



HAL
open science

Minoranze rom e sinti in Italia. Politica e politiche fanno la differenza

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Minoranze rom e sinti in Italia. Politica e politiche fanno la differenza. Il Regno, 2010, LV (1.091(22)), pp.775-785. hal-01023811

HAL Id: hal-01023811

<https://sciencespo.hal.science/hal-01023811>

Submitted on 15 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



studio del mese

**Minoranze
rom e sinti
in Italia**

Politica e politiche fanno la differenza

Avvertiti con diffidenza e disagio – quando non con odio – come sempre più vicini spazialmente e lontani culturalmente, gli appartenenti alle diverse minoranze zingane presenti in Italia sono stati fatti oggetto di una politica di segregazione sociale e spaziale (i campi nomadi sono un *unicum* tutto italiano), in aperta violazione dei diritti di cittadinanza che la stragrande maggioranza di loro vanta; e negli ultimi anni da problema locale sono assurti a questione nazionale, con forme di vero e proprio razzismo istituzionale, finalizzato alla produzione di un senso di pericolosità sociale e quindi di un consenso immediato.

La storia e la sociologia hanno viceversa evidenziato quanto questi gruppi siano profondamente radicati nelle società rurali e urbane del paese, e quanto sia differente l'esito delle politiche pubbliche che si preoccupano di produrre inclusione attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori locali e la mediazione tra le parti in gioco. Comporre diritto all'uguaglianza e salvaguardia delle specificità culturali rimane tuttora una sfida aperta, senza dimenticare che la persistente inadeguatezza del diritto richiede una risposta urgente a livello della politica di governo nazionale.

Sesso vengono chiamati «zingari», con un etronimo forse probabilmente dal nome dell'antica setta eretica degli *athinganoi* («intoccabili»), originario del 500 d.C. e con cui, nel XII secolo, vennero chiamate le popolazioni provenienti dall'Asia minore giunte nell'Impero bizantino.¹ Ma non vi è una vera certezza: per altri il termine deriva da «egiziani», con le relative trasformazioni *egypsy* - gitani - zingari - zingari. Ciò che è importante è che questo etronimo ha una struttura concettuale a tal punto flessibile da aver permesso, nel corso dei secoli, di includere in una stessa categoria «una varietà abbastanza composta 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».² Eteronimo, dunque, frutto di un etichettamento, e molto differente dagli autonimi: *roma* (plurale di rom), *manuš*, *sinti*, *kale*, *romanichals* con i loro relativi sottogruppi.

Galassia di minoranze

Per tentare d'identificare un'unica minoranza con un unico termine, negli anni Ottanta si è ricorsi al termine «nomadi», all'epoca considerato *politically correct*. Ma il termine è assai approssimativo, dal momento che queste popolazioni sono, per la maggior parte, tutt'altro che nomadi, tanto che a volte viene usato l'ossimoro «nomadi sedentari» per indicare la condizione dell'80% e più di loro. Per comodità si tende a parlare di comunità rom, con un'espressione dunque ambigua in italiano, in quanto il sostantivo «comunità» è invariante per numero. Riconoscere invece la varietà dei gruppi in questione, con le costitutive differenze ed eterogeneità, è un presupposto indispensabile per la corretta impostazione sia dell'analisi sia delle politiche pubbliche nei confronti di questa galassia di minoranze. Tale varietà non preclude la possibilità di considerarli *una* minoranza, con una lingua di base comune (pur nella presenza di una molteplicità di dialetti). Il riconoscimento di una declinazione plurale dei gruppi in cui questa minoranza si articola ha conseguenze importanti.

Anche la loro condizione giuridica è assai eterogenea (cittadini italiani, di altri stati membri dell'Unione Europea, di paesi extracomunitari, rifugiati, apolidi),³ e la stessa profonda diversificazione si riscontra sul piano delle professioni tradizionali. Sebbene molti gruppi siano stati (e rimangono) coinvolti nell'industria dello spettacolo viaggiante (circensi e giostrai), queste competenze non sono generalizzabili all'insieme dei gruppi. Contadini, operai, artigiani del ferro, mercenari, addetti alla transumanza, allevatori di cavalli, pescatori...; l'eterogeneità è dunque il tratto principale da tenere in considerazione. I tratti essenziali dell'antropologia di questi gruppi possono essere ricondotti a una forte endogamia matrimoniale e a un certo grado di apertura nella socialità e negli scambi economici. Nell'insieme le rispettive culture sono spesso assai flessibili e adattive.

Come ogni gruppo sociale, anche i rom, sinti, gitani, *kale*, *travellers*, *yenish*, *dom*, *manouches*, *lom* ecc. sono stratificati. Così come è uno stereotipo pensare agli zin-

gari come ladri, ugualmente è stereotipica l'immagine del rom povero che vive nelle baracche. Sono condizioni tragiche e reali, ma che non riguardano l'insieme della popolazione che si autoidentifica come rom. Di fianco a condizioni di *underclass*, vi sono in tutti i paesi d'Europa dei ceti popolari, un certo ceto medio soprattutto di commercianti, ma non solo, e ovviamente anche una borghesia rom, e lo stesso può dirsi per tutti gli altri gruppi.

La continuità di fenomeni di accattonaggio e richiesta di elemosina nelle città italiane da parte di «zingari» non è da interpretare come una continuità di comportamento da parte di gruppi stabilmente «improduttivi». Le diverse ondate di migrazioni zigane che si sono susseguite hanno spesso portato nelle periferie cittadine gruppi di nuova immigrazione, particolarmente impoveriti e senza catene migratorie pregresse, che hanno avuto comportamenti di questua e anche di furto (alla persona, negli appartamenti). Ma nessun gruppo di cui siamo a conoscenza ha mantenuto nel tempo questi comportamenti (andando sia nella direzione di una forte integrazione, sia – in alcuni casi – nella direzione di atti di maggiore devianza e illegalità). La presenza di sempre nuovi gruppi zingari nelle città e la sostanziale misconoscenza della loro articolazione ed eterogeneità consolidano lo stereotipo di una tradizione culturale immutabile di mendicizia e delinquenza.⁴

Circa la provenienza, a partire dallo studio dei dialetti del *romané* (la lingua rom) e della forte eredità linguistica di varie lingue indiane i filologi hanno ipotizzato un'origine indiana, precisamente da un territorio compreso tra l'attuale Pakistan, Punjab, Rajasthan e la valle del Sind, una regione a Nord-ovest dell'India. I diversi dialetti portano i segni di contaminazioni legate alle migrazioni, con tracce di persiano, armeno e greco. Dal XV secolo gruppi rom sono segnalati ovunque in Europa.⁵

Al loro arrivo in Europa, le diverse comunità s'inserirono nelle società locali specializzandosi in alcuni mestieri, iniziando a essere conosciute con nomi che ne indicavano la professione: i *kalderasha*, calderai, stagnini; i *lovvara*, allevatori di cavalli; i *curara*, produttori di crivelli, stacci, vagli e venditori di cavalli; gli *ursari*, ammaestratori di orsi; i *rudara*, minatori. Vi erano poi artigiani di vimini e del legno, acrobati, prestigiatori, danzatori e musicisti. Nell'insieme si può sostenere che i rom, i sinti e gli altri gruppi zingari appartengono pienamente alla storia europea, sono parte integrante dell'Europa premoderna e moderna. Essendo presenti ovunque, e mai in grandi concentrazioni, sfuggono alla logica «territorialista» che prevale nella gestione delle cosiddette «minoranze». Solo un approccio personalista può aiutare a regolare al meglio la loro condizione giuridica a livello nazionale.

Seppure con alcune differenze da gruppo a gruppo, il numero di rom non abitanti in campi e insediamenti collettivi è assai significativo, oscillando fra il 50% e il 200% rispetto a quanti abitano in gruppo. Certamente avere a disposizione un quadro più completo della presenza di rom e sinti permetterebbe di distinguere con maggiore precisione non solo i gruppi, ma anche le traiettorie individuali, e di aggredire così lo stereotipo della miseria, o della devianza diffusa.

Gli zingari: chi sono, e quanti?

Una stima numerica degli appartenenti alla minoranza rom è difficile. Molti documenti, anche recentissimi, della Commissione europea e del Consiglio d'Europa riferiscono sempre di circa 15 milioni di persone in tutto il mondo, di cui fra i 10 e i 12 milioni in Europa: il 60-70% nei paesi dell'Est e il 15-20% in Spagna e Francia. I dati comunque sono assai aleatori, non essendo possibile sapere esattamente chi appartiene a questi gruppi.

Santino Spinelli calcola, in Italia, una presenza che oscilla tra le 130.000 e le 150.000 persone.¹ Circa la metà, giunta in Italia tra il 1400 e il 1950 circa, ha la cittadinanza italiana, mentre i restanti 50.000 sono cittadini provenienti soprattutto dalla ex Jugoslavia e dalla Romania, o in misura minore cittadini di altri paesi comunitari (Spagna e Francia).

Vale la pena passare in rassegna brevemente i principali gruppi presenti in Italia, tenendo tuttavia presente che è impossibile compilare un'onomastica dei rom presenti nel paese.

I *sinti* si stabilirono nelle regioni del Centro-nord probabilmente a partire dal 1400. Oggi i gruppi più numerosi sono quelli marchigiani, emiliani, veneti, lombardi e piemontesi.

Il più antico gruppo rom in Italia è probabilmente quello dei rom *abruzzesi* e *molisani*, probabilmente la comunità rom più consistente in Italia, presente soprattutto in Abruzzo e in Molise, ma anche nel Nord della Campania, della Puglia e in tutto il Lazio, e in minor misura in Umbria, Toscana, Emilia, Veneto, Alto Adige e Lombardia. I rom napoletani, o *napulenghere*, sono presenti in tutta la Campania, mentre i rom *cilentani* sono stanziati da secoli nel basso salernitano in diverse cittadine, con una grande comunità a Eboli. In Basilicata e nell'Alto cosentino si trovano i rom *lucani*, famosi in passato per l'allevamento di cavalli: rappresentano una delle comunità più integrate nell'economia del Sud. I rom *pugliesi* sono diffusi in tutta la regione, ma soprattutto nella zona del Salento.

I rom *danubiani*, che arrivarono in Italia a inizio secolo dopo aver soggiornato in Ungheria e in Serbia, successivamente all'abolizione della schiavitù in Romania, sono rom *kalderasha* e *lovvara*. La maggior parte dei *kalderasha* hanno la cittadinanza ita-

liana; i restanti provengono dall'Europa dell'Est. Solo pochissimi rom *lovvara* presenti oggi in Italia hanno la cittadinanza italiana.

I rom *harvati* (croati) si stabilirono prevalentemente nel Nord-est tra il 1920 ed il 1940; praticando un nomadismo costretto da spostamenti all'interno di un'area geografica abbastanza limitata. Si trasferirono in Italia per sfuggire alle persecuzioni degli ustascia e alla *Shoah*. Alla fine della guerra quasi nessuna famiglia fece ritorno in Croazia e la maggior parte di loro ha, oggi, la cittadinanza italiana.

I rom *xoraxané* (musulmani) bosniaci, montenegrini, e i rom *dasikané* e i *khanjara*, serbi, di religione cristiano-ortodossa, arrivarono a partire dalla fine degli anni Sessanta fino alla fine degli anni Settanta. Una loro nuova ondata migratoria cominciò all'inizio degli anni Novanta con le guerre nella Jugoslavia (alcuni di loro oggi non hanno alcuna cittadinanza, e spesso nemmeno lo statuto di apolidia), e successivamente alla crisi del Kosovo.

Anche i rom *kaulja* sono musulmani, di recentissima immigrazione dalla Francia, e sono originari dell'Algeria e dell'Iraq.

I rom *rudara* vengono dalla Serbia e dalla Macedonia, mentre erano in Romania nel XIX secolo, e infatti parlano il romeno e non il *romané*.

Infine vi sono i rom romeni, a loro volta suddivisi in almeno 3 principali gruppi differenti, giunti negli ultimissimi anni in particolare dai dintorni di Bucarest, Costanza, Craiova e da Timisoara, spesso fuggiti perché oggetto di violenza xenofoba brutale nel loro paese. Sono presenti soprattutto nelle regioni del Nord, a Roma e Firenze. La maggior parte di questi gruppi è sempre stata stanziale, solo alcuni hanno avuto delle abitudini di itineranza per ragioni lavorative. I loro spostamenti hanno sempre comunque insistito su territori circoscritti, su cui ritornavano ciclicamente. Alcuni sono stati caratterizzati da forme di migrazione forzata, e tuttavia si sono sempre spostati sulla base di piccole reti di affinità, non necessariamente di tipo familiare.

T. V.

¹ A.S. SPINELLI, *Baro romano drom*, Meltemi, Roma 2003.

La devoluzione nelle politiche pubbliche

Su scala nazionale, l'Italia non ha sviluppato una politica per le comunità rom con un livello anche minimo di coerenza e articolazione. La Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2001) sostenne che «l'unica vera politica nazionale si è avuta in campo scolastico», ammettendone tuttavia contestualmente il fallimento e imputando le ragioni di questo insuccesso proprio alla sua unicità, giacché l'insieme di problematiche che attengono alle diverse condizioni delle comunità rom non può essere affrontato se non all'interno di una prospettiva di coordinamento e integrazione fra diverse politiche.

Il Ministero dell'interno ha affrontato le problematiche delle comunità rom sotto più punti di vista. Non solo in termini di «problema di ordine pubblico»: con l'importante circolare n. 151 del 5.7.1985 ha insistito affinché fosse garantita «una reale uguaglianza degli apparte-

nenti ai gruppi (tra l'altro in grande maggioranza di cittadinanza italiana) e gli altri cittadini» e venisse fornita «un'adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi e che nello stesso tempo fosse rispettosa della cultura e delle tradizioni di vita, *estremamente diversificate tra l'altro*, delle varie etnie che rientrano nel nomadismo» (corsivo nostro).

In questo quadro, la posizione dei rom e dei sinti è particolarmente insicura, in quanto molti di loro si trovano in una radicale incertezza circa il proprio *status* giuridico, la propria cittadinanza, la propria abitazione, l'accesso ai diritti sociali, e sono frequentemente oggetto di discriminazioni, di emarginazione lavorativa, di marginalizzazione per effetto di interventi dei pubblici poteri e di stigmatizzazione da parte dei mezzi di comunicazione di massa.⁶

È certamente una situazione negativa per chi la subisce e più in generale per tutta la cittadinanza. È per que-



sto assai urgente giungere all'approvazione di una legge statale che in attuazione dell'art. 6 della Costituzione italiana preveda norme specifiche di riconoscimento e di tutela della minoranza dei rom e dei sinti presenti in Italia e azioni positive d'inclusione sociale ai sensi dell'art. 3 della stessa Costituzione. Come sottolineato dal costituzionalista Bonetti, urge «una nuova legge statale per assicurare tutela, promozione, inclusione sociale, serenità, sviluppo della personalità, arricchimento delle culture e perciò sicurezza per tutte le persone che vivono a fianco nella stessa società italiana».⁷

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 e hanno portato all'inizio del 2008 a una conferenza nazionale promossa dal Ministero della solidarietà e dal Ministero dell'interno. Nel 2008 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, hanno motivato con ciò l'istituzione dei «commissari governativi straordinari» in relazione a una situazione di allarme sociale «creato dalla presenza di campi nomadi irregolari» e dal conseguente «rischio per l'ordine pubblico interno». A queste città si è aggiunta Torino (e il Piemonte) l'anno successivo. Negli anni più recenti, inoltre, il Tavolo tecnico interministeriale per le minoranze sprovviste di territorio ha promosso una riflessione sulle modalità e le opportunità di riconoscimento di questi gruppi come minoranza linguistico-culturale.

A livello subnazionale, in Italia si è registrato, nella seconda metà degli anni Ottanta, un certo attivismo da parte di alcune regioni che a partire dal Veneto (1984)⁸ 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». Anche nel caso delle leggi regionali, perciò, si tende a includere le comunità rom in un'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 rom e dei sinti.

In ogni caso, il rapporto centro-periferia nella gestione della «questione zingara» in Italia è basato su uno schema generale in cui le politiche comunali sono svolte, in particolare al Centro e al Nord, sulla base di leggi regionali. Nel corso degli ultimi 25 anni abbiamo assistito a un processo di progressiva «regionalizzazione» della tutela delle minoranze in cui «da legislazione, variamente denominata, a tutela dell'identità etnica rom è stata vista come parte integrante di questo processo, che ha tuttavia la sua matrice in un sistema di tutela centrato su minoranze linguistiche con un forte radicamento territoriale. L'estensione del processo di regionalizzazione della tutela, già discutibile nel caso delle minoranze linguistiche «tradizionali», a una minoranza priva di tale radicamento, senza lingua pienamente standardizzata e, soprattutto, con una così peculiare storia di subita intolleranza non sembra la migliore premessa per una soluzione». Inoltre, in assenza di un intervento normativo statale non

si producono opportunità di affermazione esplicita di diritti e diviene più arduo promuovere «una discussione sul bilanciamento dei (a volte contrapposti) diritti dei soggetti coinvolti».⁹

Le conseguenze della frammentazione

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. Su scala locale, in Italia in particolare,¹⁰ non si danno forme di coordinamento orizzontale fra gli enti locali, né forme di corresponsabilità e *governance* multilivello fra istituzioni ordinate verticalmente. I comuni, in particolare, manifestano continuamente un forte sentimento di abbandono e la stessa Associazione nazionale comuni italiani ha chiesto più volte nel corso degli anni maggiore formazione, informazione, scambio di buone prassi, linee di indirizzo per i comuni (l'ultima volta nel maggio 2010).

Le conseguenze della frammentazione degli interventi sociali sono estremamente gravi per le comunità rom più povere, le quali subiscono gli esiti delle forti disuguaglianze non solo di reddito, ma anche sanitarie, abitative, scolastiche e occupazionali.¹¹ Basti dire che la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati ha stimato che il 45% della popolazione rom e sinti in Italia ha meno di 16 anni, il 70% meno di 30 e solo il 2-3% ha più di 60 anni, con un'aspettativa di vita media più bassa di quella di molti paesi del cosiddetto terzo mondo e un tasso di mortalità infantile per infezioni che non ha pari in Europa. Inutile negare che a livello locale, in Italia, una soluzione assai praticata è quella della segregazione estrema: l'*apartheid* dei «campi-sosta», tendenzialmente realizzati lungo ferrovie, tangenziali, canali, discariche e cimiteri dove gli «zingari» non sono visibili e il valore fondiario è minimo.

Molti di questi servizi pubblici di accoglienza residenziale, definiti «campi nomadi», sono ghetti molto spesso senza le minime infrastrutture necessarie all'abitare (fognature, gas, energia elettrica, acqua corrente). Parliamo di strutture predisposte dalle amministrazioni pubbliche per cittadini italiani (o comunitari, o aventi un permesso di soggiorno), costruite senza i requisiti minimi di abitabilità. È il segnale di un trattamento *differenziale* dei rom e dei sinti rispetto agli altri cittadini italiani. L'esito più importante di questo processo è stato la destoricizzazione dell'iscrizione di questi gruppi nel cuore delle società urbane e rurali della Penisola. Persa la memoria storica delle forme d'integrazione e complementarietà tra i gruppi zingari e il resto della popolazione, il sentimento di ostilità si è diffuso con intensità e rapidità.

Questo non implica che tutti i campi predisposti dalle amministrazioni abbiano queste caratteristiche. Vi sono nelle città italiane alcune esperienze ben riuscite di piccoli villaggi e microaree in cui vivono assieme piccoli gruppi (solitamente non più di 40 persone) che scelgono di vivere insieme, spesso accompagnati in un percorso che li porta ad acquisire i diritti di proprietà del luogo in cui risiedono e a muoversi verso una reale autonomia.

La frammentazione degli interventi ha conseguenze

gravi anche per gli strati più ricchi dei gruppi rom. L'assenza nella maggior parte delle città di politiche culturali di promozione e riconoscimento di questa minoranza linguistico-culturale lascia fortemente discriminati anche molti cittadini rom che non soffrono di condizioni di miseria. Così capita spesso che nelle città italiane commercianti e piccoli imprenditori rom, così come impiegati, operai o liberi professionisti, si vergognino a dichiarare la propria identità, la nascondano, contribuendo paradossalmente a consolidare l'immagine dei rom come di un gruppo solo di poveri che vivono di stenti. Pochissime città italiane hanno realizzato centri culturali rom, musei etnografici o festival di promozione delle arti praticate dai rom, assai diffusi invece in molte città europee. Le indagini demoscopiche mostrano infatti in Italia una scarsissima conoscenza del mondo rom¹² e un immaginario negativo e assai stereotipato, segnalando una grande esigenza di conoscenza e promozione culturale.

Politiche pubbliche e ricerca del consenso

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 d'azione in materia d'istruzione, inserimento lavorativo, salute, socialità e, soprattutto, condizioni abitative. Esse possono favorire, o al contrario ostacolare, condizioni di riconoscimento di queste comunità all'interno di un ordine sociale necessariamente complesso e contraddittorio. Sappiamo che la modalità di ricerca del consenso influenza la scelta degli strumenti e degli obiettivi di azione pubblica. Quello che diverse valutazioni hanno messo in luce è che interventi sociali capaci d'integrare sostegno all'abitare e sostegno all'occupazione, con la compresenza di una forte responsabilità dell'ente locale e il coinvolgimento di più soggetti della società civile, producono un livello assai alto d'integrazione e una riduzione significativa della devianza. Al contrario, le politiche di segregazione e invisibilità aumentano molto il rischio che si producano comportamenti di micro-criminalità, o che i più giovani vengano attirati dalle offerte della criminalità organizzata presente in molti dei territori del nostro paese.

A Milano e Roma, per esempio, 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 sia di quelli di nuova immigrazione. Nelle ricerche effettuate sulle scelte operate dai comuni di Milano (centrodestra) e Roma (centrosinistra) negli anni compresi fra il 2003 e il 2007 è emerso un quadro di politica locale caratterizzato da alcuni tratti principali omogenei: l'uso reificante della categoria di «nomadi», che riassume in un'identità omogenea una galassia di minoranze assai eterogenee; una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale; il non riconoscimento di una rappresentanza legittima; la progressiva riduzione della varietà di strumenti di azione pubblica usati; una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti; un trattamento amministrativo diffe-

renziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale; la produzione di condizioni insalubri; il ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di alternative proposte; in caso di emergenza abitativa, la separazione di coppie conviventi e la separazione dei figli dai propri genitori.¹³

Il problema di questo genere di politiche non è solo l'incapacità 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.

Questo modello si basa su alcuni assunti. Il primo è l'idea che le politiche sociali non portino consenso elettorale. Proprio di una strategia demagogica è tenere aperti i problemi, in modo da perpetuare nel tempo le fonti di disagio che permettono azioni simboliche finalizzate a ottenere il consenso di una parte. È 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.

Un principio quasi naturalizzato, in secondo luogo, è che il consenso si ottenga attraverso una comunicazione pubblica che giustifica l'azione in base a una logica binaria, manichea e non strutturata su un *continuum*. 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. A corollario si trova 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.

Laddove la maggioranza nell'amministrazione comunale ricerchi il consenso in base alle logiche qui schematizzate, vengono privilegiati degli strumenti 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).

Modalità incrementali di costruzione del consenso

Sono però attestati anche casi nei quali l'azione politica è ispirata a logiche diverse di costruzione del consenso.¹⁴ 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.

I casi più rilevanti nel Nord Italia sono probabilmente quelli di Venezia e Padova in Veneto, Settimo

Torinese in Piemonte, Buccinasco, Bergamo e Mantova in Lombardia.¹⁵ Si tratta di un numero di casi sufficiente, di diversa grandezza, che permette 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 contestazioni anche accese alle proprie linee di politica nei confronti dei gruppi zingani, 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.

Il primo assunto di questa modalità di costruzione del consenso è che esso sia un processo che deve iniziare prima di qualsiasi intervento effettivo, proseguire nel corso delle realizzazioni e continuare anche a intervento finito. Il secondo assunto attiene alle modalità incrementali di costruzione del consenso. Gli amministratori locali concertano agendo a cerchi concentrici, creando alleanze progressive: prima con chi è coinvolgibile perché molto simpatetico 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.

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, facendo uso di testimonianze di cittadini ordinari che esprimono sentimenti di solidarietà e condivisione, e non di ostilità. Si ricorre anche 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 che dimostrino l'evidenza della propria azione informando sui suoi criteri di effettività ed efficacia.

Niente di irenico, ovviamente: si predispongono luoghi e dispositivi di ascolto in cui raccogliere i problemi degli abitanti, spesso non pertinenti con l'intervento rivolto ai gruppi zingani. 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.

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.

Si lavora più sulla mediazione per favorire l'accesso dei rom e dei sinti ai servizi universalisti già presenti, e si negoziano forme sostenibili di partecipazione alla spesa da parte dei rom e dei sinti beneficiari. Si raffor-

za molto la comunicazione pubblica sui progressi in termini di riconoscimento parametrato sulla corresponsabilizzazione, ma anche sul risparmio rispetto ai costi precedenti di ordine pubblico.

La mediazione come modalità della politica locale

La sociologia politica dell'azione pubblica ci ha reso avvertiti di come il disegno di una politica pubblica e anche la sua attuazione siano in relazione non lineare con le modalità con cui è stato precedentemente reso pubblico un problema, e con cui è stato definito e messo in relazione con una soluzione attesa che richiede l'intervento regolativo e allocativo di un'autorità pubblica.¹⁶ 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.¹⁷

Ciò che fa la differenza nella competizione fra problemi per accedere alle priorità dell'agenda istituzionale è il «*problem stream*»:¹⁸ 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 osservati una delle variabili che fa la differenza è proprio la qualificazione del problema: se a Roma e Milano esso è relativo ad aspetti di sicurezza e richiede risposte in termini di controllo e repressione, in molte città di medie dimensioni gli «imprenditori morali» tendono ad accreditare una definizione del problema in termini di mancato accesso dei gruppi zingani a beni e servizi collettivi a cui corrisponde una risposta in termini di accompagnamento e mediazione per accedere a risorse collettive.

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

SCUOLA ED EDUCAZIONE

Una bibliografia

ALIETTI A., «Generazioni nomadi tra tradizione e mutamento», in VITALE T. (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma 2009.

GOBBO F., «C'è una giostra nel futuro? Esperienza scolastica e processo d'inculturazione in una minoranza occupazionale nomade», in Id. (a cura di), *Etnografia dell'educazione in Europa. Soggetti, contesti, questioni metodologiche*, Unicopli, Milano 2003.

GOMES A.M., «Vegna che ta fago scriver». *Etnografia della scolarizzazione in una comunità di Sinty*, CISU, Roma 1998.

IGNAZI S., NAPOLI M., *L'inserimento scolastico dei bambini rom e sinty*, Franco Angeli, Milano 2004.

LAPOV Z., «Romaní Chib – la lingua degli indiani europei», in BEZZECCHI G., PAGANI M., VITALE T. (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano 2008.

PIASERE L., «A scuola dai gage ovvero quando l'educatore diventa disadattato», in ZATTA P. (a cura di), *Scuola di stato e nomadi. Ricerca e sperimentazioni. Ovvero quando l'insegnante diventa disadattato*, Francisci, Abano Terme (PD) 1986; «Rom, sinty e caminanti nelle scuole italiane: risultati di un progetto di ricerca di etnografia dell'educazione», in GOBBO F. (a cura di), *Processi educativi nelle società multiculturali*, CISU, Roma 2007.

PIASERE L., SALETTI SALZA C., TAUBER E., «I rom nella scuola italiana: resistenze, reinterpretazioni, successi», numero monografico dei *Quaderni di sociologia* 48 (2005) 36.

POLI E., PETROLINI S., «Fare spazio alla ricerca dei sinty. L'arte del dialogo nel campo dei sinty di Trento», in *Animazione sociale* 40(2010) 241, 44-55.

PONTRANDOLFO S., *Un secolo di scuola. I rom di Melfi*, CISU, Roma 2004.

REGGIO P.G., «Parole nuove che generano l'azione. Alcune note di metodo freiriano», in *Animazione sociale* 40(2010) 241, 56-66.

RIPAMONTI E., GREGOLETTO R., «La partecipazione come apertura alla convivenza. Il lavoro di comunità con i sinty e i rom di Venezia-Mestre», in *Animazione sociale* 40(2010) 241, 67-75.

SACCO A., *La parola e il segno: bambini zingari in viaggio tra due mondi*, Belladonna, Milano 2002; Id., «La scuola. Luogo di appartenenza o di esclusione?», in VITALE T. (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinty*, Carocci, Roma 2009.

SALETTI SALZA C., «Frequenza e profilo scolastico degli alunni rom xoraxané bosniaci a Torino. Un confronto tra etnografia e ricerca quantitativa», in GOBBO F. (a cura di), *Processi educativi nelle società multiculturali*, CISU, Roma 2007.

VITALE T., «Le basi cognitive degli interventi educativi con i sinty. Eredità, continuità, stratificazioni e cambiamenti», in *Animazione sociale* 40(2010) 241, 34-43.

VIVALDI E., «Ánde Škola. Il lungo cammino dei "rom slavi" tra cross-cultural misunderstandings ed empatia, percorsi educativi sospesi e diritti negati», in BEZZECCHI G., PAGANI M., VITALE T. (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano 2008.

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.

La presenza di gruppi zingari apre dei conflitti, soprattutto nel caso dei gruppi di nuova immigrazione, ma non solo: anche a fronte di sinty da sempre esercenti dello spettacolo viaggiante, i giostrai dei luna park, il livello di ostilità sta crescendo in quasi tutta Italia. Nel Nord addirittura nei confronti dei caminanti siciliani, che provengono da Noto e girano l'Italia facendo gli arrotini e gli ombrellai. 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. Detto altrimenti, è l'esito di processi attivi di distruzione di dispositivi istituzionali capaci di stabilizzare i compromessi fra le parti.

I casi, viceversa, in cui i comuni sono stati in grado di perseguire delle politiche di promozione delle capacità dei gruppi zingari costruendo consenso sulle proprie scelte, ci permettono di distinguere differenti forme di mediazione dei conflitti.¹⁹

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, sembra anzi poter creare le condizioni per l'inasprirsi delle tensioni. Anche per questa ragione, probabilmente, nessuno dei casi da noi analizzati nel 2008 si caratterizzava 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 sia 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. In questo senso, la possibilità di traduzione di interes-

si 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 agli esempi di Settimo Torinese, Mantova, Modena e per molti tratti anche di Pisa e di Buccinasco: in essi si riscontrano delle fasi in cui l'amministrazione ha tentato massimamente di coinvolgere le parti per ottenere l'ascolto reciproco e 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. 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 e 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 più in generale dei problemi del quartiere con tutte le parti in conflitto.²⁰

La casa e il lavoro

I due elementi qualificanti e imprescindibili di una strategia di politica sociale per i rom e i sinti sono l'abitazione e il lavoro, per i quali risultano necessari un'attività di accompagnamento nell'inserimento lavorativo e una presenza duratura di mediazione e facilitazione dei rapporti (anche di vicinato) nell'inserimento abitativo, un supporto e una consulenza nella gestione del bilancio domestico e del rapporto con il credito, la garanzia dell'accesso al servizio sanitario pubblico. Se è certamente vero che l'inserimento scolastico e l'investimento nell'istruzione dei bambini sono centrali per il miglioramento delle condizioni di vita dei rom e dei sinti,²¹ dal punto di vista della costruzione di una strategia di politica pubblica esse sono subordinate alla priorità di investire congiuntamente sulle condizioni abitative e lavorative degli adulti. Qualificare questi due assi portanti *congiuntamente* permette di stabilire delle condizioni positive per la realizzazione anche di interventi di scolarizzazione dei più giovani.

Una disamina congiunta delle indagini condotte su diversi paesi europei²² evidenzia un aspetto di metodo a cui giungono tutte le valutazioni basate sulle prove di efficacia. Basandosi su risultati empirici, gli analisti convergono nel sottolineare che *non vi sia alcuno strumento di per sé risolutivo delle problematiche abitative di questi gruppi*. Semmai, adottare un unico strumento di politica abitativa ha degli effetti perversi che occorre

in tutti i modi evitare. D'altronde, le stesse organizzazioni che accompagnano i gruppi rom e sinti insistono molto su questo punto. La diversità di gruppi che compongono la galassia zingana, con culture e stili di vita assai differenti fra loro, nonché la diversità di situazioni familiari anche all'interno dello stesso gruppo, ci porta a dire che una politica abitativa deve comporsi di differenti strumenti, nessuno escluso. Per superare il campo nomadi e la sua logica segregante occorre immaginare una *pluralità* di strumenti da specificare e definire con i diretti interessati, coprogettati e sentiti come propri dai rom e dai sinti, a garanzia della cura e del successo dell'intervento.

La gamma delle possibilità abitative-insediative è molto ampia: abitazioni ordinarie di produzione pubblica; abitazioni ordinarie di produzione privata di cui sostenere l'acquisto (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo e sostegno al capitale reputazionale delle famiglie); abitazioni ordinarie di produzione privata da affittare sul mercato privato;²³ autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo;²⁴ aree attrezzate in funzione residenziale (in affitto o in proprietà) per gruppi familiari estesi (40 persone circa);²⁵ affitto di cascine in disuso di proprietà pubblica attraverso una pluralità di contratti di locazione possibile (dall'enfiteusi al comodato, passando per l'affitto ordinario compensato da ristrutturazioni).²⁶

Sono altresì possibili soluzioni quali aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante (si pensi nuovamente ai caminanti siciliani che transitano ciclicamente nel Nord Italia), la regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà di famiglie rom o sinte, o in via transitoria il miglioramento delle baraccopoli.

Gli studi sociologici disponibili²⁷ convergono ampiamente nel mostrare non solo la maggiore *efficacia* di politiche basate su una pluralità di strumenti, ma anche la loro indubbia riduzione di sprechi e l'incremento di *efficienza* della spesa pubblica. La varietà di strumenti permette, infatti, di mirare meglio l'intervento sulle specificità dei differenti gruppi e di coinvolgerli responsabilmente su formule abitative da loro scelte, e su cui possono acquisire progressivamente diritti di proprietà, con un impegno diretto.

Dall'esperienza delle politiche condotte in Italia e in altri paesi europei emerge anche un altro aspetto di metodo per la realizzazione di una politica abitativa: l'importanza di garantire sempre attività di mediazione, punto su cui abbiamo già insistito, ma su cui torniamo a ragione. Infatti non si tratta solo di dare un'abitazione, quale che sia la formula, ma di riconoscere la diversità e lo stigma nei confronti di questi gruppi e stare al loro fianco per mediare i conflitti che la loro presenza può aprire.²⁸

Per quanto riguarda le politiche del lavoro,²⁹ esse convergono nel mostrare l'importanza di interventi mirati in maniera *esplicita ma non esclusiva* ai rom, da inserire all'interno delle politiche attive del lavoro, che facciano tesoro del trasferimento di interventi e politiche già valutate in precedenza (*evidence based*), che ve-

dano un forte coinvolgimento delle autorità locali e non solo degli enti che si occupano tradizionalmente di politiche del lavoro e che siano sempre fondati su una partecipazione attiva dei rom stessi.

Dall'analisi comparata dei migliori progetti di politica attiva del lavoro rivolti ai rom con finanziamento dell'UE emerge un quadro assai convergente sull'importanza di investire congiuntamente su uomini e donne, offrendo sempre non un'opportunità di lavoro per nucleo familiare, ma opportunità di lavoro a entrambi i membri di una coppia, includendo anche le donne, per evitare asimmetrie che producono sovente effetti perversi.³⁰ Anche la formazione professionale «funziona meglio» se si rivolge alla coppia, non solo ai singoli, e prevede ipotesi d'inserimento professionale per entrambi i coniugi (per esempio portinerie, lavori di pulizia, giardinaggio, che permettano il lavoro e l'accudimento dei figli al tempo stesso). Ne emergono anche indicazioni di metodo preziose relative all'importanza che la ricerca del lavoro da parte dei rom sia legittimata esplicitamente dalle autorità locali.³¹ Indicazioni similari sono state riprese anche dall'associazionismo in Italia.

La ricerca comparativa sull'inserimento dei minori sinti e rom a scuola mostra che dove i bambini prove-

nienti da un gruppo zingano non sono oggetto di misure educative specifiche, l'efficacia della scolarizzazione è maggiore.³²

Il coinvolgimento

I diversi gruppi zingani sono una grande minoranza linguistico-culturale. Non sono un gruppo omogeneo, ma stratificato: è «zingaro» anche l'imprenditore che gira con le piste dei suoi circhi per l'Europa, o il grande giocatore di calcio. Come abbiamo detto all'inizio, ci sono una borghesia, un ceto medio commerciale, una classe popolare che lavora in edilizia o in altri mille settori. Per contrastare la mendicizia minorile, i furti e i borseggi, i migliori alleati sono i rom e i sinti stessi. La maggior parte di loro non ama questi comportamenti, li vede come segni di disperazione e opportunismo.

Per offrire opportunità reali e traiettorie di uscita dalla devianza, un clima meno ostile aiuta molto. E moltissimo aiuta lavorare con le associazioni di rom e sinti, oltre che con il sindacato e con il terzo settore. È importante non chiudere gli occhi di fronte ai problemi di delinquenza e criminalità e affrontare con serietà le condizioni che portano a comportamenti illegali. Al contem-

¹ Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'articolato rapporto per il Senato della Repubblica italiana e la Camera dei deputati. Cf. T. VITALE, «Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica», in *Osservatorio di politica internazionale* 21, ottobre 2010.

² L. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Laterza, Roma-Bari 2004.

³ P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, Giuffrè, Milano 2011 (in corso di pubblicazione).

⁴ Un'analisi comparativa dei casi di presunto rapimento di bambini da parte dei rom ha permesso di stabilire con esattezza che fra il 1985 e il 2007 non vi è alcun caso accertato di rapimento di minori imputabile a persone appartenenti a un gruppo rom o sinto, e anche di mostrare come non vi sia stato alcun tentativo di rapimento riconducibile a questi (S. TOSI CAMBINI, *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze*, CISU, Roma 2008).

⁵ In Germania nel 1407, in Ungheria nel 1416, in Polonia nel 1417, in Svizzera nel 1418, in Francia nel 1419, in Belgio e Olanda nel 1420, in Spagna nel 1425, in Russia nel 1501, in Scozia e in Danimarca nel 1505, in Svezia nel 1512, in Inghilterra nel 1514, in Portogallo nel 1521, in Galles nel 1579 e in Finlandia nel 1584.

⁶ Cf. P. BONETTI, «I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia», in BONETTI, SIMONI, VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*.

⁷ *Ivi*. Proprio perché si tratta di una minoranza diffusa sul territorio, la legge statale non potrà però essere lasciata soltanto alla spontanea attuazione delle amministrazioni statali, regionali e locali, ma dovrà prevedere appositi organismi nazionali e locali di consulenza, anche con l'apporto di personale appartenente alla minoranza dei rom e dei sinti, dovrà disciplinare la figura del mediatore interculturale rom e sinto, dovrà promuovere le attività delle associazioni di rom e sinti e il loro effettivo coinvolgimento prima di ogni decisione pubblica che riguardi la minoranza, dovrà prevedere un programma periodico di azioni positive da attuarsi a livello nazionale, regionale e locale, per la cui realizzazione si possono usare i fondi dell'UE per l'inclusione sociale e per gli investimenti regionali in favore dell'abitazione delle categorie svantaggiate.

⁸ Cui si sono poi aggiunte Lazio (1985), Piemonte (1986), Sardegna (1988), Friuli-Venezia Giulia (1988), Emilia Romagna (1988), Toscana (1988), Lombardia (1989), Liguria (1992), Marche (1994). Anche la Provincia autonoma di Trento ha legiferato in merito nel 1985.

⁹ A. SIMONI, «Stato di diritto e rom. Breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto», in AA. VV. (a cura di), *Alla periferia del mondo. Il popolo dei rom escluso dalla storia*, Fondazione Roberto Franceschi, Milano 2003.

¹⁰ Cf. T. VITALE (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma 2009.

¹¹ L. MONASTA, «La condizione di salute delle persone rom e sinti nei campi nomadi», in BONETTI, SIMONI, VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*; 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*, Teti, Milano 2008; ID., «Le politiche abitative per i rom e i sinti», in BONETTI, SIMONI, VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*; N. SIGONA, *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Nonluoghi libere edizioni, Seregno di Civezzano 2002; S. IGNAZI, M. NAPOLI (a cura di), *L'inserimento scolastico dei bambini rom e sinti*, Franco Angeli, Milano 2005; EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER, *Barriers to the education of Roma in Europe: a position paper*, ERRC, Budapest 2002.

¹² P. ARRIGONI, T. VITALE, «Quale legalità? Rom e gagi a confronto», in *Aggiornamenti sociali* (2008) 3, 182-194.

¹³ Cf. R. CHERCHI, G. LOY (a cura di), *Rom e sinti. Storia e cronaca di ordinaria discriminazione*, Ediesse, Roma 2009.

¹⁴ Gli studi sociologici a cui ci riferiamo sono descritti in T. VITALE (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma 2009.

¹⁵ Per altri casi interessanti con particolare riferimento ad alcuni comuni in Toscana cf. FONDAZIONE MICHELUCCI, *Osservatorio sugli insediamenti rom e sinti in Toscana*, Fondazione Giovanni Michelucci, Fiesole 2004; per il Piemonte cf. S. FRANCESE, M. SPADARO, *Rom e sinti in Piemonte*, IRES, Torino 2005.

¹⁶ W. FELSTINER, R. ABEL, A. SARAT, «The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming», in *Law and society review* 15(1980) 3-4, 631-54.

¹⁷ Cf. J. GUSFIELD, *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago University Press, Chicago 1981; D. CÉFAI, *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, La découverte, Paris 2007.

¹⁸ J. KINGDON, *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston, 1984.

¹⁹ La tipologia tripartita formulata da P. BERGER (a cura di), *The limits of social cohesion*, Westview Press, Boulder-Oxford 1998 offre un'utile griglia di riferimento.

²⁰ Si vedano anche le ricerche effettuate in proposito sul caso inglese: J. RICHARDSON, «Dove abitano i rom e i travellers in Inghilterra?», in G. BEZZECCHI, M. PAGANI, T. VITALE (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano 2008; e su quello francese in M. BIDEZ, *L'étude des aires de grand passage: paradoxes d'une dynamique d'acueil*, INHES, Paris 2008.

²¹ Per sostenere quanti nel mondo della scuola sono in relazione

po non si possono sottovalutare i problemi di discriminazione introdotti da generalizzazioni indebite.

Le indicazioni delle valutazioni sistematiche effettuate dall'OCSE monitorando diverse città europee ci spingono a segnalare l'importanza cruciale della partecipazione dei rom e dei sinti nella formulazione dei progetti che li riguardano come un *requisito appropriato e necessario*, una *condicio sine qua non*. Questo perché nei confronti dei gruppi zingari non si tratta solo di lottare contro la loro esclusione sociale, ma anche e soprattutto di invertire processi di stigma e promuovere la convivenza con la società maggioritaria. È fondamentale perciò promuovere il riconoscimento reciproco, anche rendendo più visibile la cultura dei rom, considerando la loro presenza un'opportunità e una ricchezza e non una fonte di disagi. In questa direzione vanno le politiche che creano dei dispositivi di dialogo e confronto fra i cittadini, compresi i cittadini rom e sinti, nonché i 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 a un istituto di *cultura sinta*).

Non si tratta solo di fornire beni e servizi a compensare un *deficit* e una mancanza (un «vuoto» da riempire),

ma di sostenere le 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 modalità degli strumenti da attuare e valutare. La centralità del nesso fra capacità di agire e libertà di scelta, riconoscibile nelle politiche sociali con maggiori risultati, 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»³³ e nell'acquisizione della *ownership* dei progetti che li riguardano.

Tommaso Vitale*

* Docente di Sociologia urbana, direttore della laurea magistrale «Governing the Large Metropolis», Centre d'études européennes (CEE), Science Po, Parigi.

con i bimbi e le bimbe rom e sinti, si veda la bibliografia nel riquadro a p. 782.

²² Per citare solo le più recenti si vedano EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Housing conditions of Roma and travellers in the European Union. Comparative report*, FRA, Wien 2009; T. VITALE, «Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia: pluralità di contesti e varietà di policy instruments», in *Jura gentium. Journal of philosophy of international law and global politics* 9(2009) 1; EUROPEAN COMMISSION, *Roma in Europe: the implementation of European Union instruments and policies for Roma inclusion. Progress Report 2008-2010*, Commission Staff working document, Open Society Foundations, 2010.

²³ Il Comune di Bologna, ad esempio, ha collocato in affitto sul mercato privato circa 53 famiglie rom (240 persone), attraverso una formula di affitto 4+4 anni da parte del Comune con i privati e subaffitto del Comune ai rom, al 50% del costo del mercato, con l'obiettivo di arrivare al 100% in 8 anni: questa formula, comprensiva anche di un servizio educativo di mediazione e accompagnamento sociale, ha permesso di ridurre a un quarto la spesa prima impegnata per la gestione e manutenzione del campo (senza considerare i costi indiretti di polizia locale). Anche il caso di Bergamo, su numeri ancora più significativi (circa 400 persone), merita di essere considerato attentamente.

²⁴ L'esperienza padovana con i sinti mostra costi molto contenuti per autocostruzioni in muratura: circa 60.000 euro ad appartamento (compreso il costo dei suoli) all'interno di edifici pensati per nuclei familiari allargati, ciascuno di 4 appartamenti. Sperimentazioni con case in legno a due piani (72 m²) realizzate dai rom a Roma presentano costi ancora minori, circa 8.000 euro per la struttura e non più di 12.000 euro aggiuntivi per gli allacciamenti, con un costo complessivo minore di quello di un *container* attrezzato. Le esperienze di auto-costruzione permettono anche l'acquisizione di competenze professionali.

²⁵ A Guastalla, in provincia di Reggio Emilia, sono state realizzate delle microaree con costi non superiori ai 14.000 euro per nucleo familiare. Si veda anche il caso delle «aree residenziali di comunità» di recente istituzione in base alla legge provinciale n. 43 del 2009 della Provincia autonoma di Trento.

²⁶ Venezia è la città che forse ha maggiormente usato questo strumento, giungendo a sistemare circa 1.000 rom provenienti dalla ex Iugoslavia alla fine degli anni Novanta.

²⁷ Cf. VITALE (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*; TOSI, «Lo spazio dell'esclusione».

²⁸ Con particolare riferimento alle situazioni di sgombero forzato, sono da considerarsi vincolanti le indicazioni provenienti in proposito dalla Corte costituzionale e dagli organismi internazionali. In for-

za di queste indicazioni va affermato con chiarezza che, in Italia e altrove, è illegittimo effettuare sgomberi forzati di insediamenti abusivi in assenza di alternative residenziali. «Le prescrizioni delle Nazioni Unite in materia di sgomberi forzati, stabilite nelle Linee guida sugli sgomberi forzati del 20 maggio 1997 del Comitato per l'osservanza dei diritti economici, sociali e culturali, e la Raccomandazione 2005 (4) adottata il 23 febbraio 2005 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa stabiliscono precise e cogenti garanzie procedurali e sostanziali, relative fra l'altro a dettagliati obblighi di: a) consultazione genuina delle persone e dei gruppi interessati; b) adeguata e preventiva notifica a tutte le persone interessate della data e delle modalità dello sgombero; c) identificazione dei soggetti istituzionali incaricati di eseguire lo sgombero; d) garanzia del contraddittorio e di accesso alla tutela in giudizio dei propri diritti; e) predisposizione di adeguate alternative abitative per i nuclei familiari affetti; f) garanzia della vita familiare e dei diritti fondamentali delle persone» (TAVOLO ROM, *Politiche possibili nell'area metropolitana di Milano. Modelli e proposte*, Job, Milano-Buccinasco 2010, 12; reperibile *on-line* su web.me.com/tommaso.vitale/Politiche_per_i_rom_e_i_sinti).

²⁹ Fra le più recenti cf. POLICY CENTER FOR ROMA & MINORITIES, *Closing the social exclusion cycle in the European Union: a European Union framework strategy on Roma*, Bucharest 2010.

³⁰ M. CORSI, C. CREPALDI, M. SAMEK LODOVICI, P. BOCCAGNI, C. VASILESCU, *Ethnic minority and Roma women in Europe: a case for gender equality?*, European Union, Bruxelles 2010.

³¹ POLICY DEPARTMENT ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, European Parliament, IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4. Alfredo Alietti, inoltre, dopo anni di indagine etnografica con i sinti di Voghera, ha proposto un quadro analitico estremamente raffinato e stimolante per ragionare sui processi di scolarizzazione e sulle modalità di intervento educativo extrascolastico dentro un quadro di duplice tensione, con il contesto esterno ma anche inter-generazionale all'interno dei gruppi. Ne ricava indicazioni a non contrapporre il minore sinto alla propria famiglia e a pensare percorsi di sostegno ed emancipazione mai solo per i bambini ma, differenziati, anche per gli adulti: se si vuole sostenere la scolarizzazione dei bambini occorre mostrare il vantaggio della formazione anche agli adulti. Cf. A. ALIETTI, «Generazioni nomadi tra tradizione e mutamento», in VITALE (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*.

³² L. PIASERE, «Rom, sinti e caminanti nelle scuole italiane: risultati di un progetto di ricerca di etnografia dell'educazione», in F. GOBBO (a cura di), *Processi educativi nelle società multiculturali*, CISU, Roma 2007.

³³ TAVOLO ROM, «Politiche possibili per i rom e i sinti a Milano», in *Prospettive sociali e sanitarie* 40(2010) 7, 14.