sicurezza urbana” non è dunque nuovo. Nuovo è stato invece, a partire dagli anni Ottanta-Novanta del Novecento, l’interesse delle istituzioni, in primo luogo delle amministrazioni



municipali, per la gestione a livello locale dei “problemi di sicurezza”. Esso si è prima sviluppato nei paesi anglosassoni, poi in quelli dell’Europa del Nord e infine è giunto anche nell’Europa meridionale. In Italia, l’adozione di politiche di “sicurezza urbana” ha coinciso con un più ampio movimento politico che, di fronte al declino degli apparati statali nazionali e alla corruzione della classe politica di governo, ha cominciato, nella prima metà degli anni Novanta, a reclamare un trasferimento di sempre maggiori poteri dalle amministrazioni centrali a quelle locali, e, in alcuni casi, è giunto a invocare una trasformazione dello Stato in senso federale.

Le politiche di “sicurezza urbana” sono dunque state, soprattutto in una prima fase, una delle principali manifestazioni del nuovo protagonismo degli enti locali (di comuni e regioni in particolare). Esse erano conformi alla più generale aspirazione al decentramento condivisa dai cittadini e da alcune forze politiche. Tale aspirazione era alimentata dalla convinzione che fosse necessario creare un rapporto più stretto fra la classe politica e gli elettori e che fosse opportuno trovare “soluzioni locali a problemi locali”. Si affermava così un nuovo modello di organizzazione dell’azione pubblica, un modello che veniva adottato anche nel campo delle politiche di controllo e repressione, tradizionalmente affidate agli apparati statali (polizia, carabinieri, Ministero dell’interno, magistratura, etc.).

La scelta di un simile modello comportava tuttavia due conseguenze principali: in primo luogo, l’assunzione dei “cittadini” - soprattutto di quelli organizzati in associazioni e comitati - come interlocutori privilegiati dell’azione pubblica in materia di sicurezza, con una conseguente, parziale ma significativa, trasformazione del modo di operare delle polizie (25); e, in secondo luogo, l’allargamento della sfera penale, attraverso il controllo e la repressione di condotte antisociali che fino ad allora erano state oggetto soltanto di un controllo sociale informale.

Tali condotte sono state definite “inciviltà” (26) nel dibattito francese, mentre in quello italiano sono state designate, con riferimento al deteriorarsi della vita nelle città, con il termine più generale di “degrado”, espressione con la quale si indica sia il degradarsi degli spazi pubblici dal punto di vista urbanistico, sia la presenza in questi stessi spazi di persone o gruppi che tengono comportamenti considerati “devianti” (Rom, senza fissa dimora, migranti, gruppi giovanili, tossicodipendenti, etc.).

Lo spostamento del problema del mantenimento della “sicurezza” dal livello statale a quello locale intendeva rispondere alle richieste di protezione provenienti dai cittadini che gli apparati di controllo tradizionale apparivano incapaci di soddisfare. In molti casi, tuttavia, l’attenzione degli enti locali a tali richieste sembra averne incentivato la diffusione. Il fatto che i sindaci siano stati chiamati a rispondere della “insicurezza” delle città ha fatto sì che questa diventasse “l’oggetto principe dello stesso confronto-scontro politico” (27), uno scontro reso più acceso dalla riforma elettorale approvata nel 1993 che ha stabilito l’elezione diretta dei sindaci da parte dei cittadini.

In una prima fase, in sintonia con alcuni sviluppi avvenuti in Gran Bretagna e in altri paesi nordeuropei, l’attuazione di politiche di “sicurezza urbana” è stata considerata, dagli amministratori pubblici e dalle forze politiche, come un sistema efficace per rispondere a quella che era stata identificata come una “domanda popolare di sicurezza”. Le politiche locali di sicurezza sembravano adatte non solo a garantire il diritto alla incolumità dei cittadini, ma anche a impedire la etnicizzazione della



“questione sicurezza” e l’emergere di rivendicazioni razziste nei confronti dei migranti. In Francia, questo approccio ha condotto alla creazione della cosiddetta “politique de la ville”, che intendeva rilanciare anche un più ambizioso progetto di inclusione sociale e di riqualificazione urbanistica delle periferie. In Italia, invece, sul modello anglosassone, si sono sviluppate iniziative di “community policing” - oggi in una certa misura legittimate ufficialmente dalla possibilità di organizzare “ronde di quartiere” prevista dal pacchetto sicurezza del 2009 - e si è tentata la localizzazione dell’azione della polizia attraverso l’istituzione del “poliziotto di quartiere” e l’ampliamento dei compiti affidati alla polizia urbana.

Ciononostante, in Italia, come ha sostenuto Pavarini (28), il rapporto fra ordine pubblico - di competenza dello Stato centrale - e governo della sicurezza cittadina non è mai stato chiarito, benché siano passati ormai più di dieci anni dalla messa in atto delle prime politiche di “sicurezza urbana”. Le competenze dello Stato e quelle degli enti locali si sovrappongono in modo confuso, e le politiche di sicurezza sono per lo più estemporanee e ambigue. Esse hanno tuttavia avuto un impatto simbolico molto rilevante.

Nell’immaginario collettivo, alla cui formazione hanno contribuito importanti processi di costruzione mediatica, si è affermata l’idea che le istituzioni debbano rispondere alle richieste dei cittadini e che debbano farlo secondo le modalità indicate dai cittadini stessi, benché a questi spesso manchi la competenza necessaria per individuare le soluzioni più adeguate ai “problemi di sicurezza” in discussione. Si è inoltre affermato il principio per cui non è necessario che le “richieste dei cittadini” in materia di “sicurezza” siano accolte dalle amministrazioni attraverso un processo di decisione democratica. Le decisioni politiche sulla “sicurezza” si devono prendere, secondo questa concezione, ascoltando “direttamente” la “voce della gente”, e non secondo le modalità tradizionali della democrazia rappresentativa.

Si tratta di un modello lontano tanto dalla concezione democratica affermata negli Stati costituzionali di diritto, quanto da forme di democrazia partecipativa. E’ un modello politico che appare possibile in molti casi definire “populista”. Questo modello trasforma il rapporto fra cittadini ed eletti e crea una inedita contiguità fra sfera pubblica e sfera privata. Esso legittima come “attori politici” soggetti privati (associazioni, comitati, singoli promotori di petizioni, etc.) (29), che per lo più difendono interessi anch’essi privati, quali quelli dei proprietari di alcuni immobili, dei commercianti, degli imprenditori, etc. La “sicurezza” è così concepita come un “bene pubblico” il cui godimento è però individualizzato. Essa non è un bene “di tutti”; è piuttosto un “bene di ciascuno”, secondo un modello liberale che incentiva la privatizzazione degli spazi pubblici e la trasformazione dell’intervento sociale dello Stato.

Di solito i cittadini, nel chiedere “più sicurezza”, chiedono contestualmente agli enti locali di rinunciare alla realizzazione di interventi di interesse pubblico che ledono interessi individuali, come la realizzazione di infrastrutture urbanistiche in alcune zone della città. Ancora più spesso, essi chiedono alle istituzioni di privilegiare gli interessi privati di alcuni gruppi sociali (i residenti, le madri dei bambini della scuola del quartiere, i negozianti, etc.), rinunciando alla realizzazione di interventi di carattere sociale che potrebbero danneggiarli perché, attirando categorie sociali considerate “pericolose”, possono produrre “insicurezza” e “squalificare” una determinata area



urbana. E' ad esempio il caso della edilizia pubblica, della sistemazione dei campi rom, della destinazione di alcuni edifici per usi collettivi (mense, alberghi popolari, centri di ascolto, sert, etc.).

I cittadini pretendono insomma un "controllo su misura", finalizzato alla tutela di specifici interessi. Questo controllo, per essere efficace, non può avere soltanto natura penale. Esso deve garantire anche la "qualità della vita" e incentivare lo sviluppo economico locale (commercio, turismo, etc.). Le istituzioni di controllo penale - in primo luogo le polizie - sono così chiamate ad assumere compiti tradizionalmente riservati alla politica. La nozione di "sicurezza urbana" tende così a dilatarsi e a comprendere una serie molto variegata di attività e di campi di intervento.

Se le istituzioni incaricate del controllo sociale secondario assumono compiti politici, vi è il rischio che la loro azione divenga essa stessa politica e che essi siano percepiti come attori "di parte", tutori di alcuni interessi a scapito di altri. Probabilmente consapevoli di questo pericolo, che può condurre alla loro delegittimazione, le polizie italiane sembrano non aver assecondato fino in fondo il processo di localizzazione della "questione sicurezza". La trasformazione dunque ha investito soprattutto gli enti locali e ha prodotto un risultato più politico che amministrativo, un mutamento nel modo di percepire le istituzioni locali e di giudicare il loro operato. Questioni prima considerate "tecniche" sono divenute oggetto della contesa politica, incentivando la frammentazione delle comunità cittadine oggi sempre più divise da frontiere sociali, etniche e culturali.

Paradossalmente, dunque, quella "indignazione morale" che, secondo lo schema interpretativo durkheimiano, avrebbe dovuto condurre a una maggiore coesione sociale e al rafforzamento della "identità collettiva", non ha per lo più portato a una maggiore partecipazione dei cittadini alla politica locale, né a un rilancio dei centri urbani. Essa ha sì individuato un "capro espiatorio" nei diversi gruppi sociali di volta in volta indicati come "pericolosi" (i Rom, gli stranieri, i giovani, etc.), ma non ha condotto a una riappropriazione delle città, né a un rafforzamento dei legami di solidarietà sociale. Ancor meno, le politiche di "sicurezza urbana" hanno fatto da argine alla "tolleranza zero", come alcuni criminologi e alcune amministrazioni - soprattutto progressiste - avevano auspicato (30).

La nuova criminologia britannica e una parte della criminologia italiana avevano sostenuto il carattere alternativo del controllo di comunità e della "polizia di prossimità" rispetto al controllo penale invasivo da parte dello Stato: la nascita di comitati per la sicurezza nei quartieri, in particolare nelle periferie popolari, era stata inizialmente interpretata come una risposta democratica e non razzista alla paura della criminalità (31). Il controllo comunitario era percepito dai suoi promotori anche come uno strumento d'integrazione sociale conforme a una visione solidarista dello Stato e della società (32).

L'impressione che si ha oggi, tuttavia, a circa vent'anni dalla prima ampia diffusione in Europa delle politiche di "sicurezza urbana", è che esse abbiano soprattutto legittimato forme di auto-tutela e pretese securitarie, consentendo, ad esempio, che pratiche come quelle delle "ronde" (gruppi organizzati di cittadini che pattugliano determinate zone urbane) si propagassero e fossero da molti considerate come uno strumento neutro di difesa del "proprio territorio" da presenze indesiderate.



Le politiche di “sicurezza urbana” hanno inoltre incoraggiato la formulazione di problemi sociali e politici di diversa natura in termini securitari e la concentrazione delle risorse economiche e umane degli enti locali, ma in parte anche del cosiddetto “privato sociale” (33), sulle questioni legate alla “sicurezza”, invece che su progetti di più ampio respiro capaci di fronteggiare le diverse cause della decadenza delle città. Infine, in alcuni casi - si pensi alle ordinanze comunali volte a proibire la pratica di lavare i vetri delle auto ai semafori, a quelle contro la mendicizia, o a quelle riguardanti la popolazione rom - le politiche di “sicurezza urbana” hanno finito per incentivare la discriminazione e le disuguaglianze. Queste, poiché erano prodotte da interventi che rispondevano a una “richiesta dei cittadini”, sono state istituzionalizzate e legittimate pubblicamente.

Infine, è importante segnalare come la richiesta di sicurezza dal basso tenda a invocare risposte rapide e immediatamente efficaci a problemi complessi e di difficile soluzione, finendo per incoraggiare l’inasprimento della repressione penale. Non è un caso che il modello della “sicurezza urbana”, presentato in una prima fase come modello alternativo alla “tolleranza zero”, si sia per lo più saldato con questa. Non solo in Italia, ma anche nei principali paesi europei, la maggioranza delle “nuove politiche di sicurezza” tende oggi a combinare il modello di controllo comunitario proprio delle politiche di “sicurezza urbana” con la severità penale tipica della “tolleranza zero”. Questo connubio era già del resto presente nel modello originale statunitense, nel quale la “Zero Tolerance” univa alla volontà di contrastare il degrado di alcune aree urbane: il controllo situazionale capillare di tutte le zone della città, la criminalizzazione delle condotte considerate antisociali dalla maggioranza dei cittadini, l’adozione di leggi penali particolarmente repressive come le *Three strikes laws* (34), e la rigidità della pena stabilita con i provvedimenti di *Mandatory sentencing* (35).

L’intenzione di “prendersi cura” della città era espressa nello *slogan* “Fixing Broken Windows” (36), coniato da due dei principali teorici della “Zero Tolerance”, James Q. Wilson e George Kelling. Essi intendevano promuovere una politica di impegno degli enti locali e dei cittadini a “riparare le finestre rotte”, ovvero a contrastare il degrado urbano, attraverso un’attenzione costante al territorio, in particolare alle zone più povere della città. Tale politica era esplicitamente presentata come una possibile alternativa alla severità penale e a all’azione repressiva della polizia che poteva altrimenti assumere un carattere razzista (37). Il decadimento dell’ambiente urbano era però interpretato non come il risultato di politiche sociali, edilizie, urbanistiche e ambientali sbagliate, ma come il prodotto dei comportamenti antisociali di alcuni gruppi, particolarmente dei giovani afroamericani, secondo uno schema che si è poi affermato in molti paesi europei, fra i quali l’Italia.

Le politiche ispirate alla teoria delle “finestre rotte” si presentano come politiche di “sicurezza urbana” di impianto “comunitario” o “civico”, ma sottendono una concezione penale secondo la quale non rileva tanto l’importanza del bene offeso, quanto l’impatto che il reato ha sulla vita della comunità. I gruppi che non seguono le norme sociali dominanti sono così criminalizzati, mentre la ricerca delle “cause sociali” della devianza è abbandonata. In questo quadro, coloro che tentano di trovare soluzioni alternative alla criminalizzazione sono accusati di “buonismo” o di “elitismo”. Essi sono additati o come complici dei gruppi devianti, o come persone appartenenti a ceti sociali privilegiati, lontani dai bisogni del “popolo”.



Le politiche di “tolleranza zero” e le politiche di “sicurezza urbana” ispirate a questi paradigmi confluiscono dunque in un modello di gestione politica e penale della “devianza” ambivalente, un modello che legittima e istituzionalizza l’esclusione di particolari categorie sociali.

3. Politiche di welfare e modelli di città

La ricerca di “risposte” alla “domanda di sicurezza” dei cittadini non ha finora condotto né a soddisfare questa “domanda”, né ad arginare l’eticizzazione dei conflitti sociali e l’emergere del razzismo. Questa constatazione, che pare difficilmente controvertibile, potrebbe indurre a una riflessione sulla impostazione stessa del dibattito sulla “sicurezza”. In molti casi, il termine “sicurezza” opera come una “parola-contenitore” che indica questioni sociali e politiche diverse. L’articolazione del dibattito politico e mediatico (e in parte anche di quello sociologico) intorno alla coppia sicurezza/insicurezza può dunque condurre a una sua cristallizzazione che impedisce di cogliere i diversi aspetti critici che caratterizzano le nostre società.

Più specificamente, il termine generico “sicurezza” evoca immediatamente le strategie di protezione dalla criminalità. Esso rimanda al controllo del territorio, alla messa sotto tutela di alcune categorie sociali considerate “pericolose” e all’aumento della severità penale, ed è invece raramente associato sia alla “sicurezza sociale”, intesa come garanzia di trascorrere la vita al riparo dalla indigenza, sia alla “sicurezza dei diritti” (38), ovvero alla certezza di veder garantiti i diritti individuali di tutti i cittadini. Quest’ultimo è uno degli elementi centrali dello Stato di diritto moderno e si collega alla certezza del diritto (39) e a una diffusa “cultura della legalità”, per cui, come hanno da tempo messo in luce sia la riflessione filosofica che quella criminologica, i cittadini rispettano le leggi non soltanto perché temono la sanzione, ma anche perché aderiscono ai valori protetti dall’ordinamento giuridico o, almeno, ne accettano il carattere obbligatorio (40).

Analogamente, la focalizzazione sul tema della “sicurezza urbana” tende a offuscare la complessa serie di elementi che influiscono sulla qualità della vita in città. Il dibattito sulla “sicurezza urbana” tende a presentare la città come uno spazio statico, come un territorio privo di increspature e non soggetto a mutamenti, che si deve sorvegliare e difendere. Le evoluzioni urbanistiche e sociali delle città contemporanee sono raramente considerate in modo adeguato all’interno di questo dibattito. Se sono evocate, è solo per indicarle come “cause” dell’insicurezza, “cause” sulle quali tuttavia non sembra possibile agire. La declinazione dei “problemi della città” come problemi di “sicurezza” non consente dunque di mettere al centro della discussione e della decisione politica questioni relative alla mobilità sociale degli abitanti, alla trasformazione degli spazi urbani, alla creazione di forme di segregazione urbanistica, etc. E’ come se le domande fondamentali relative alla vita della città fossero rimosse dal dibattito pubblico.

In un divertente dialogo ideale fra i “filosofi greci” e “un sociologo” che Alessandro Dal Lago ha scritto alcuni anni fa, egli immaginava che i primi chiedessero al secondo dove “i moderni” si riunivano in assemblea e in quali luoghi essi discutevano di politica nei momenti in cui non lavoravano e non si riposavano. Il sociologo, imbarazzato, rispondeva: “Noi non ci riuniamo molto. Lo facciamo qualche volta quando si tratta di



JURA GENTIUM



decidere chi paga le spese dell'ascensore o per fare una petizione contro gli scippi". E spiegava che le elezioni politiche si tenevano invece ogni cinque anni. Dopo un ulteriore scambio di battute, i filosofi greci, pensierosi affermavano:

A noi sembra che voi non siate interessati alla politica. Ma che gente siete? Ci ricordate i Persiani. Ecco perché non vi definite più animali politici, ma esseri sociali. Noi però, non vorremmo vivere come voi. Se abbiamo capito bene, la politica la fanno solo quelli che vi governano. Ma voi, cosiddetti cittadini, siete lavoro e casa, casa e lavoro. E allora, crediamo di aver capito. Tutta la faccenda dell'insicurezza è un modo per farvi lavorare e stare a casa quando non lavorate. Tutte le vostre paure hanno a che fare con i marocchini, gli albanesi, i rapinatori, gli scippatori, gli ubriachi, le prostitute, tutta gente che sta per la strada. Ma, cari moderni, la politica noi la facevamo per strada, in piazza, al mercato. Ecco perché non avevamo paura (41).

I "problemi di sicurezza urbana" sono, come si è tentato di argomentare, affrontati principalmente come problemi di "territori". Ciò in molti casi impedisce di prendere in considerazione soluzioni concernenti le persone invece che gli spazi. In particolare, la questione dei "diritti" e quella delle "assicurazioni sociali" sono di fatto espulse dal dibattito, senza neppure che vi sia bisogno di dichiararle superate. Eppure, oggi il territorio urbano è attraversato da disuguaglianze sociali. Le città sono sempre più divise da barriere etniche e di classe che l'enfatizzazione della "questione sicurezza" sembra finalizzata a difendere. Le frontiere invisibili che separavano le classi sociali sono divenute visibili a causa di un processo di progressiva ghettizzazione che tende a concentrare particolari categorie sociali in alcune zone delle città, secondo un modello di convivenza sociale finora poco diffuso, almeno in Europa (42).

Le frontiere sociali e razziali visibili sono però rappresentate nel dibattito politico come il risultato di un naturale processo di evoluzione sociale, legato all'"arrivo" di determinati gruppi - ad esempio "gli immigrati" - e alla "partenza" di altri - ad esempio le classi borghesi o "gli abitanti storici" di un quartiere. Raramente si considera che tale processo deriva da scelte politiche precise, e in primo luogo dalla regolazione - o dalla mancata regolamentazione - del mercato immobiliare. In un breve ma significativo studio Eric Maurin (43) ha ad esempio illustrato in modo chiaro come la nascita di quartieri-ghetto in Francia non sia che la conseguenza più visibile di un complesso processo di mutazione urbanistica. Per Maurin non è l'immobilismo sociale a creare i ghetti, ma è la selettività della mobilità sociale, ovvero il fatto che i diversi gruppi sociali siano spinti, in primo luogo dal mercato immobiliare e poi anche da quello dei consumi e del lavoro, a scegliere di concentrarsi in particolari aree urbane.

I "fattori umani" dei mutamenti sociali in atto sono però raramente presi in considerazione dalle "politiche di sicurezza". Le città sono pensate come fortezze da pattugliare e difendere. Eppure basterebbe pensare alla loro storia per comprendere che la soluzione dei problemi urbani non può che passare da un attento esame delle dinamiche di vita che sono sempre state alla base della creazione e dello sviluppo delle città. Una parte della sociologia francese contemporanea sta ad esempio riflettendo criticamente sulla "politique de la ville", che pure era un tentativo di affrontare i



“problemi di sicurezza urbana” da un punto di vista non solamente repressivo. Molti lamentano che tale politica si è concentrata eccessivamente sul sostegno ai quartieri poveri e sulla riqualificazione architettonica degli spazi urbani e non è invece intervenuta sulle principali dinamiche sociali che stavano trasformando le città. Queste erano essenzialmente: 1. la relegazione delle minoranze e dei poveri nelle aree periferiche dove è presente l’edilizia pubblica; 2. lo spostamento delle classi medie e medio-basse nei comuni rurali vicino alle città e la conseguente creazione di nuove zone peri-urbane di tipo residenziale (zone socialmente e spesso anche etnicamente omogenee); 3. la cosiddetta “gentrification” dei centri storici, ovvero la ripopolazione dei centri storici da parte di una classe sociale medio-alta, colta e “cosmopolita”, che li trasforma in zone residenziali omogenee riservate a una popolazione “privilegiata” e al turismo (44).

Come ha mostrato Maurin, queste dinamiche - che sono in atto anche in altri paesi europei, Italia compresa - sono tutt’altro che spontanee e “naturali”. Esse dipendono dalle evoluzioni del mercato immobiliare e dalla decisione pubblica di intervenire o di non intervenire su alcune zone della città (45). Si pensi ad esempio alla decisione di consentire l’apertura di grandi centri commerciali che trasformano la vita di interi quartieri, obbligando molti piccoli esercizi commerciali a chiudere, o alla scelta di destinare solo aree periferiche a interventi di edilizia pubblica, o, ancora, alla volontà di privilegiare alcune zone della città rispetto ad altre dotandole di servizi, trasporti, etc.

Queste sono le decisioni che i Greci evocati da Dal Lago avrebbero preso nelle *agorà* e che le nostre amministrazioni invece spesso considerano mere scelte gestionali, sulle quali non è necessario consultare la cittadinanza. La mancanza di un processo di decisione democratica è spesso alla base della costituzione di comitati e gruppi di privati cittadini che si associano per far valere i propri interessi. Come ha sottolineato Jacques Donzelot, anche la migliore politica di gestione della città non può sortire buoni risultati se si struttura come una “politique *de la ville*” e non “*pour la ville*” (46). Per “riunificare le città” (47) frammentate dai processi di segregazione urbana, e anche per far fronte alle periodiche ondate di “panico morale”, potrebbe rivelarsi efficace una politica che sposti la propria attenzione dai territori alle persone, una politica - potremmo aggiungere - che, invece che farsi interprete dei “sentimenti della gente”, conferisca più potere agli abitanti, garantendo spazi di democrazia partecipativa e di mediazione sociale, e attuando politiche di inclusione sociale rivolte agli individui, in modo che questi siano in grado di accedere alla mobilità urbana e a quella sociale (48).

Note

1. Utilizziamo il termine al plurale poiché nel biennio 2007-2009 si è fatto più volte riferimento al “pacchetto sicurezza” designando una serie di provvedimenti in materia dai contenuti eterogenei e adottati in tempi diversi.

2. Il panico morale è il sentimento collettivo che si produce quando: “una condizione, un episodio, una persona o un gruppo di persone cominciano a essere definite come una minaccia ai valori e agli interessi sociali” Cfr. S. Cohen, *Folk Devils and Moral Panic*, Macgibbon and Kee, London 1972, p. 9. Traduzione mia. Generalmente, i gruppi o le persone così definite sono presentate in modo stereotipato dai *mass media* e dalla classe



politica che tendono a mettere in luce una loro “natura” antisociale. Sul tema vedi anche T. Chiricos, *Moral Panic as Ideology. Drugs, Violence, Race and Punishment in America*, in M. Lynch, E. B. Patterson (eds.), *Justice with Prejudice: Race and Criminal Justice in America*, Harrow and Heston, New York 1996 e E. Goode, N. Ben-Yehouda, *Moral Panics. The Social Construction of Deviance*, Blackwell, Cambridge (Ma.) 1994.

3. Basti pensare che dei 612 casi di violenza nei confronti delle donne registrati nel 2007 dal Centro antiviolenza del Comune di Roma l'80% erano casi di “violenza domestica”, ossia maltrattamenti subiti in casa. Mentre lo stupro ad opera di sconosciuti rappresentava meno del 2% del totale degli atti di violenza sulle donne registrati. Inoltre, per quanto riguardava gli autori delle violenze, nel 52% dei casi si trattava del marito della vittima, nel 18% del compagno o del convivente, nel 7% dell'ex marito, nel 5% dell'ex compagno. In un altro 5% dei casi si trattava comunque di un parente, nel 3% del padre, e solo nel 3% dei casi la violenza era stata commessa da uno sconosciuto. Le vittime erano per il 72% italiane e per il 28% straniere. Mentre gli autori del crimine erano per il 79% italiani e per il 21% stranieri (dati divulgati in seguito al fatto di cronaca sopra illustrato e pubblicati sul quotidiano “La Repubblica”, il 21 aprile 2008). Sul tema della violenza contro le donne cfr. anche il numero monografico della rivista “Studi sulla questione criminale” (T. Pitch, a cura di, *Ginocidio. La violenza maschile contro le donne*, “Studi sulla questione criminale”, 2008, 2).

4. Illuminante per la comprensione della distorsione dei fatti operata dai media è l'intervista alla sorella della donna uccisa nella periferia romana, Giovanna Reggiani, pubblicata in L. Guadagnucci, *Lavavetri. Il prossimo sono io*, Terre di mezzo, Milano 2009, pp. 10-24. Paola Reggiani, sorella di Giovanna, si dichiara colpita per la strumentalizzazione della vicenda ai fini delle campagne elettorali in corso.

5. Cfr., ad esempio, Parlamento Europeo, Risoluzione su una strategia europea per i Rom, 31 gennaio 2008, P6_TA-PROV(2008)0035; Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution ResChS(2006)4, Collective complaint No. 27/2004 by the European Roma Rights Centre against Italy, Adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2006 at the 963rd meeting of the Ministers' Deputies; Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Rapporto sul razzismo e la xenofobia negli Stati membri*, Unione Europea, Bruxelles 2007.

6. Cfr. sul tema: Demos&Pi, *III Rapporto sulla sicurezza in Italia*, Bologna 2010.

7. Sull'origine di questo «discorso» si veda A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti nella società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.

8. Preoccupazioni ben presenti nella dottrina e nella riflessione penalistica italiana, come testimonia il fiorire di seminari e convegni dedicati a queste tematiche; fra quelli recenti, si segnala la giornata di riflessione organizzata presso l'Università degli studi di Firenze su *Il sistema penale dopo le innovazioni in tema di sicurezza*, Firenze, 23 marzo 2010 e coordinata dai Prof. Francesco Palazzo e Roberto Bartoli.

9. R. Gallissot, *Misère de l'antiracisme. Racisme et identité nationale le défi de l'immigration*, Editions de l'Arcantère, Paris 1985 (trad. it. *Razzismo e antirazzismo. La sfida dell'immigrazione*, Dedalo, Bari 1992, p. 70).



10. A. M. Rivera, *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, Derive e Approdi, Roma 2003, p. 21. Sul tema della cittadinanza come privilegio esclusivo dei nazionali si può vedere anche il già citato saggio di Emilio Santoro, *La cittadinanza esclusiva: il carcere nel controllo delle migrazioni*, cit.
11. Il 20 maggio del 2008, subito dopo l'incendio provocato da alcuni cittadini nel campo rom di Napoli, la situazione dei Rom in Italia è stata discussa al Parlamento europeo e la Commissione europea ha esplicitamente condannato l'accaduto.
12. A. M. Rivera, *Estranei e nemici*, cit., p. 62.
13. Sul tema si veda L. Piasere, *Popoli delle discariche. Saggi di antropologia zingara*, Cisu, Roma 1991. Sull'anomalia dei campi rom in Italia, si può vedere l'illuminante rapporto dell'European Roma Rights Center, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000, pubblicato in italiano come supplemento al mensile "Carta", 2000, 12. Per una conoscenza del contesto europeo si veda invece J.-P. Liégeois, *Roms en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2008.
14. A. M. Rivera, *Estranei e nemici*, cit., p. 62.
15. L. Piasere, *Popoli delle discariche*, cit.
16. A. M. Rivera, *Estranei e nemici*, cit., p. 62.
17. Espressione impiegata dalla Corte Suprema statunitense.
18. B. Clavero, *Stato di diritto, diritti collettivi e presenza indigena in America*, in P. Costa, D. Zolo, a cura di, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano 2002, pp. 538-539.
19. Ivi, p. 538.
20. L. Bonelli, *La France a peur*, cit., pp. 126-127.
21. R. E. Park, *La ville comme laboratoire social*, in Y. Grafmeyer, I. Joseph, sous la direction de, *La ville-laboratoire et le milieu urbain*, Editions Aubier Montaigne, Paris 1984, p. 165.
22. Cfr. E. Durkheim, *De la division du travail social*, Alcan, Paris 1893 (trad. it., *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Milano 1977).
23. Cfr. L. Wirth, *Le phénomène urbain comme mode de vie*, in Y. Grafmeyer, I. Joseph, sous la direction de, *La ville-laboratoire et le milieu urbain*, cit.
24. *Ibid.*
25. Cfr. S. Palidda, *Polizia postmoderna*, cit.
26. Cfr. S. Roché, *Tolérance zéro? Incivilités et insécurités*, Odile Jacob, Paris 2002.
27. M. Pavarini, "L'aria delle città rende (ancora) liberi"?, cit., p. 13.
28. *Ibid.*
29. Sul tema cfr. S. Palidda, *Polizia postmoderna*, cit.



30. In questo, il caso italiano assomiglia molto sia a quello britannico che a quello francese.

31. Un esempio di questo approccio era il progetto Città sicure della Regione Emilia Romagna che è stato il primo di questo tipo in Italia. Cfr. “Quaderni di città sicure”, vari numeri.

32. Secondo Massimo Pavarini, ad esempio, nell’esperienza di sorveglianza comunitaria svoltasi nel quartiere Reno a Bologna i membri dei comitati incaricati di garantire la sicurezza si sono battuti per l’assegnazione di appartamenti di proprietà cooperativa presenti nel loro quartiere ai profughi provenienti dalla ex Jugoslavia che si accampavano lungo il fiume vicino all’area residenziale dove erano sorti i comitati. Cfr. *Bologna: fare prevenzione alla Barca. Sicurezza e opinione pubblica in città*, “Quaderni di città sicure”, 1996, 4. Analogamente, nelle ricerche svolte da Cristian Poletti sui comitati istituiti nel quartiere di Modena Est è emerso il coinvolgimento degli stranieri residenti nelle attività di sorveglianza. Cfr. C. Poletti, *Ricerca sui comitati securitari a Modena, con interviste ai presidenti dei comitati stessi*, in “Dei delitti e delle pene”, 2003, 1.

33. Associazioni, comitati, cooperative, etc.

34. Si tratta di una serie di leggi emanate, in numerosi Stati nordamericani e a livello federale, a partire dalla metà degli anni Novanta che prevedono un forte aggravio di pena, e, nel caso della legge californiana, persino l’ergastolo, quando la persona condannata abbia commesso la recidiva in relazione ad alcuni reati inclusi in una speciale lista. Questi provvedimenti, ispirati alla massima severità penale, tendono a sovvertire alcuni principi chiave degli ordinamenti penali e penitenziari moderni, dalla proporzione fra entità della pena e gravità del reato, al principio rieducativo della pena. Per un esame di queste leggi mi permetto di rinviare a L. Re, *Carcere e globalizzazione*, cit., capitolo 3.

35. Le leggi di *mandatory sentencing*, o “condanna obbligatoria”, prevedono, per una serie di reati, che non sia lasciata al giudice alcuna discrezionalità nella fissazione della pena, né in fase di condanna, né nella fase esecutiva. Cfr. *Ibid.*

36. G.L. Kelling, J. Q. Wilson, *Fixing Broken Windows. The Police and Neighbourhood Safety*, “Atlantic Monthly Review”, 1989, 3.

37. Cfr. G.L. Kelling, C.M. Coles, *Fixing Broken Windows. Restoring Order in Our Communities*, The Free Press, New York 1996.

38. Cfr. A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. Anastasia, M. Palma, a cura di, *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano 2001.

39. Sul tema si veda D. Zolo, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. Costa, D. Zolo, a cura di, *Lo Stato di diritto*, cit.

40. La riflessione filosofico-giuridica su questo tema è antica, si pensi al *Critone* di Platone.

41. A. Dal Lago, [La favola della sicurezza](#), 27 dicembre 2006.



42. Per un raffronto fra i processi di ghettizzazione in atto negli Stati Uniti e quelli in atto in Francia cfr. il numero monografico della rivista “Hérodote”. *Ghettos américains, banlieues françaises*, 2006, 122.

43. E. Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, Paris 2004.

44. Per un’analisi di queste dinamiche si veda J. Donzelot, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Seuil, Paris 2006 e il numero monografico della rivista “Esprit”. *La ville à trois vitesses: gentrification, relégation, périurbanisation*, mars-avril 2004.

45. Sul tema si veda anche l’importante pubblicazione J.P. Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, Paris 2004.

46. J. Donzelot, *Quand la ville se défait*, cit. pp. 27-28.

47. Ivi, p. 158.

48. Sul tema, e per una critica alle politiche di inclusione sociale indirizzate invece a categorie sociali (i giovani di periferia, gli immigrati, etc.), politiche che spesso producono una ulteriore stigmatizzazione di tali categorie, si può vedere E. Maurin, *Le ghetto français*, cit.

La categoria “nomade” sotto la lente dei giudici francesi e italiani

Francesca Mariani

Premessa

La Francia ha ultimamente condiviso con l'Italia un simile percorso giurisprudenziale intorno alla condizione delle minoranze da noi genericamente riunite sotto il termine “rom”, e in particolare in relazione all'utilizzo di spazi abitativi più o meno provvisori e precari. Due vicende diverse, quali da un lato la procedura di sgombero forzato prevista dalla seconda legge Besson e dalla seconda legge Loppsi per la Francia (1) e dall'altro la dichiarazione di stato di emergenza del maggio 2008 per l'Italia, sono state infatti all'origine di quattro pronunce, due del *Conseil Constitutionnel* (2), una del Tar Lazio (3) e infine una del Consiglio di Stato (4). Sia nel caso francese che in quello italiano, in modo più o meno diretto, i giudici hanno avuto modo di affrontare la medesima questione giuridica: l'uso in contesto normativo di termini riferiti all'idea di mobilità territoriale quali *gens du voyage* e “nomade” e la loro effettiva neutralità dal punto di vista dell'identità etnica.

Pur avendo il termine italiano “nomadi” una storia differente dal termine francese *gens du voyage* (5) (tradotto in italiano recentemente col termine “viaggianti” (6) e dal suo predecessore *nomade* (7), è facile osservare nei due paesi una simile limitata evoluzione riguardo alla legittimità dell'uso di tali categorie (neutre su un piano puramente lessicale) all'interno di norme sfavorevoli ai soggetti che vi siano fatti rientrare. Se infatti in entrambi i paesi il dibattito concernente la neutralità dei due termini è ormai consolidato nel concordare circa la corrispondenza dei termini “nomadi” o *gens du voyage* a un gruppo etnico determinato (8), le rispettive giurisprudenze, se pur ancora in parte reticenti nell'attribuire un preciso contenuto etnico a tali categorie (con ciò parzialmente legittimandole), sono state recentemente protagoniste di una piccola evoluzione comune, anche se, sulla base di presupposti giuridici diversi e all'interno di tradizioni politiche e costituzionali differenti.

1. L'evoluzione francese: le due decisioni del *Conseil Constitutionnel*

A partire dal primo marzo 2010, data dell'entrata in vigore della legge organica del 10 dicembre 2009 n. 1523 (9) che ha precisato le condizioni di applicazione del nuovo art. 61-1 della Costituzione francese (10), anche in Francia è possibile sottoporre ad un vaglio di costituzionalità *a posteriori* tutte le leggi passibili di essere considerate contrastanti con i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione in occasione di processi intentati davanti a corti amministrative e ordinarie. Un cambiamento decisivo per la Francia, tale da prospettare nuovi sviluppi proprio in tema di diritti fondamentali reinterpretabili fuori dal circuito politico (11).

Nel caso francese questa nuova procedura è stata attivata da un rinvio della c.d. *question prioritaire de constitutionnalité* da parte del *Conseil d'Etat*, avente ad oggetto gli articoli 9 e 9.1 della seconda legge Besson del 2000, relativa all'accoglienza e



all'abitazione delle *gens du voyage* (12). In un momento successivo, nel marzo 2011, lo stesso *Conseil* ha avuto ancora modo di valutare, tramite un controllo, questa volta a priori, la costituzionalità della legge sulla pubblica sicurezza, cosiddetta *Loi Loppsi 2* e in particolare, per quanto ci interessa, la costituzionalità dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 90 della legge.

I fatti inerenti al primo caso riguardavano l'ordine del prefetto di Seine-Saint Denis, rivolto a due membri di una comunità di rumeni di etnia rom -composta di circa sessanta persone alloggiati in roulotte- di sgombrare, nell'arco di ventiquattro ore, un terreno occupato. In prima istanza il Tribunale amministrativo di Montreuil aveva respinto la richiesta di annullare l'ordine, ma di fronte alla Corte amministrativa d'appello di Versailles, il primo marzo 2010, i ricorrenti hanno sollevato la questione di costituzionalità e con la decisione del 28 maggio 2010 il *Conseil d'Etat* ha sottoposto al *Conseil constitutionnel* la questione della conformità degli articoli 9 e 9.1 della Legge Besson (13).

Nel secondo caso, di controllo a priori, il *Conseil* si è trovato ancora una volta di fronte alla valutazione di disposizioni concernenti i poteri di sgombero dei prefetti (a Parigi) o dei sindaci (nei dipartimenti), nei casi di insediamenti irregolari comportanti gravi rischi alla salute, alla sicurezza e alla tranquillità pubblica. In questo secondo caso, a differenza del primo, i principi costituzionali di riferimento non sono stati il principio di uguaglianza, ma piuttosto la dignità umana, la garanzia dei diritti, la libertà di circolare, l'inviolabilità del domicilio e la presunzione di innocenza e i risultati sono stati un po' diversi.

Vediamo il contesto normativo generale.

2. Le norme della seconda *Loi Besson* al vaglio del *Conseil constitutionnel*

La seconda legge Besson nasce in riforma dei tre commi che componevano l'art. 28 della prima legge Besson del 1990. Mentre quest'ultima regolava complessivamente la materia dell'alloggio sociale, occupandosi dei viaggianti nel solo art. 28, la seconda legge Besson interviene disciplinando specificamente il sistema relativo all'accoglienza e all'abitazione delle *gens du voyage*.

Se è vero che la legge mantiene quel sistema paragonato al "mito di Sisifo"(14) o anche descritto come sistema "del bastone e della carota"(15), presente nella prima legge, essa costituisce per vari aspetti una svolta nell'approccio all'accoglienza dei viaggianti.

Una delle maggiori novità apportate dalla norma è stata quella di trasformare l'onere per i Comuni con più di 5000 abitanti di costruire terreni attrezzati, per permettere il transito e il soggiorno dei viaggianti, da mera facoltà in vero e proprio dovere. A tal fine gli 11 articoli della legge hanno previsto una serie di dispositivi che ne garantissero l'applicazione effettiva: tra questi, la realizzazione, a livello di "dipartimento", di uno studio preliminare dei bisogni e dell'offerta esistente in materia di accoglienza dei viaggianti. La legge è stata considerata in parte una codificazione di una sentenza del Consiglio di Stato (16) la quale aveva già anticipato il dovere di partecipazione dei comuni alla predisposizione di aree di stazionamento per i viaggianti, con la logica



evidente di agevolare la collaborazione tra comuni sia tramite la realizzazione di studi preliminari (“schemi di dipartimento”), che attraverso un maggiore intervento finanziario da parte dello Stato.

Tra le numerose perplessità che aveva destato la norma, le maggiori critiche erano rivolte agli articoli 9 (oggetto di giudizio della sentenza che esamineremo) e 8. L’art. 8, nello specifico, modificava il Codice dell’urbanistica (17) e permetteva la realizzazione delle aree attrezzate anche fuori dal perimetro urbano del Comune; per ciò fu oggetto di aspro dibattito, soprattutto per il timore che esso potesse contribuire alla tradizionale emarginazione delle *gens du voyage* (18).

Come accennato sopra, all’esame del *Conseil Constitutionnel*, per violazione del principio di uguaglianza e del diritto a circolare liberamente (la “*liberté d’aller et venir*”), sono stati portati gli artt. 9 e 9.1.

Questi ultimi, modificati a più riprese (l’ultima modifica risalendo al dicembre 2007 (19)), disciplinano i poteri di polizia in capo ai sindaci concernenti le pratiche di sgombero dei terreni occupati irregolarmente. Già l’art. 28 della prima Legge Besson (20), come sopra accennato, prevedendo l’obbligo da parte dei Comuni di più di 5000 abitanti di predisporre delle aree di sosta, conferiva ai Comuni che l’avessero rispettato, poteri di polizia tali da impedire ogni occupazione abusiva; con la seconda legge Besson e soprattutto con l’ultima delle sue modifiche successive, questi poteri sono stati rinforzati, accelerando le procedure che permettono gli sgomberi sia su terreni pubblici che su terreni privati.

Titolari di questi poteri non sono solo i sindaci dei Comuni con più di 5000 abitanti che abbiano rispettato gli obblighi di fornire le aree di stazionamento, ma anche i Comuni che, pur non obbligati, si siano dotati di aree di stazionamento o abbiano comunque contribuito al finanziamento delle dette aree. In questi casi i sindaci o, nel caso di Parigi, il Prefetto di polizia, possono emettere un decreto che impedisce lo stazionamento fuori dalle aree predisposte. Al paragrafo II la norma dispone che, nei casi di stazionamenti effettuati in violazione di tale decreto prefettizio o sindacale, i proprietari dei terreni occupati, possano richiedere al prefetto di ordinare agli occupanti di lasciare il terreno entro un termine che non può essere inferiore alle ventiquattro ore, quando l’occupazione minacci l’igiene, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Solo poi nel caso in cui neanche quest’ordine sia stato eseguito nei termini stabiliti e non sia stato oggetto di ricorso davanti al tribunale amministrativo, il prefetto può procedere allo sgombero forzato delle residenze mobili, salvo opposizione del proprietario del terreno. La norma prevede infine, al paragrafo IV (21), un procedimento accelerato nel caso in cui l’occupazione del terreno, in violazione del decreto prefettizio, ne danneggi un’attività economica. In tal caso il proprietario del terreno può adire il *tribunal de grande instance* per ottenere da questo un ordine di sgombero forzato che sarà emesso a titolo provvisorio.

L’art. 9.1 infine, si occupa dei Comuni non menzionati dall’art. 9. Questi non possono utilizzare la “procedura accelerata” prevista dal paragrafo IV dell’art. 9, ma il prefetto può comunque emettere l’ordine di lasciare il terreno e l’ordine di sgombero su domanda del sindaco o del proprietario del terreno per porre fine allo stazionamento irregolare delle residenze mobili che minaccino l’igiene, la sicurezza e la tranquillità pubblica.



3. L'ethnic blindness del Conseil: la prima sentenza

Il *Conseil Constitutionnel*, il 9 luglio 2010, non ha ritenuto sussistere, all'interno delle previsioni degli articoli 9 e 9-1 della seconda legge Besson, una discriminazione fondata sull'origine etnica, considerando al contrario la legge « *fondata su criteri oggettivi e razionali in rapporto diretto con lo scopo assegnato dal legislatore, quello di accogliere le gens du voyage nelle condizioni compatibili con l'ordine pubblico e i diritti dei terzi* ».

Il *Conseil* non entra nel merito della questione riguardante la procedura accelerata di sgombero, né si sofferma sui poteri di polizia in capo al sindaco: dovendo verificare la conformità del trattamento differenziato previsto per i viaggiatori rispetto al principio di eguaglianza e al diritto di circolare liberamente, come stabiliti dalla Costituzione francese, fonda la propria decisione sulle disposizioni che in Francia definiscono i destinatari delle norme oggetto della disputa. Viene così a rispondere proprio alla questione della legittimità di norme prospettanti un regime giuridico derogatorio in *pejus*, rispetto a quello ordinario, per coloro che rientrano nella categoria *gens du voyage*.

Le norme per la corretta ricostruzione della definizione della categoria “*gens du voyage*” vengono rinvenute nel combinato disposto costituito dall'articolo 2 della legge del 3 gennaio 1969 (relativa all'esercizio delle attività ambulanti e al regime applicabile alle persone circolanti in Francia senza domicilio, né residenza fissa) e dal paragrafo I dell'articolo primo della seconda legge Besson. Il *Conseil* afferma che proprio dalla combinazione delle disposizioni summenzionate risulta che gli articoli contestati sono applicabili a tutte le “persone, cosiddette *gens du voyage*, la cui abitazione tradizionale è costituita da residenze mobili” e a coloro che “non hanno né domicilio, né residenza fissa da più di sei mesi in uno stato membro dell'Unione europea”. Afferma quindi che la differenziazione di trattamento tra persone prevista dalle norme concernenti lo sgombero forzato non prende in considerazione la loro origine etnica, ma si basa solo sul tipo di abitazione da queste prescelto, quello delle residenze mobili, senza riguardo all'effettiva pratica di vita itinerante. Per questo motivo la Corte afferma che le norme contestate che non possono essere considerate contrarie al principio di uguaglianza, né contrarie al diritto di circolare liberamente. Riguardo a quest'ultimo diritto il *Conseil* rinviene nella norma un giusto bilanciamento tra la necessità di salvaguardare l'ordine pubblico e la libertà di circolazione di questi soggetti e lo dimostra ripercorrendo la lunga procedura prevista dall'art. 9.

4. Le norme della seconda *Loi Loppsi* al vaglio del *Conseil*: la seconda sentenza

Con la *loi Loppsi n.2 (22)* il governo Sarkozy interviene in materia di sicurezza con riferimento all'arco temporale 2009-2013, in continuità con la precedente *loi Lopsi (23)* prevista per il periodo 2002-2007. Tra le varie disposizioni (tra cui norme di contrasto alla criminalità informatica e di semplificazione delle procedure concernenti gli schedari nazionali automatici), inserisce alcune norme concernenti i poteri di sgombero delle autorità competenti in caso di insediamenti irregolari su suoli pubblici o privati.



In particolare il paragrafo I comma 1 dell'art. 90 della legge stabiliva che di fronte ad un insediamento irregolare in un terreno pubblico o privato, predisposto per stabilirvi delle abitazioni, comportante gravi rischi per la salute, la sicurezza e la tranquillità pubblica, il sindaco o, a Parigi, il prefetto di polizia, potessero ordinare agli occupanti di lasciare i luoghi, stabilendo un tempo di quarantotto ore per eseguire l'ordine e precisando le modalità di pubblicità di quest'ultimo. Il terzo comma dello stesso paragrafo I disponeva che, quando l'ordine di lasciare i luoghi non avesse prodotto effetti e non fosse stato oggetto del ricorso sospensivo previsto dal paragrafo II, il prefetto potesse procedere allo sgombero forzato dei luoghi, salvo opposizione del proprietario. Inoltre l'articolo dava la possibilità al sindaco di rivolgere al presidente del *tribunal de grande instance* una domanda di autorizzazione a procedere per la distruzione delle costruzioni irregolari.

Nel valutare la costituzionalità della norma il Conseil prende in considerazione non più il principio di eguaglianza e quindi non più la questione terminologica concernente la definizione di "gens du voyage", ma le esigenze costituzionali legate alla dignità umana, alla garanzia dei diritti, alla libertà di circolare, al rispetto della vita privata, all'invulnerabilità del domicilio e alla presunzione di innocenza. Nel fare questo tiene presente che le misure di polizia che possono incidere su tali libertà, tra cui quella di circolare, protetta dagli articoli 2 e 4 della Dichiarazione del 1789, debbano essere giustificate da motivi di ordine pubblico proporzionati allo scopo.

Cambiata la prospettiva, il *Conseil*, di fronte ad una normativa non così differente dalla precedente, giunge a risultati diversi, rispetto alla precedente pronuncia: analizzando prima i singoli commi dell'articolo, poi la norma complessivamente, la corte giunge a ritenere i paragrafi I e II dell'art. 90 (in quanto endiadi indivisibili) entrambi in contrasto con i principi costituzionali.

Nella fase analitica la corte ritiene in primo luogo che il comma 1 del primo paragrafo, offrendo la possibilità alle autorità competenti di ordinare lo sgombero dei terreni occupati irregolarmente, quando tale occupazione comporti gravi rischi per la salute, la sicurezza e la tranquillità pubblica, sia rispettoso delle esigenze summenzionate. Non ritiene però altrettanto rispettosi il secondo e terzo comma dello stesso paragrafo. Queste ultime disposizioni non sono considerate dalla corte rispettose dei principi costituzionali perché permettevano alle autorità competenti lo sgombero forzato e consentivano di procedere, in uno stato di emergenza, in ogni periodo dell'anno, senza alcuna considerazione della situazione personale o familiare delle persone svantaggiate colpite che non dispongono di alloggi decenti. Infine anche la facoltà concessa a queste persone di adire il tribunale amministrativo per ottenere una sospensione del provvedimento non è considerata una garanzia sufficiente non rispettando il principio dell'equilibrio tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e le libertà costituzionali.

5. L'evoluzione italiana: la decisione del Tar Lazio

Come nel primo caso francese, anche nel caso italiano la sentenza del Tar Lazio ha preso in considerazione sia il diritto alla libera circolazione sancito dall'art. 16 della Costituzione italiana, sia il principio di uguaglianza.



Rimandando ad altre analisi (24) per la ricostruzione e l'esame delle tappe che sono seguite alla dichiarazione dello stato di emergenza dichiarato dal decreto del 21 maggio 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri, definito da tre differenti ordinanze (25), temperato nell'applicazione pratica dalle Linee Guida del Ministero dell'interno e infine prolungato, nel maggio 2009, con altre ordinanze fino alla fine del 2010 (26), ricordiamo che almeno tre ricorsi, di cui due civili (27) e uno amministrativo (28), sono stati proposti per l'annullamento delle disposizioni summenzionate.

I primi due ricorsi (29) si fondavano sugli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 286/98 e denunciavano principalmente la discriminazione insita nell'attribuire una "pericolosità sociale" ad una collettività intera di persone circoscritta tramite un uso mirato del termine « nomade », adoperato come appellativo di un gruppo etnico ben identificato.

Il terzo ricorso, promosso dall'ERRC (*European Roma Rights Centre Foundation*) davanti al Tar del Lazio e da questo parzialmente accolto, si è articolato su più piani. In primo luogo anch'esso denunciava una violazione del divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica (30), in particolare sottolineando come tale stato di emergenza non potesse essere dichiarato unicamente per la sola presenza di "campi nomadi", trattandosi di situazione ordinaria fronteggiabile con mezzi ordinari. Denunciava, in secondo luogo, l'estensione a intere regioni di un'emergenza all'inizio descritta come esistente solamente all'interno di tre città; evidenziava l'assenza di qualsiasi disposizione legislativa o di provvedimento da parte dell'Autorità Garante per la Protezione dei dati personali che autorizzasse la procedura di censimento delle persone, anche minori di età (31). Infine, chiedeva l'annullamento non solamente del decreto, delle ordinanze, ma anche delle Linee Guida ministeriali (32) e dei regolamenti adottati dai commissari delegati del Comune di Milano e della Regione Lazio disciplinanti nel dettaglio le regole da stabilirsi nei campi nomadi (33).

Come nel primo caso francese, una delle questioni centrali del caso italiano è stata proprio l'uso della categoria nomadi all'interno delle norme relative allo stato di emergenza. La causa della dichiarazione dello stato di emergenza era infatti rinvenuta nell' "estrema criticità" determinata dalla presenza stabile di gruppi nomadi nei territori delle tre regioni. Tra le disposizioni oggetto dei ricorsi vi erano anche le misure di polizia preventiva nei confronti di tali soggetti "nomadi", tra cui il monitoraggio dei campi, anche autorizzati, l'identificazione dell'intera popolazione tramite rilievi segnaletici anche di minori etc..

La linea difensiva del governo si è basata, da un lato, nel sostenere l'impatto favorevole che queste misure avrebbero avuto nei confronti della popolazione "nomade" (e non contro di questa) e, dall'altro, nell'asserire la non corrispondenza tra l'insieme "nomadi" e quello "rom". Il TAR ha respinto parzialmente tale tesi, così riconoscendo la fondatezza di alcune parti del ricorso, ma accogliendo tuttavia la distinzione governativa tra rom e nomadi.

Il Tribunale Amministrativo della Regione Lazio ha infatti considerato fondato il ricorso formulato dall'ERRC riguardo a due questioni: riguardo all'illegittimità dell'identificazione e del censimento delle persone presenti nei campi, anche minori di età e dei nuclei familiari, presenti nei campi attraverso rilievi segnaletici etc.. (34), e riguardo all'annullamento di alcune disposizioni dei regolamenti adottati dai Prefetti della regione Lombardia e della regione Lazio contrastanti, in alcune parti, con



l'articolo 16 della Costituzione e con l'art. 4 della Costituzione (35). Non ha riconosciuto però, nell'uso del termine nomadi all'interno di un regime giuridico derogatorio *in pejus*, una discriminazione su base etnica.

Nell'ultima parte della decisione il tribunale ha posto al centro del caso la verifica dell'attività discrezionale dell'amministrazione: ha cercato di comprendere cioè se la valutazione e percezione della realtà da fronteggiare dell'amministrazione sia stata supportata da elementi oggettivi idonei. Nell'analizzare la questione il Tar ripercorre l'insieme degli atti endo-procedimentali che hanno coinvolto i vari livelli di governo, tra cui alcune note del Ministro dell'Interno. L'esistenza di questi atti permette al TAR di concludere che la situazione emergenziale non nasceva dalla presenza dei rom, cosa che avrebbe comportato una discriminazione diretta nei loro confronti, ma dal "*rapporto eziologico esistente tra detta presenza e la situazione di grave allarme sociale determinatasi a causa della estrema precarietà degli insediamenti*". Seguendo la prospettiva governativa, e similmente al ragionamento del *Conseil*, il TAR non rinviene quindi alcuna discriminazione né diretta, né indiretta: pur prendendo in considerazione le norme cui le disposizioni ministeriali facevano diretto riferimento -quest'ultime indirizzate espressamente alla comunità rom (36)- non trova nelle disposizioni contestate nessun riferimento agli appartenenti ad una etnia particolare, ma norme rivolte solamente a tutti gli abitanti dei campi nomadi.

Anche in questo caso, dunque, sembra prevalere e risultare legittimo il semplice criterio formale abitativo. Similmente al ragionamento del *Conseil*, anche qui viene esclusa una discriminazione diretta e indiretta nei confronti della popolazione rom, proprio tramite una legittimazione del criterio abitativo. Con le parole del Tar: "*i provvedimenti ministeriali sono diretti verso tutte le persone presenti negli insediamenti delle comunità nomadi a prescindere dall'etnia*".

6. La sentenza del Consiglio di Stato

Anche davanti al Consiglio di Stato i principali aspetti della decisione del 16 novembre 2011 ancora una volta hanno riguardato l'art. 16 sulla libera circolazione, l'art. 4 sul principio del diritto al lavoro e infine il rispetto del principio generale di non discriminazione (37): sulle prime due questioni si era pronunciato positivamente il Tar Lazio e su queste il Comune di Roma e le Amministrazioni statali chiedono al Consiglio di Stato di pronunciarsi (38); sulla terza questione il Tar Lazio si era pronunciato negativamente e su questa i ricorrenti di primo grado, tramite ricorso incidentale, chiedono al Consiglio di Stato di pronunciarsi (39).

I primi due ricorsi sostenevano l'illegittimità della sentenza per erronea applicazione e violazione dei principi utilizzati dalla decisione del Tar a favore della comunità rom, quali l'art. 16, l'art. 8 della Cedu e infine il principio del diritto al lavoro sancito dall'art. 4 della Costituzione (40). Il ricorso incidentale invece sosteneva l'illegittimità della sentenza fondandosi, ancora una volta, sulla carenza dei presupposti di fatto, stabiliti dall'art. 5 della legge n. 225/1992, idonei a legittimare la declaratoria di emergenza e in secondo luogo basandosi sulla violazione del principio del generale divieto di ogni discriminazione razziale.



I due ricorsi in appello non sono stati accolti, non essendo stati i motivi ritenuti fondati. Il ricorso incidentale è invece stato accolto, seppur parzialmente.

Il primo motivo di ricorso ritenuto infondato, comune ad entrambi gli appelli principali, aveva ad oggetto la mancata motivazione del Tar circa il contrasto tra le disposizioni dei regolamenti adottati dai Commissari delegati (41) e quelle della Costituzione comportante il loro annullamento. Ad avviso del Consiglio di Stato non è infatti sempre necessaria una approfondita motivazione quando il contrasto tra le due disposizioni appare a prima vista dal loro mero accostamento. Il secondo motivo ritenuto infondato consisteva nell'inesistenza del lamentato contrasto tra le disposizioni summenzionate e l'art. 16 della Costituzione, e tra le medesime e l'art. 4 della Costituzione. Il primo giudice infatti aveva ritenuto in contrasto con l'articolo 16: le disposizioni dei regolamenti (42) che prevedevano l'obbligo di un tesserino di identificazione per accedere ai villaggi attrezzati da parte dei residenti dei villaggi, le disposizioni che prevedevano l'istituzione di presidi per l'accesso dei visitatori estranei ai villaggi (43) e infine le disposizioni che prevedevano l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione di impegno al rispetto di norme interne di disciplina. A sostegno della loro posizione le Amministrazioni confrontano tali misure con le disposizioni di legge rivolte da un lato ai titolari delle strutture alberghiere, dall'altro agli ospiti dei villaggi, prescriventi rispettivamente di identificare le persone ospitate e di rispettare i regolamenti interni ai fini della salvaguardia dell'ordine. Il Consiglio di Stato non accoglie il parallelo, forse anche un po' comico, tra i "villaggi turistici" e i "villaggi attrezzati", affermando in primo luogo che la lesione al diritto sancito dall'art. 16 consiste proprio "nell'elevazione a regola generale e assoluta di ciò che è legittimo in situazioni specifiche e eccezionali", in secondo luogo aggiungendo che i residenti dei villaggi non possono essere considerati come ospiti, ma come abitanti in casa propria, proprio per il fatto che i villaggi attrezzati costituiscono una soluzione al problema della precarietà abitativa; in terzo luogo il Consiglio di Stato ritiene lesiva dell'art. 16 anche la disposizione che prevede come obbligatoria la sottoscrizione di una dichiarazione di impegno a rispettare norme di comportamento non ancora esistenti.

Il Consiglio di Stato, passando poi all'analisi delle disposizioni ritenute dal primo giudice in contrasto col principio del diritto al lavoro conferma ancora l'analisi del primo giudice, non ritenendo fondata quella delle amministrazioni. A detta delle amministrazioni infatti il principio sancito dall'art. 4 sarebbe destinato solo ai "cittadini": il motivo viene ritenuto infondato in quanto si tratta di un principio destinato a tutti.

Il ricorso incidentale, come detto in precedenza, è invece stato accolto quanto alla mancanza dei presupposti della declaratoria dello stato di emergenza, soltanto parzialmente invece quanto alla violazione del principio di non discriminazione.

Il primo e il secondo punto risultano ben interconnessi in quanto, il Tar del Lazio, come abbiamo visto, aveva negato la violazione del principio di non discriminazione e insieme la mancanza dei presupposti di fatto che giustificassero lo stato di emergenza sulla base di due rilievi: in primo luogo, il rilievo che le disposizioni predisposte per lo stato di emergenza fossero destinate a tutti coloro che si trovassero a risiedere, anche temporaneamente, nei campi nomadi, indipendentemente dalla loro etnia e condizione personale o sociale; in secondo luogo, il fatto che l'emergenza non nasceva per la



presenza di rom, ma per il “rapporto eziologico tra la presenza dei rom e il grave allarme sociale”, elemento, quello dell’ “allarme sociale”, che da un lato giustificava la dichiarazione di emergenza, dall’altro escludeva la violazione del principio di non discriminazione.

Il Consiglio di Stato non conferma in questo caso la decisione del Tar. In particolare sul primo motivo di doglianza, cioè sulla mancanza di presupposti per dichiarare lo stato di emergenza rileva che, pur potendo l’evento straordinario legittimante la dichiarazione di emergenza avere origine umana, esso debba comunque avere carattere effettivo e oggettivo (44). Su tale presupposto il Consiglio di Stato ritiene che “*la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi*”, come dichiarata dal decreto del 21 maggio 2008, non possa considerarsi evento effettivo e oggettivo di emergenza (45). Dopo avere esaminato la documentazione, non rinviene dati fattuali che gli permettano di rinvenire quel rapporto eziologico rinvenuto dal Tar Lazio tra gli insediamenti nomadi e l’eccezionale turbativa all’ordine e alla sicurezza pubblica delle aree interessate, turbativa che comunque nessuno ha dimostrato che non potesse essere arginata con i mezzi ordinari di prevenzione e repressione. A conclusione del suo ragionamento, quanto quindi alla doglianza relativa alla mancanza di presupposti di fatto per la dichiarazione di emergenza, il Consiglio di Stato conclude per l’illegittimità degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile per difetto dei presupposti di fatto, ma non per la violazione dei limiti “esterni” imposti dall’art. 5 comma 2 della legge 225/1992.

Riguardo al secondo motivo di doglianza presentato dall’ERRC, quello relativo alla violazione del principio di discriminazione, esclusa dal primo giudice sulla base della destinazione formale delle misure anche a soggetti di etnia non rom, il Consiglio di Stato dà invece rilievo a due elementi non considerati determinanti dal primo giudice. Secondo la Corte il riferimento diretto, in molti atti endo-procedimentali, al termine rom (“emergenza rom”), sarebbe indicativo degli intenti discriminatori del decreto e delle ordinanze del Presidente della Repubblica che pur utilizzano solo la parola “nomadi” (46); in secondo luogo l’uso della parola nomadi, mal nasconderebbe quella sottostante, di “rom”, considerando come nell’esperienza comune la maggior parte dei soggetti residenti nei campi nomadi appartengano all’etnia rom. Il Consiglio di Stato mostrandosi comunque cauto, non ritenendo possibile concludere nel senso di un’azione amministrativa “interamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale nei confronti delle comunità rom”, ritiene i due elementi idonei solo a “disvelare un intento discriminatorio da parte di taluni dei soggetti istituzionali coinvolti”.

Considerazioni comparative e conclusive

L’analisi dei quattro casi mostra chiaramente un’evoluzione da parte di entrambi i paesi quanto all’uso normativo dei termini “*gens du voyage*” e “nomade” e alla loro effettiva e certa corrispondenza ad una identità etnica precisa. Se in una prima fase i rispettivi giudici chiamati ad affrontare la questione non sono riusciti ad attribuire una tale corrispondenza etnica, in una seconda fase vi si sono avvicinati, seppur in modo diverso.



Una corretta comparazione delle situazioni dei due paesi non può esimersi però dal prendere in considerazione gli elementi che differenziano le due tradizioni giuridiche e le circostanze differenti nelle quali si sono inseriti i primi due casi, più simili, e gli ultimi due più recenti.

Innanzitutto occorre tenere presente come la prima decisione del *Conseil* ponga la sua valutazione su valori di un ordinamento giuridico basato sul principio di eguaglianza in senso formale (47) e non sostanziale, come invece sancito in Italia dall'art. 3 della Costituzione. Solo in questo modo è più facilmente comprensibile non solo la nota estraneità dell'ordinamento francese alla tutela delle minoranze, ma anche la minore sensibilità nei confronti di ogni discriminazione indiretta (48). In secondo luogo non può non tenersi in conto la tradizionale refrattarietà da sempre impostasi nelle Costituzioni francesi verso un controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi (49). Anche alla luce di questo elemento è più facilmente comprensibile la cautela mantenuta nella prima decisione del *Conseil* nel valutare una legge, agli albori della sua nuova veste di giudice delle leggi *ex post*.

Volendo poi richiamare le circostanze di fatto da cui è scaturita la medesima questione giuridica che ha ricevuto analoga risposta giudiziaria, occorre avere presente ancora due elementi. In primo luogo è necessario ricordare che oggetto di valutazione nel primo caso francese è stata una legge, emanata dal governo Jospin, mentre nel caso italiano ad essere valutati sono stati un decreto e tre ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri; in secondo luogo occorre menzionare che in Francia l'"allarme sociale" è stato creato da campi irregolari, la cui procedura di sgombero era ben regolamentata dalla legge oggetto di esame; in Italia il medesimo allarme era stato provocato non solo da campi irregolari, ma anche da campi autorizzati.

Da ultimo è necessario evidenziare come, invece, la più recente decisione del *Conseil* - nel giudizio a priori sulla costituzionalità della legge Loppsi sulla sicurezza - una volta cambiata prospettiva, e cioè posta di fronte non più alla questione della neutralità del termine "gens du voyage", ma dei principi di dignità umana, violazione del domicilio, presunzione di innocenza, sia stata più risoluta nell'optare per l'incostituzionalità dei paragrafi I e II dell'articolo 90 della legge. Lo stesso è avvenuto per la seconda sentenza italiana, quella del Consiglio di Stato, la quale, stavolta, posta di fronte alla medesima questione, se non ha ritenuto l'azione amministrativa interamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale, ha ritenuto possibili degli intenti discriminatori da parte di alcuni soggetti istituzionali e inoltre, ha ammesso, seppur tra le righe, il dato di comune esperienza per cui la maggior parte dei soggetti chiamati nomadi sono di etnia rom (50).

Note

1. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* e Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

2. Décision n. 2010-13 QPC, 9 juillet 2010.

3. Sentenza n. 6352/2009.

4. Sentenza 6050/2011.



5. Si tratta di una precisa categoria amministrativa definita in Francia, come vedremo, dal combinato disposto di due articoli: l'art. 2 della legge del 3 gennaio 1969 (relativa all'esercizio delle attività ambulanti e al regime applicabile alle persone circolanti in Francia senza domicilio, né residenza fissa) e dall'art. 1(par I) della seconda legge Besson. Questa categoria nella realtà comprende per lo più rom di cittadinanza francese (di alcune particolari etnie) e in particolare si distingue nettamente dalla categoria etnica dei rom rumeni. Cfr. un commento proprio alla decisione del *Conseil Constitutionnel* del 9 luglio 2010 che sottolinea l'errore sociologico del *Conseil* che confonde "gens du voyage" con "rom rumeni": E. Aubin, "L'évacuation forcée des gens du voyage: une décision tombant de Charybde en Scylla", in *Actualité juridique droit administratif*, (2010), 41, pp. 2324-2329. Più in generale cfr. la ricostruzione di G. Cousin, "Tsiganes hier, rroms migrants aujourd'hui?", <http://espacestemp.net/document7724.html>. Il saggio ripercorre il moltiplicarsi dei termini con cui in Francia sono stati variamente associati questi soggetti, l'ultimo dei quali, più in uso di recente, è "rom migrants".

6. Così ad esempio in molti contributi del volume di prossima pubblicazione, P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica dei rom in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011.

7. Si tratta del termine utilizzato dalla legislazione della III Repubblica francese, in particolare dalla Loi 16 juillet 1912. Circa il contenuto chiaramente etnico della categoria dell'epoca cfr. E. Aubin, "La liberté d'aller et venir des nomades: l'idéologie sécuritaire, *Etudes Tsiganes*, (1996), 7, p. 14, o *Idem*, "L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain", *Etudes Tsiganes*, (2000), 27.

8. Tra gli studi più recenti in tema, da parte francese: M. Bidet, *Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites? La gestion publique du nomadisme en France*, Thèse de doctorat, 2009, Ecole normale supérieure de Cachan, 156. Molto dettagliato a riguardo è anche lo studio di C. Le Berre, "Les gens du voyage: une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte", *Revue de droit public*, n. 3/2008 oppure *Idem*, *Le statut des gens du voyage au crible de la discrimination indirecte*, Rapport remis au Comité Consultatif de la Halde, novembre 2007, Fnasat, Paris; da parte italiana: A. Simoni, "I decreti « emergenza nomadi »: il nuovo volto di un vecchio problema", *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3-3/2008, o *Idem*, "Tra « problema di una gente vagabonda » e « Gypsy Law »: le mutevoli reazioni dei giuristi europei alla presenza rom", in A. Simoni (a cura di), *Stato di diritto e identità rom*, L'Harmattan Italia, Torino, 2005.

9. Nella Gazzetta ufficiale francese: 11 décembre 2009.

10. Inserito dalla Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

11. Sul tema dei diritti "reinterpretabili fuori dal circuito politico" cfr. uno studio contemporaneo alla riforma del Conseil: E. CELESTINE, *Les incidences de la question préjudicielle de constitutionnalité sur les droits sociaux constitutionnels*, in VII Congrès français de droit constitutionnel, Paris, 25, 26, 27 septembre 2008 ; Sul tema in oggetto cfr. C. Le Berre, "Categorie giuridiche e identità etnica nel diritto francese: dalle gens du voyage alla 'questione rom'", in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione dei rom e sinti in Italia*, cit.; Per una bibliografia molto dettagliata sulla



riforma cfr. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/doctrines_61_1.pdf.

12. Discussa e adottata il 22 giugno 2000, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 5 giugno 2000.

13. CE Décision de renvoi M. Orient O. et autres n. 337840.

14. Cfr. A. Aubin, *L'evolution du droit français applicable aux Tsiganes*, cit., 38.

15. Cfr. A. Simoni, "Tra problema di una gente vagabonda" e "gypsy law": le mutevoli reazioni dei giuristi europei alla presenza rom", in A. Simoni (a cura di), *Stato di diritto*, cit., 49-50: il "bastone" era costituito dall'obbligo per i comuni di più di 5000 abitanti di costruire terreni attrezzati per permettere il transito e il soggiorno delle *gens du voyage*, la "carota" dalla possibilità di intervenire con più forti poteri contro gli insediamenti non autorizzati.

16. *Conseil d'Etat, 2 décembre 1983, Ville de Lille c/Ackerman*.

17. *Art. L. 111.1.2 Code de l'urbanisme*.

18. Cfr. C. Le Berre, "Le statut", cit., 26 e anche *Idem*, "Les gens du voyage", cit., 918.

19. Rispettivamente dall'art. 26 (V) della *Loi n. 2007-1787, décembre 2007 relative à la simplification du droit* e dall'art. 28 della *Loi n. 2007-297, 5 mars 2007, JORF 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*.

20. *Loi Besson, 31 mai 1990*.

21. Non modificato dall'ultima legge, *5 mars 2007, JORF 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*.

22. *Loi Loppsi (Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure)*. Per inquadrare meglio il contesto in cui si inserisce la legge può essere interessante e utile tenere presente il *Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*, pagina 31 in <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3212.asp>. Il rapporto non solo pone in buona luce il rafforzamento dei poteri del prefetto nell'ambito degli sgomberi forzati, prodotto dalle modificazioni alla seconda Besson, ma sottolinea anche alcune debolezze della legge proponendo misure tendenti ad estendere ancora i poteri delle autorità competenti (ad esempio svincolando i comuni dall'obbligo di costruire dei terreni per i cosiddetti "grandi passaggi", mantenendo per questi solo quello di costruire le aree di sosta per ottenere la possibilità effettuare gli sgomberi forzati).

23. *Loi Loppsi (Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002)*

24. A. Simoni, "I decreti", cit.; C. Corsi, "[I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione](#)", in *La condizione*, cit., Milano, Giuffrè, volume di prossima pubblicazione.

25. Per ognuna delle tre regioni coinvolte dal primo decreto: Campania, Lombardia e Lazio.



26. Queste hanno esteso lo stato di emergenza anche ad altre regioni del Nord Italia

27. Il primo al Tribunale di Mantova (proposto dalle associazioni SUCARDROM e ASGI), il secondo a Roma (proposto dalla Associazione PROGETTO DIRITTI ONLUS).

28. Di fronte al TAR del Lazio (proposto dall'*European Roma Rights Centre Foundation*).

29. Questi non hanno ricevuto una decisione di merito per asserita incompetenza dei Tribunali aditi. Vedi ordinanza Tribunale di Mantova 8.01.2009 comunicata in data 13.01.2009 consultabile anche dal sito www.asgi.it.

30. Segnalata tra le altre cose dal fatto che lo stato di emergenza sarebbe stato dichiarato infatti al solo fine di porre in essere un atto discriminatorio nei confronti degli appartenenti all'etnica rom. Più esattamente si denunciava una violazione dell'art. 5 L. 225/1992 e del principio generale del divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica, l'eccesso di potere per sviamento, la violazione dell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa e della General Policy Recommendation n. 3 dell'ECRI, l'eccesso di potere per carenza istruttoria, il travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, l'illogicità, la mancanza di motivazione, lo sviamento di potere.

31. In particolare denunciava la violazione dell'art. 20 D. Lgl. 196/2003, la violazione degli articoli 3, 8, 14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, la violazione degli articoli 2, 16, 30, 37 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, l'eccesso di potere per carenza e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, la carenza istruttoria, la mancanza di motivazione.

32. Per illegittimità in via derivata e autonoma.

33. Per illegittimità derivata.

34. Il TAR ha ammesso la procedura solamente nei casi in cui l'identificazione degli adulti risultasse impossibile tramite altri documenti.

35. Tali regolamenti prevedevano la presenza di un presidio all'entrata e all'uscita dei campi, regolato da un registro e agevolato da una tessera (con foto e dati di ogni componente della famiglia) da detenere per entrare e uscire dal campo. Infine sono stati annullati, sempre in quanto contrastanti con l'articolo 16, quei regolamenti che prevedevano non solo percorsi di inserimento al lavoro, ma anche l'obbligo di accogliere qualsiasi relativa proposta di lavoro.

36. Ad esempio «il Protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano».

37. Non prenderemo in considerazione nella nostra analisi le pur interessanti ulteriori parti della decisione, riguardanti ad esempio la legittimazione ad agire dell'ERRC (peraltro ritenuta esistente); la legittimazione e l'interesse ad agire dei signori Sulejmanovic e Ramovic; l'eccezione di improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse per non avere gli originali istanti impugnato anche i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 dicembre 2009 e del 31 dicembre 2010 (motivo ritenuto infondato); o la parte della decisione riguardante la sorte dei decreti di proroga dello stato di emergenza non impugnati. Prenderemo in



considerazione solo la parte della decisione concernente l'utilizzo del termine "nomadi" all'interno di un regime derogatorio in *pejus* di questi soggetti.

38. Il primo presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della Protezione civile e dalle Prefetture contro l'ERRC; il secondo proposto dal Comune di Roma contro l'ERRC. Entrambi avevano ad oggetto la riforma della sentenza del Tar Lazio (Sentenza Tar Lazio, sezione I, n. 6352/2009), nella parte in cui sono state accolte le doglianze degli originari ricorrenti.

39. Il ricorso incidentale aveva ad oggetto la riforma della sentenza, nelle parti in cui furono respinte le loro più generali doglianze. Con tale ricorso è stato chiesto quindi l'integrale annullamento delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Regolamenti e del retrostante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, che dichiarò lo stato di emergenza.

40. Più specificamente il primo ricorso si fondava sui seguenti 5 motivi: 1) insufficienza della motivazione; erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui non aveva accolto l'eccezione di inammissibilità per motivi aggiunti per assoluta genericità; violazione dell'art. 112 c.p.c.; 2) erronea applicazione dell'art. 16 della Costituzione; 3) violazione dell'art. 16 della Costituzione; 4) violazione dell'art. 8 della Cedu; 5) violazione del diritto al lavoro garantito dalla Costituzione. Il secondo ricorso sui seguenti 5 motivi: 1) difetto di interesse ad agire dei ricorrenti, carenza di interesse a ricorrere; erroneità della decisione; violazione di legge; mancanza e/o insufficienza di motivazione; 2) carenza e insufficienza della motivazione, erroneità della decisione, violazione dell'art. 112 c.p.c.; mancata corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato; violazione di legge (in relazione all'integrazione da parte del Tar delle doglianze formulate dai ricorrenti avverso le disposizioni regolamentari censurate, le quali erano del tutto sommarie, generiche e quindi inammissibili); 3) violazione di legge, errata e falsa applicazione dell'art. 16 della Costituzione, mancanza, carenza e contraddittorietà della motivazione (in relazione alla parte della sentenza impugnata con la quale talune disposizioni regolamentari sono state ritenute contrastanti col diritto al lavoro costituzionalmente garantito); 4) violazione di legge; errata e falsa applicazione dei principi in materia di diritto del lavoro e di libertà della scelta del lavoro; mancanza, carenza, contraddittorietà della motivazione (in relazione alla parte della sentenza impugnata con la quale talune disposizioni regolamentari sono ritenute contrastanti col diritto al lavoro costituzionalmente garantito); violazione di legge; errata e falsa applicazione dei principi in materia di libertà personale e delle norme a tutela dei minori; errata e falsa applicazione del decreto legislativo 30 luglio 2003 n. 196.

41. Per le regioni Lombardia e Lazio.

42. Gli artt. 3.7 del Regolamento della Regione Lazio e l'art. 7 comma 2 del Regolamento della Regione Lombardia.

43. Gli articoli 24, comma 1 e 4 del Regolamento della Regione Lazio, l'art. 5 comma 4 lettera d) e l'art. 11 del Regolamento della Regione Lombardia.

44. Il Consiglio di Stato fa riferimento ad un precedente: alla decisione del Consiglio di Stato del 30 maggio 2005 n. 2795.



45. Il Consiglio di Stato, riprendendo anche l'argomento affrontato dalla precedente sentenza per il quale delle misure avrebbero beneficiato anche le popolazioni nomadi, ritiene evidente che l'interesse principale della dichiarazione dell'emergenza risulterebbe piuttosto quello di tutelare le popolazioni residenti vicino agli insediamenti nomadi dalla situazione di pericolo da questi generata.

46. Così nelle proposte del Ministro dell'interno del 14 e 16 maggio 2008, nel Protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano sottoscritto il 21 settembre 2006 dal prefetto di Milano, dal Presidente della Regione Lombardia e dal sindaco di Milano richiamato dallo stesso decreto del 21 maggio.

47. I commenti francesi alla sentenza sottolineano una prospettiva diversa cfr. J. G. Sorbara, "*Constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*", *La semaine juridique. Administration et collectivités territoriales*, 2010. L'autore sottolinea come il *Conseil* applichi la sua giurisprudenza tradizionale per la quale non è incostituzionale che una legge stabilisca regole diverse di fronte a categorie di persone che si trovano in condizioni diverse: *Conseil constitutionnel*, dec. n. 78-101 DC, 17 janv. 1979, *loi portant modification du Code du travail*: JCP G. 1980, II, 19367, note C. Franck; D. 1981 jurispr. p. 571 note L. Hamon; R.D pub. 1979, p. 1689 chron. L. Favoreau). Lo stesso sottolinea Le Bot O., *Constitutionnalité de la procédure spécifique d'évacuation des gens du voyage*, in *Constitutions*, 4, (2010), p. 601-604.

48. Per approfondimenti: D. Strazzari, *Discriminazione razziale e diritto. Un'indagine comparata per un modello "europeo" dell'antidiscriminazione*, Milano, CEDAM, 2008, 318 e ss.

49. Cfr. a questo proposito anche il commento alla prima decisione del *Conseil* di A. Pena, *La procédure simplifiée d'expulsion à l'encontre des "Gens du voyage" instituée par la "Loi Besson" n'est pas discriminatoire*, *revue française de droit constitutionnel*, 2011, 86, pp. 281-284.

50. L'articolo è frutto di una rielaborazione e di un aggiornamento della relazione dal titolo "*le législateur à la recherche des roms*" tenuta in occasione del seminario "*Fabrique et usage para-ethnique du droit*", presso il Laboratoire d'anthropologie urbaine a Parigi, il 13 settembre 2010.

Esperienze

Camminare insieme si può

Maria Luisa Matera

Ho incontrato i rom per la prima volta in udienza, in un'aula di tribunale, difesi d'ufficio da me e presi d'assalto da colleghi avidi di nomine per cospicue provvigioni che allora venivano ampiamente dispensate. Fu la prima volta... rinunciai al compenso perché mi sembrò giusto, non potevo ricordarmi di loro dopo averli evitati agli angoli delle strade e giudicati inviccinabili, dei paria, caste infime, sottospecie umana. Ma mentre discutevo quella causa per estorsione invitai Vincenzo, opportunamente confinato insieme al suo compare in fondo all'aula, lontani dall'agone giudiziario dove persone ben curate si prestavano al giuoco delle parti, sporchi e macilenti, il mio assistito con una maglia fetida e un occhio che sembrava cascargli dall'orbita.

Mentre discutevo, avevo studiato tutto il tempo del triduo pasquale, era il giorno dopo il lunedì in *albis*, chiamai Vincenzo e lo invitai a sedersi al mio fianco, gli tenni la mano sulla spalla tutto il tempo, lo sentii una cosa con me...fu una sensazione stranissima di vicinanza, di intimità, di desiderio di conoscenza.

La mia avventura è iniziata allora, seguì le vicende oggi più da un punto di vista umano che giuridico, mi occupo di trovare case, (anche se le uniche sempre aperte sono quelle gestite da un'associazione che aiuta immigrati e rom, l'Oasi di Salerno nate sull'impulso di Pietro Mari, parroco di un quartiere popolare), di assistenza sanitaria, legale, insomma di accoglienza come si dice adesso, sono una consulente, una consigliera, una tipa strana che tesse legami di amicizia con loro perché non può più farne a meno.

Tanța, si legge Tanza, lavora anche dodici ore al giorno per 25 euro, insieme al marito, ai figli, chi in montagna, chi al frantoio, chi a raccogliere nocciole, Costantin si arrabatta con la raccolta del ferro, Viorica fa l'elemosina, Lucica le pulizie, Ivo fa il mediatore culturale e tutto quello che la vita gli offre, Sheida guarda i bambini suoi crescere come fossero fiori o funghi, nudi e sempre in giro scalzi, con i piedi a riscaldarsi nella cenere del fuoco, (quanti bambini sono stati tolti con l'idea delle violenze, parlavano di bruciature, basterebbe un giorno di vita nel campo per capire come è facile avere ferite e tagli e bozzi sulla carne)...

Oggi il sole si è alzato ed è una buona giornata si può stare tranquillamente all'aperto, i ragazzi vanno a raccogliere legna per il fuoco, Dravko è sordo ma nessuno lo ha mai curato, Franjo è già ubriaco, l'assistente sociale gli ha tolto tre figli e la dignità di uomo, Angela non ha che uno straccio di documento di nascita, nessuna residenza mai, nessuna traccia di loro se non in qualche sperduto archivio anagrafico, impossibile una dichiarazione di residenza abituale, di dimora, niente di niente, il Tribunale per i minorenni qualche volta ci aiuta qualche volta ci massacra. Molti dopo le ultime persecuzioni sono in Germania, Francia, anche Londra, Spagna, alcuni sono rientrati in Romania: ma ritorneranno tutti...

All'Ufficio misure di prevenzione del Commissariato di Polizia di Napoli ci siamo presentati così, inermi e pieni di fiducia. Costantin aspetta giù, davanti all'ingresso, ha accompagnato Vasile che nonostante la paura di tornare in carcere si è affidato allo zio.



JURA GENTIUM



Siamo saliti nell'ufficio dell'ispettore. Come tanti, la faccia scura, la pelle lucida e tirata, i denti d'oro è difficile che con i rom si entri facilmente in comunicazione.

Obbligo di presentazione alla p.g. ... all'improvviso Vasile non s'era presentato più, il magistrato aveva chiesto l'aggravamento della misura e di cercarlo per far eseguire il provvedimento.

Inizia la verbalizzazione...: «Mio figlio di due mesi, fu ricoverato al Santo Bono, la dottoressa in ospedale ha detto che non sapevano più che fare per quelle cisti grandi sulla testa (questo quello che ha capito lui) e così mia moglie parte e va in Romania ma dopo circa una settimana, chiama dicendo che il bimbo sta male e che forse sta morendo, senza avvisare nessuno e senza pensare soprattutto parto all'improvviso e corro in Romania pensando sempre a Cristian mio figlio.

Sono arrivato in tempo per prenderlo in braccio, dopo mezz'ora è morto... Quando sono rientrato in Italia, avevo paura di girare, poi siamo qui».

Ora siamo insieme Costantin, Vasile ed io.

L'ispettore dopo un primo contegno distaccato cambia registro e si affida, scambiamo qualche chiacchiera, arrivano da altri uffici, uno che si costituisce in piena Spaccanapoli, è un evento, qualcuno ride sotto i baffi. L'ispettore, i colleghi della volante venuti a prelevarlo, dicono che capita quasi mai, per qualcuno è la prima volta. Non gli mettono le manette.

Si avvia al campo la volante, perché il giudice ha disposto per fortuna solo gli arresti domiciliari, e qui si apre un altro fronte di preoccupazioni perché l'indirizzo non è giusto, ritornano al commissariato per modificare il verbale, poi lo scorazzano in giro fra commissariati e stazioni per vari problemi burocratici da risolvere, qui inizia il panico...Vasile fa un'ultima telefonata e dice che lo stanno portando da un'altra parte non a «casa».

Intanto sono passate due ore noi siamo lì, con Dario che si guarda intorno in quella luce che sigilla il suo ingresso nel libro del mondo attraverso i «sentieri costretti in un palmo di mano» come dice De Andrè. Le bambine hanno indossato degli abiti di carnevale per giocare con lui, scendono dalle baracche come principesse a un corteo, si mettono in mostra con l'eleganza delle movenze mai affrettate, mai distratte, di quell'umanità che ha imparato a stare nelle situazioni più assurde....anche i piccoli, che giocano come tutti i bimbi del mondo, hanno questo legame profondo con la vita. Gestì sapienti, di cura, una bimba veste l'altra, truca, prepara, raccoglie giochi, Georghe bellissimo moccioso con i denti consumati dallo zucchero di mille elemosine di caramelle, prende il pallone e gioca in una striscia di cemento dove non fa danni, ha reso più bello il suo vecchio «super santos» incollandogli figurine adesive, è molto soddisfatto del suo lavoro.

Cristina, ha messo fuori il tavolo dove si impasta la pasta per il pane.

L'ansia segna insieme all'attesa del lievito che fermenti la pasta la preoccupazione che il magistrato dopo che la p.g. ha relazionato sul campo, le baracche e quindi l'inesistenza di un vero domicilio «tra mura», possa decidere di tradurlo in carcere.

Iniziano a rientrare i tre ruote col carico di ferro, Ion, Vasile il vecchio, altri che vedo per la prima volta, le donne hanno sistemato le stanze con una cura e un ordine



incredibile per quella situazione praticamente a due passi dalla strada... lì a meno di quindici metri da noi.

Siamo sotto un cavalcavia inutilizzato, una specie di grotta dove a semicerchio sono sistemate le barackine pulite e ordinate alla vista, tappeti, stoffe decorano gli ambienti, le coperte sui letti tirate come fossero stirate, le cucine a gas davanti ogni «casa» sono linde e strigliate, pentole con carne in giro su qualche fuoco spento, i resti della cucina avanzata dalla sera prima, lì aperti alla polvere.

Penso all'allarme diossina, a me pare respirarla nell'aria lì in quel buco come uno sfiato della terra arida, che ci restituisce una condizione millenaria di civiltà antiche che attraversano il mondo contemporaneo come se tutto fosse rimasto fermo a qualche centinaio d'anni fa.

Mi viene alla mente quel film che narrava le condizioni di vita degli Amish che rifiutano il progresso come fosse il male. Qui più che il rifiuto c'è l'estraneità a un mondo sentito altro e diverso, inaccessibile se non per la TV, le radio, i cellulari e lo stereo quando si fa una festa, poi su tutto il comfort di una autovettura, magari da guidare con la patente. È una delle questioni che sto affrontando con loro, che essendo tutti analfabeti o quasi, hanno paura di sostenere l'esame di guida.

Cristina col pancione e il marito che l'ha abbandonata, continua a preparare l'impasto con quella danza delle mani così sapienti e che riempiono di senso quella lunga attesa, facciamo una foto, penso a Maria Teresa e l'incontro a Roma sul «pane» cibo comune di tanti immigrati e diverso come diversa è la provenienza, la storia dell'immigrazione di tanti che attraverso i sapori ci narrano di un'esistenza altra, ma sempre domestica e familiare.

Per fortuna Cristina è serena sennò la pasta non crescerebbe, così si dice, il suo è un dolore muto, ebete, che non svilisce le sue energie, continua da anni a macinare chilometri e a pulire culetti di bambini, prima i fratelli, poi i figli della zia, della cognata, anche adesso Daniel l'ultimo fratellino, figlio di sua madre Viorica.

Tutto mi entra dentro e mi spacca, non reggo l'apprensione della madre che per la paura che il figlio vada in carcere, sviene e perde i sensi, della sposa bambina, che oggi non è andata a caritare, piange anche lei sommessamente.

Mi ricordo di aver conosciuto la mamma di Vasile ai funerali di Leana, anche lì svenne e cadde a terra come morta, soffre di una forma di «piccolo male» e alla memoria mi ritorna quel corpo sdraiato a terra come fosse il letto di casa propria, anche lì quella volta il timore e la vergogna era per gli altri, noi i gagi (*).

Note

*. Riceviamo e pubblichiamo questo testo, inviatoci dall'avvocato Maria Luisa Matera che, a Salerno, con tutta la sua famiglia, da anni difende le cause di alcuni rom. Questo testo tratta della sua esperienza.

Riflessione a partire dall'esperienza dell'associazione Oasi Onlus

Maria Luisa Matera

L'Associazione Oasi Onlus svolge attività di volontariato e sostegno agli immigrati. Ha iniziato la propria attività nel 1983 con un percorso di frontiera i cui confini, ancora e di più oggi, tendono continuamente a ridisegnarsi. Con i suoi fedeli operai, che lavorano alla manutenzione dei "margini" nei quali l'Oasi opera, l'associazione sperimenta quotidianamente il senso di cammino sempre più itinerante, anche se la gran parte degli incontri avvengono in Salerno, soprattutto nella parte orientale della città: in particolare nel quartiere denominato Pastena, dove opportunamente è situata la sede (via Rocco Cocchia, 12/16).

Oltre che nel capoluogo di provincia, l'Associazione Oasi Onlus agisce anche in alcuni Comuni limitrofi per la ricerca di un dialogo con la società civile, al fine di promuovere cambiamenti fecondi per un percorso comunitario improntato all'etica dei valori che indirizzi verso scelte di vita sempre più consapevoli.

Dal modo in cui si struttura la domanda si sviluppano le diverse strategie finalizzate il più delle volte a combattere l'emarginazione e a promuovere una rete di servizi che, integrando le diverse prestazioni, sia istituzionali che del terzo settore, tendono allo sviluppo della dignità umana, soprattutto dove essa sia vilipesa e martoriata dai bisogni sociali, per mettere in atto nuove dinamiche di comprensione degli stessi ai fini di una rielaborazione costruttiva. Da circa sette anni, l'associazione si prende cura dei *rom*.

Proprio loro gli esclusi da tutto, gli emarginati dal contesto sociale (oltre che politico e legislativo), considerati a torto degli immigrati e, proprio per questo, anch'essi penalizzati dalla normativa vigente. *Rom* che in Italia, come in molti altri stati europei e non, vivono ai margini di tutto.

Sintomatico sul nostro territorio il caso dei *sinti*, naturalizzati italiani con relativa cittadinanza, che continuano ad auto-escludersi dal tessuto sociale.

Come è risaputo la presenza dei primi rumeni nella provincia di Salerno risale invece a circa dieci anni or sono, proprio a seguito del primo esodo, quasi una diaspora, dei *rom* dalla Romania a causa delle gravi condizioni di indigenza patite. Intorno ai gruppi familiari presenti in maniera stanziale gravitano moltissime altre persone, sempre *rom*, che ci chiedono di assisterli nelle situazioni più disparate, il più delle volte per le richieste di permesso di soggiorno e, da quando la Romania è entrata nella Unione Europea, questioni legate alla residenza e contratti di lavoro che oggi più che mai rappresenta la grande modalità per "*sollevare l'indigente dalla polvere*": unica e concreta possibilità di affrontare questioni particolarmente spinose dei migranti per fame, soprattutto gli "zingari".

A questo genere d'interventi seguono i consueti interventi per il procacciamento del lavoro, di medicinali, viveri, abiti e quant'altro occorre per vivere.

Come è risaputo, i *rom* quando si muovono, lo fanno con tutta la famiglia e quindi con i figli al seguito, per cui chiediamo come contropartita l'inserimento scolastico



continuativo. Ed è in questa esclusiva ottica, ovvero la tutela dei minorenni, che tentiamo una sorta di prevenzione del disagio che inevitabilmente ricade sui più piccoli.

Ciò che noi identifichiamo come un sistema di protezione del fanciullo, per loro è una incomprensibile interferenza in un sistema di vita che si basa su una economia familiare per l'esclusivo benessere familiare. Quello che loro perseguono attraverso l'elemosina, con o senza figli al seguito, è proprio una forma di resistenza al degrado sociale. Una forma di resistenza che rielabora un' esclusione millenaria e che oggi è ancora la loro forza.

Tentare di inibire questo fenomeno con l'allontanamento dei minori dalle famiglie è una violenza che non farà altro che indebolire ancora di più la sottile cortina che li separa dal mondo per confinarli nei sotterranei della storia, nella quale spaziano dignitosamente solo attraverso una lettura romantica di certe loro abitudini in qualche opera letteraria o romanza lirica. Il bambino sottratto ai genitori, nostro malgrado, realizza comunque una forma di violenza la cui risultante sarà l'esponentiale crescita della loro arretratezza diffidente.

L'Oasi opera nell'esclusivo interesse dei ragazzi, ai quali cerca di dedicare sensibile attenzione, anche se le difficoltà incontrate, soprattutto di carattere culturale, spesso sono insormontabili, perché l'avvicinamento del minore al nostro sistema di vita crea pericolose conseguenze quando non sia supportato da un'opera di prevenzione del disagio sociale. Molti dei capi-famiglia *rom* temono il disorientamento dei figli la cui domanda finisce per oltrepassare il limite del contesto familiare: essi sono infatti ben consapevoli di non essere preparati a gestire queste evenienze che vengono vissute come un tradimento.

Il concetto stesso di *disagio* è, per chi opera, difficilmente spiegabile, gli adulti infatti non essendo scolarizzati non comprendono l'utilità di certi approfondimenti, con una conseguente grande diffidenza verso le problematiche che tentiamo di sollevare. La scuola stessa rende il genitore, lavoratore o meno, impreparato al confronto con un essere che prende coscienza del mondo sotto una prospettiva nuova in prima istanza molto allettante, ma che probabilmente prima o poi sarà rifiutata con il rischio di un totale disorientamento del minore.

Su intere generazioni piccolissimi passi sono stati compiuti perché le coscienze divenissero riflessive e si riappropriassero autonomamente del proprio vissuto che per un *rom* rappresenta la cultura, cultura del vivere con pienezza e dignità la propria storia. Le aspettative comunque rimangono orientate sulla famiglia, in senso allargato: il matrimonio, la sicurezza di casa o un pezzo di terra e nessun orizzonte più manifesto si rende riconoscibile.

Ciò rappresenta il miglioramento di *status* che continua ad allettare le loro apparentemente scarse e scarse prospettive di vita. Il velo è difficile da squarciare e rimane sempre quel rifiuto dei *rom* alla promiscuità con i "non rom" che sentono ostili perché più forti, ciò a causa delle tristemente note motivazioni di una emarginazione secolare che tutt'oggi dura e che viene stritolata da un modello proposto che presenta sempre e comunque i nostri codici culturali.

Purtroppo è accaduto che il contatto con situazioni abitative e sociali completamente diverse dal loro *modus vivendi* determini nei minori una sorta di spaesamento che è



deleterio da un punto di vista psicologico, in quanto genera pericolosi conflitti e crisi di identità, con un forte desiderio di assimilazione con il nostro sistema che li porta a rifiutare, anche se solo momentaneamente, la famiglia d'origine quando arrivano a sentirsi "diversi" nonostante siano simili a noi.

Questa diffidenza verso l'inserimento scolastico, in Romania, nella ex-Jugoslavia, come in Italia, se accompagnata da una mediazione, a tutt'oggi purtroppo spesso ancora impensabile, consente l'ingresso dell'intervento dell'istituzione con controlli, verifiche, sollecitazioni che comunque ha dato buoni frutti in termini di frequenza ed opportunità, anche se sempre con la nostra chiave di lettura e di programmazione.

Tutta la nostra opera, seppur modesta, è stata rivolta ad una sorta di interiorizzazione di un sistema di protezione per l'infanzia, resa possibile grazie al discorso di offerta relativo all'alloggio e attraverso il prezioso stimolo della possibilità del permesso di soggiorno, grazie all'applicazione dell'art. 31, comma terzo che in cogenza degli inasprimenti della Bossi-Fini ha aperto un varco (in virtù delle interpretazioni del Tribunale per i minorenni di Salerno) che ha permesso di regolarizzare numerose famiglie di rom. Ci teniamo a dire che il decreto di permanenza ha creato una sorta di rete involontaria che, ponendo in collegamento i servizi sociali, il tribunale, le istituzioni, la questura, ha abbracciato un campo di intervento anche per l'ordine pubblico e la prevenzione, e che ha posto le basi per agire concretamente contro il pericolo di derive di emarginazione.

L'Oasi è costituita da persone semplici, di tutte le estrazioni sociali, che tendono a dare risposta al proprio e altrui disagio, cercando di evitare il semplice assistenzialismo, e tentando invece di assumere responsabilità altrui, soprattutto dei più poveri, in una mutua correlazione. Il vero scopo è quello di sollecitare la crescita della cultura dell'altro e di spezzare la tendenza alla delega, fino al punto di rendere inutile la stessa esistenza dell'Associazione; il tutto partendo da un movimento che spinge ad interiorizzare scelte e programmi nella totale condivisione degli stessi, con una maturazione "politica" dell'assunzione delle responsabilità sociali.

Rileva considerare che da questo osservatorio, che ci orienta verso una costruzione sociale per rielaborarne i contenuti, è importante rendersi conto della necessità di interloquire per la ricerca di un percorso comune al di là dei ruoli, dell'impegno, delle scelte di vita e delle posizioni assunte sino ad oggi, per ripristinare una comunicazione interrotta che necessariamente rimette in discussione il senso di una inutilità che oggi ci accomuna, che accomuna le nostre sorti di persone che credono nella ricerca per cercare nuovi orizzonti per una svolta epocale.

Visita a Cristina, Romeo e alle loro famiglie - Bovisa, Milano

Flaviana Robbiati

7 marzo 2010 - uno dei tanti giorni di inciviltà di Milano.

Credevo di aver visto un ventaglio esauriente di posti dove i rom continuamente scacciati si accampano, compreso il girone dantesco della fabbrica crollata di Rubattino tra macerie e topi (20 novembre)

Quello che ho visto oggi è molto, molto peggio.

Zona Bovisa, un edificio a più piani mai terminato, di cui esistono solo pilastri d'acciaio verticali e orizzontali e solette. Il tutto evidentemente abbandonato da anni.

Dal marciapiede spostando una lamiera si accede a un prato incolto, lo si attraversa e si arriva all'edificio: nessuna traccia dei rom, non uno, non una voce.

Si costeggia il palazzo, cioè il suo scheletro, tra sporcizia e masserizie e si comincia a scendere uno scivolo, fino ad infilarsi sotto il palazzo dove nella semioscurità vivono 7 o 8 famiglie rom. Sottoterra e con la pochissima luce che filtra, con le correnti fredde, molto fredde create da spazi pieni e vuoti.

Ci abituiamo alla poca luce (siamo in quattro, tre maestre e una signora volontaria) e cominciamo a veder tende a igloo, bambini, persone: fantasmi, ombre spaventate che non escono nel prato dove il sole rende la temperatura meno rigida per non essere visti. Il popolo del sottoterra milanese.

Tutti ci parlano del freddo, ma ancora di più dello sgombero annunciato per domani. Nessuno si lamenta, nessuno ci chiede alcunché.

Mentre siamo lì una signora rom pulisce i fornelli (l'acqua la prendono alla fontanella della piazza vicina), cambia i fogli di giornale che fanno da tovaglia, scalda una pentola d'acqua e lava le stoviglie. Un'altra scopa il pavimento di cemento: lo spazio in cui stanno è pulito, nelle tende regna l'ordine, ma è un posto da topi, siamo sottoterra al freddo e all'umido puzzolente.

Cristina, nostra scolaria di 10 anni, ci chiede un libro per studiare: lei a scuola ci andava, ma i continui sgomberi hanno reso impossibile la frequenza. Ci chiede quando potrà tornare. Per tutto il tempo che stiamo lì non uscirà mai dalle braccia della sua maestra.

Romeo, 6 anni, quando vede la sua maestra si ferma immobile e resta così per un po', ma intanto la faccina gli si trasforma e diventa un unico grande sorriso, sembra che gli scoppi la luce dentro. Poi le corre incontro e le salta in braccio.

Verso di noi solo rispetto, tanto rispetto e grande educazione, verso i bambini coccole e tenerezza.

Noi ce li coccoliamo i nostri scolari e anche i loro fratellini.

Mi chiedo in quale altra parte del mondo le persone sono costrette a vivere così e con la paura di essere scacciati anche dai sotterranei: forse nelle fogne di Bucarest? Forse nell'Africa più ingiusta? Forse nelle favelas del Brasile?



JURA GENTIUM



Ci è difficile venire via da lì, e quando usciamo non commentiamo. Una donna rom ci augura “buon 8 marzo”.