

Vitantonio Gioia
Università del Salento
Antonio Ciniero
Università del Salento

Inclusione ed esclusione dei gruppi rom. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali¹

Abstract

This paper focuses on three fundamental aspects: the economic and social transformations brought about by the processes of globalization; the effects of these processes on demographic dynamics and migratory flows; the analysis of the Roma question, with particular reference to the processes of social inclusion/exclusion. This threefold analytical dimension seems also necessary in order to investigate a particular aspect: if we isolate the Roma question from a more general analytical context, we risk incurring an interpretative mistake: the isolated phenomenon becomes an object of analysis in itself, its morphology is considered a priority (and, it can be said, an exclusive one) both for its explanation and for the search for possible solutions. The whole macrocosm, within which it is inserted, vanishes into the background, becoming analytically irrelevant and changing the Roma question into an emergency problem.

Keywords: *Globalization; Social Inequalities; Roma; Policies for Roma; Social Inclusion/Exclusion.*

¹Pur essendo questa introduzione il risultato di un'elaborazione comune, i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati scritti da Vitantonio Gioia, i paragrafi 4, 5 e 6 da Antonio Ciniero.

1. L'economia e le società attuali sono caratterizzate da meccanismi che producono straordinari incrementi della ricchezza e, nello stesso tempo, vasti processi di impoverimento, che riguardano segmenti sempre più ampi della popolazione globale. Nei decenni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, gli stati ricchi hanno assicurato il benessere dei propri cittadini attraverso il continuo incremento dei posti di lavoro e l'adozione di meccanismi di parziale redistribuzione del surplus (anche per effetto di una sorta di patto tacito tra Stato e grandi imprese che aveva caratterizzato il periodo di produzione fordista). Ciò ha strutturato un "immaginario collettivo" secondo cui, data la struttura invariante dell'economia e date le regole del gioco che essa imponeva, fosse possibile una sorta di virtuosa connessione tra incremento della ricchezza nazionale e distribuzione dei vantaggi tra coloro che partecipavano al processo produttivo. Certo, la distribuzione della ricchezza non appariva equa, ma tale diseguaglianza era ritenuta accettabile dalla maggior parte dei cittadini, in quanto non impediva vantaggi significativi in termini di incrementi di reddito, di opportunità e di aumento del benessere. Le diseguaglianze erano percepite come un fenomeno esterno rispetto al sistema economico occidentale. Esse, infatti, caratterizzavano soprattutto i paesi arretrati ed erano attribuite alla loro riluttanza, incapacità o lentezza nell'adozione di un modello di sviluppo, che nei paesi ricchi era stato in grado di garantire ricchezza, benessere e progresso sociale.

La globalizzazione si è sviluppata, in maniera accelerata dalla fine secolo scorso, non solo in virtù della forza dei meccanismi economici e della rivoluzione tecnico-scientifica da cui questi ultimi erano sostenuti e potenziati, ma anche grazie alla diffusa accettazione del modello di sviluppo che essa proponeva (specie

all'indomani del fallimento del modello socialista). La globalizzazione ha esercitato una straordinaria attrazione "culturale", che ha orientato le aspettative e le scelte di uomini e donne sia all'interno dei paesi avanzati, che all'interno dei paesi in via di sviluppo. Un bilancio anche superficiale mostra che la "grande promessa" non è stata mantenuta (Stiglitz intitola un capitolo del suo *La globalizzazione e i suoi oppositori: "Promesse infrante"*). Certo, suona abbastanza ingenua, se non ironica, la convinzione di coloro che immaginavano che un sistema come quello capitalistico, fondato sulle diseguaglianze, potesse in virtù dell'accelerazione della sua dinamica e della sua estensione globale, divenire qualcosa di diverso da sé, garantendo una più equa ripartizione delle risorse e delle opportunità oltre che nei paesi avanzati, anche nei paesi in via di sviluppo.

Se l'ottimismo dei sostenitori della globalizzazione non è stato confortato dai fatti e dalla loro evoluzione, lo stesso può dirsi per il pessimismo liquidatorio dei critici, che sono ricorsi a semplificazioni utili per animare lunghi (e, a volte, inconcludenti) dibattiti politici, ma poco funzionali all'illustrazione adeguata di portata ed effetti di un fenomeno storico complesso, risultato di "un insieme di processi" che si sviluppano "in maniera contraddittoria e conflittuale" (Giddens, 2000: 25).

La letteratura contemporanea è ricca di interpretazioni contrastanti che da un lato sollecitano a "ripensare il capitalismo", riformandolo; dall'altro, enfatizzando gli aspetti negativi della globalizzazione, propongono – anche se in maniera confusa – di intraprendere nuovi percorsi. I primi sottolineano i grandi vantaggi che sono stati determinati dall'attuale integrazione internazionale, dalla riduzione dei costi

dei trasporti e delle comunicazioni, dalla circolazione internazionale di beni e servizi, dalla diffusione di standard più elevati di produttività in vaste aree del mondo, ecc. Tutto questo ha ridotto drasticamente l'isolamento di molti paesi in via di sviluppo, facendoli crescere "in modo più rapido di quanto avrebbero potuto fare altrimenti" (Stiglitz, 2002: 4) e consentendo loro "di accedere a conoscenze di gran lunga superiori a quelle di cui cent'anni fa erano in possesso i ricchi di qualunque paese". Nel complesso, anche grazie alla globalizzazione, "molte persone vivono oggi più a lungo e con un tenore di vita nettamente superiore" rispetto al passato (*ibidem*) e, a livello globale, pare possibile programmare politiche che incidano positivamente e ancora più efficacemente sulle condizioni di vita dei cittadini delle aree più povere.

Da questi risultati del capitalismo e della globalizzazione contemporanea non si può prescindere, né sul piano analitico, né sul piano pratico. Sul piano analitico perché le forme di "adattamento creativo" (Polanyi) che caratterizzano la vita dell'uomo e delle sue relazioni sociali dipendono dai progressi della scienza e della tecnica. Le innovazioni, radicate su tali progressi, cambiano l'orientamento della società, determinando quegli "aggiustamenti, sia istituzionali sia ideologici" che rendono possibile pensare lo sviluppo economico e sociale nel lungo periodo, in maniera differente rispetto al presente (Kuznets, 1990: 89). Questo tipo di trasformazioni rappresenta sempre "un'avventura nel parzialmente ignoto", determinando effetti cumulativi "tutti nuovi", che "si estendono a lungo nel tempo e determinano come risultato un'enorme trasformazione della produzione economica e delle relazioni produttive" (ivi: 100). Ma, ciò che non va sottovalutato (e che spesso non entra nell'orizzonte dell'analisi economica), è che il loro impatto

determina trasformazioni culturali profonde, che cambiano la consapevolezza degli uomini non solo in rapporto al presente, ma anche in rapporto a suoi possibili cambiamenti strutturali. “Il punto essenziale da afferrare, sottolineava Schumpeter, è che chi studia il capitalismo studia un processo essenzialmente evolutivo. Sembra strano che possa sfuggire un fatto così ovvio, per giunta rilevato tanto tempo addietro da Karl Marx; eppure, l’analisi frammentaria da cui discende la parte essenziale delle nostre proposizioni sul funzionamento del capitalismo moderno continua tenacemente a ignorarlo” (Schumpeter, 1977: 78). Allo stesso tempo, molti dei critici del capitalismo continuano a legare le trasformazioni strutturali del capitalismo e la costruzione di un nuovo modello di organizzazione sociale a un collasso economico del sistema. In fondo, rilevava proprio Marx, muoversi verso un nuovo modello di sviluppo implica una valorizzazione dei caratteri dell’uomo contemporaneo come “prodotto... totale e universale della società”, in quanto “ricco di bisogni perché ricco di qualità e relazioni” (Marx, 1970: 10-11). Solo sulle scelte consapevoli degli uomini si possono fondare processi di cambiamento, che mettano in discussione assetti proprietari arcaici che rappresentano un ostacolo all’ulteriore emancipazione umana e un freno per il “progresso sociale”.

2. I critici della globalizzazione sottolineano non solo i costi che quei paesi hanno dovuto sostenere (in termini di squilibri sociali) per l’adozione del nuovo modello di sviluppo, ma anche la persistenza di divari rilevanti tra i paesi avanzati e quelli arretrati, in cui milioni di persone continuano a vivere al di sotto della soglia di povertà. In molti casi, anzi, la crescita della ricchezza globale è stata accompagnata da un aumento delle

diseguaglianze, alimentando rabbia e risentimento nei riguardi delle tante “ipocrisie” che hanno costellato il processo di globalizzazione. D’altro canto, le trasformazioni strutturali del capitalismo contemporaneo hanno prodotto effetti negativi anche nelle aree avanzate, effetti che sono stati accentuati dalla crisi del 2008. Riconversioni produttive, delocalizzazioni, riduzione delle politiche di welfare e crisi dei debiti sovrani hanno indotto significativi aumenti della disoccupazione e fenomeni di diffusa insicurezza nel mondo del lavoro. Ne deriva che: da un lato la globalizzazione non è riuscita, come prometteva, a ridurre significativamente la povertà a livello mondiale; dall’altro, ha contribuito a determinare insicurezza e forme allarmanti di precarietà tra i lavoratori di tutto il mondo (Cohen, 1999: 58 sgg. Cfr anche Avent, 2017: 57 sgg).

Le promesse di percorsi virtuosi sollecitate dalla globalizzazione si fondavano su due presupposti: il primo era relativo alla capacità del mercato e dei suoi automatismi di essere l’unico vettore possibile dei processi di diffusione del benessere; il secondo era connesso con la necessità di esprimere una *global governance*, in grado di assicurare un’evoluzione, per quanto possibile, ordinata e condivisa dei processi in corso. L’acritica fiducia negli automatismi di mercato è un “atto di fede” che da sempre è stato fondato sulla modellistica economica, ma non sulla lettura dei fenomeni reali. In realtà, tutti gli economisti affermano in premessa che il problema delle scelte di natura extra-economica e relative al tema della giustizia sociale ricadono al di fuori degli orizzonti analitici dell’*economics*. Tuttavia, siccome la crescita è una condizione necessaria (anche se non sufficiente) per la riduzione delle diseguaglianze e della povertà, il loro ragionamento assume un carattere normativo. Un determinato modello di crescita diviene

un *prius* rispetto a ogni altra considerazione e le finalità sociali si possono porre solo se in coerenza con le determinanti fondamentali del discorso economico. L'insistenza sulla distribuzione, come tema rilevante per l'analisi economica, viene ritenuta inconsistente e "dannosa", anche se molto seducente. Da ciò segue che l'unico tema di cui l'*economics* deve occuparsi è quello della crescita, lasciando da parte la questione della distribuzione, anche quando si tratta di intervenire per migliorare le condizioni di vita dei segmenti più poveri della società: "le potenzialità di miglioramento delle vite dei poveri attraverso l'identificazione di modi diversi di distribuire la produzione... non sono niente a confronto del potenziale, evidentemente illimitato, dell'incremento della produzione" (Lucas, 2003: 20).

Che le esperienze storiche del capitalismo occidentale abbiano dimostrato la infondatezza della relazione meccanica tra crescita della ricchezza e incremento del benessere non viene ritenuto sufficiente per sgretolare le certezze dell'*economics* e la sua aprioristica richiesta di "liberare mercati" e agenti economici da vincoli, che possano pregiudicare i benefici effetti degli automatismi di mercato. Non è un caso, quindi, se quello stesso modello ha costituito l'architrave dell'economia dello sviluppo e delle proposte di politica economica che ne hanno caratterizzato l'evoluzione. Le regole del gioco, che avrebbero dovuto garantire la crescita dei paesi poveri, erano definite in base alla convinzione che la crescita economica, anche in assenza di indirizzi politici espliciti, avrebbe garantito in ogni caso l'incremento del benessere dei singoli e della collettività. Insomma, l'alta marea – per utilizzare una metafora cara ai neoliberalisti – sarebbe stata in ogni caso vantaggiosa per tutte le imbarcazioni, tanto dei ricchi quanto dei meno fortunati.

Tuttavia, la crescita non è né un fenomeno omogeneo, né un processo che coinvolge tutti i settori produttivi nella stessa maniera. Essa, come rilevava Schumpeter, induce dinamiche complesse (“distruzione creatrice”) (Schumpeter, 1977: 77-81) e, per sua natura, induce squilibri nell’economia e nella società. Se alcuni settori crescono rapidamente, altri diventano altrettanto velocemente obsoleti. Ovviamente, gli effetti sociali di queste dinamiche possono avere un segno positivo, se il numero di coloro che traggono vantaggi dalla nuova situazione è superiore a quelli che ne sono svantaggiati. Persino nella fase della crescita gli effetti economici e sociali non sono agevolmente prevedibili e, per tornare all’esempio dell’alta marea, può succedere che “un’alta marea improvvisa, specialmente se accompagnata da una tempesta, [possa] scaraventare a terra le barche più deboli” (Stiglitz, 2002: 78). Questi effetti sociali della dinamica economica sono enormemente ampliati dalle crisi e dal rallentamento dell’economia. Anche in tal caso, gli automatismi di mercato non solo non sono in grado di attenuare gli effetti degli squilibri, ma tendono ad amplificarli, rendendoli socialmente devastanti. Solo istituzioni efficienti possono svolgere, attraverso adeguate politiche redistributive, un ruolo rilevante, alleviando gli effetti sociali delle crisi e accelerando le possibilità della ripresa economica.

Il problema è, e siamo al secondo aspetto, che il mercato non è in grado (d’altra parte non è la sua funzione specifica) di garantire meccanicamente finalità extra-economiche: giustizia sociale, riduzione delle diseguaglianze, salvaguardia dell’ambiente. Queste finalità possono essere perseguite solo se ci sono set di istituzioni e orientamenti politici, in grado di porle e di perseguirle con continuità. Qui si tocca un’altra delle

questioni rilevanti dell'attuale processo di globalizzazione. Esso supposeva il consolidamento e l'operatività di istituzioni sovranazionali, in grado di assicurare una *governance* all'altezza dei problemi posti dagli inediti fenomeni creati dalla globalizzazione. Tuttavia, le istituzioni sovranazionali (Banca Mondiale, FMI, WTO, ecc.) non solo non hanno svolto la funzione immaginata, ma in realtà – intrappolate nella visione *mainstream* – non potevano svolgerla, limitandosi ad accompagnare l'evoluzione economica con lo sguardo rivolto più agli interessi economici e commerciali dei paesi ricchi, che alle politiche di welfare, alla giustizia sociale e all'equilibrio ecologico. Per quanto riguarda i paesi poveri, il FMI si è limitato a imporre “teorie economiche sbagliate”, promuovendo la liberalizzazione dei mercati finanziari, senza valutare le conseguenze che questo avrebbe avuto sulle fragili economie dei paesi in via di sviluppo. Per tornare all'immagine dell'alta marea che arrecherebbe, in maniera meccanica e automatica, benefici a tutte le imbarcazioni consentendo loro un'agevole navigazione in mare aperto, si è trattato di un'operazione che metteva le fragili imbarcazioni dei paesi poveri “in un mare in tempesta prima di riparare le falle nello scafo, prima che il comandante fosse pronto, prima che i giubbotti di salvataggio fossero caricati a bordo. Persino nella situazione più favorevole, erano moltissime le possibilità che si capovolgessero alla prima ondata un po' più violenta delle altre” (Stiglitz, 2002: 16). Tutto questo è avvenuto in presenza di una perdita di potere economico da parte degli stati nazionali, non più in grado di intervenire efficacemente in funzione anticiclica, e costretti, dalla dinamica dei mercati finanziari, a ridurre drasticamente le politiche di welfare. Ne è emerso l'inquietante paradosso secondo cui “la nazione diventa non solo troppo piccola per

risolvere i grossi problemi ma anche troppo ampia per risolvere i piccoli problemi” (Giddens, 2000: 25). In presenza di questa impotenza si è assistito alla rinascita di retoriche nazionaliste, tese a sollecitare anacronistiche e spasmodiche ricerche di “spinte identitarie”, su cui hanno riposto confusamente e irrazionalmente la speranza di approntare risposte adeguate alle sfide del presente, tentando di spostare all’indietro le lancette della storia.

I processi di impoverimento e le diseguaglianze hanno assunto la forma di una drammatica riduzione delle opportunità, poiché ai gap di natura produttiva e tecnologica si sono aggiunti gli effetti negativi determinati da un progressivo peggioramento delle condizioni sociali (emergere e consolidarsi di regimi autoritari, riduzione della sicurezza sociale, basso livello di mobilità, acuirsi delle contrapposizioni violente, ecc.). Le ricorrenti crisi economiche e gli squilibri crescenti tra aree avanzate e aree arretrate (e all’interno delle stesse aree avanzate) hanno creato una situazione di insoddisfazione e instabilità che ora si riverbera sulla tenuta della democrazia e degli stessi sistemi politici, che paiono incapaci di trovare sbocchi credibili alle sfide attuali. Brexit, Trump, la diffusione di populismi, che rivendicano forme inedite e inquietanti di nazionalismi, da un lato alimentano tendenze neo-mercantilistiche, fondate sulla contrapposizione tra crescita della ricchezza nazionale e crescita della ricchezza internazionale, dall’altro mettono in discussione le possibilità operative di istituzioni internazionali che favoriscano convergenze strategiche di medio periodo.

Uno degli elementi su cui si misura l’attuale crisi del modello di sviluppo dominante è relativa al “rischio ambientale”. Purtroppo, anche su questo aspetto si manifesta una tendenza preoccupante, quella di trattare gli effetti dei cambiamenti

climatici esclusivamente come un “problema ambientale”, ignorando il fatto che la portata di tali cambiamenti incide ormai profondamente non solo sui sistemi economici, ma sul futuro dell’intera umanità (Sen, 2002: 97).

Anche su questo piano, la sottovalutazione, al di là della retorica, degli squilibri ecologici e del loro impatto sulle nostre società è dovuto al fatto che, almeno nell’immediato, i loro effetti negativi non si distribuiscono equamente e colpiscono soprattutto “le comunità più povere” (Sachs, 2002: 183), devastandone i sistemi economici e sociali, caratterizzati da fragili forme di equilibrio radicate su modelli produttivi tradizionali, al cui interno “le risorse ambientali sono spesso complementari con altri beni e servizi”, per cui “il depauperamento di una risorsa ambientale può portare all’indigenza alcuni gruppi di persone anche se l’economia a livello aggregato sta crescendo” (Dasgupta, 2007: 39).

La crisi dei sistemi agricoli e delle economie dei paesi più poveri determinano persistenti erosioni delle opportunità di sostentamento, cronica insicurezza alimentare, aumento di malattie dovute al peggioramento delle condizioni igieniche (cattiva alimentazione, carenza di acqua, ecc.), crescenti conflittualità e imponenti fenomeni migratori, (Mazzuccato, Jakobs, 2017: 275 ss).

Si tratta di una (certo, non la sola) delle cause delle migrazioni di massa, che stanno caratterizzando in modo particolarmente rilevante il mondo contemporaneo. D’altra parte, se “le opportunità globali non si muovono verso la gente, allora sarà inevitabilmente la gente a muoversi verso le opportunità globali” (United Nations Development Program 1993, p. 65). Tuttavia, anche su tale temi si assiste a inediti paradossi: la globalizzazione ha contribuito a ridurre le differenze culturali,

ma gli squilibri economici e la diffusa insicurezza economica stanno determinando la crescita di nuove barriere (con la costruzione di muri a difesa dei confini dei paesi ricchi). A tal proposito, pare interessante quanto afferma Yuval Noah Arari a proposito dell'Unione Europea e del suo approccio al tema delle migrazioni: "The European Union was built on the promise to transcend the cultural differences between French, Germans, Spanish and Greeks. It might collapse due to its inability to contain the cultural differences between Europeans and migrants from Africa and Middle East" (Arari, 2018: 139).

3. È stato abbondantemente dimostrato che i meccanismi di rifiuto e di esclusione tendono a proliferare e a diffondersi rapidamente (anche per convenienze politiche) in società coinvolte da crisi economiche, da riduzioni delle politiche di welfare e da un aumento complessivo dell'incertezza sociale. Come spesso succede, analisti e policy-maker tendono a concentrare la loro attenzione sugli aspetti di superficie, ignorando la loro radici nelle dinamiche delle strutture economiche della società contemporanea, in base all'idea che vanno, in primo luogo, affrontati i fenomeni di crisi.

Il rischio che emerge da una tale visione è quello di considerare separatamente i fenomeni di disuguaglianza e esclusione, trascurando o sottovalutando il sostrato comune su cui essi crescono (anche in forme diverse) e si sviluppano. Ovviamente, ogni situazione di crisi va affrontata tempestivamente, ma se non si recupera una visione d'insieme, che la collochi in un contesto analitico corretto che orienti politiche appropriate e non di breve periodo, si rischia di cadere nei circoli viziosi tipici delle logiche emergenziali: ogni fenomeno di crisi sollecita misure urgenti; queste standardizzano

attitudini e comportamenti. In tal modo, lo squilibrio da emergenza si trasforma in un dato endemico, favorito dalla permanenza dei fattori che l'hanno prodotto (che non possono essere affrontati da politiche emergenziali e di breve periodo). Inoltre, il fenomeno, isolato, diventa oggetto d'analisi in sé e le sue peculiarità vengono considerate prioritarie (e, si può dire, esclusive) sia per la sua spiegazione, sia per la ricerca di possibili soluzioni. Tutto il macrocosmo, entro cui si inserisce, svanisce sullo sfondo e diventa analiticamente irrilevante.

4. Le diseguaglianze socio-economiche, le modalità in cui le diseguaglianze prendono forma sui territori, le dinamiche di interazione tra diseguaglianze socio-economiche e strutturazione dei flussi migratori, le possibili forme di *governance* dei fenomeni migratori e dei fenomeni sociali che le migrazioni innescano – tanto nei paesi di partenza, quanto in quelli di arrivo – sono da sempre i temi di ricerca dell'Osservatorio Provinciale sulle Immigrazioni di Lecce (OPI), prima, e dell'International Center of Interdisciplinary Studies on Migration (Icismi)², dopo. In un arco temporale di quasi trent'anni sono state realizzate numerose iniziative di *ricerca-azione*. La più recente attività di ricerca realizzata su questi temi ha avuto luogo nel 2017,

²L'Osservatorio Provinciale sulle Immigrazioni di Lecce è stato un organismo di ricerca sul fenomeno migratorio fondato e diretto dal prof. Luigi Perrone, docente di Sociologia delle migrazioni all'Università del Salento. L'OPI fu formalmente costituito nel 1995, in seguito a un accordo di programma tra l'Università degli Studi di Lecce e la Provincia di Lecce; dal 2011, ha cambiato la sua veste giuridica divenendo un Centro Internazionale di Studi Interdisciplinari sulle Migrazioni (Icismi) incardinato nel dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo dell'Università del Salento. Attualmente l'Icismi è presieduto dal prof. Vitantonio Gioia, il coordinatore scientifico è il prof. Luigi Perrone .

nell'ambito di un accordo di programma tra la Regione Puglia - Sezione Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale e l'Icismi - Dipartimento di Storia, Società, Studi sull'Uomo dell'Università del Salento³. Questo accordo, siglato nel 2016, è stato fortemente voluto dal compianto dott. Stefano Fumarulo, dirigente della sezione regionale. Fumarulo avvertiva l'esigenza di dotare l'istituzione regionale di strumenti conoscitivi adeguati (per esempio, la costruzione di un Osservatorio Regionale), che rendessero verificabili nel tempo le possibili ipotesi di intervento politico.

L'accordo di programma aveva come principale oggetto di studio i meccanismi di inclusione/esclusione con specifico riferimenti ai gruppi rom presenti nel territorio regionale. A tale scopo, l'Icismi ha realizzato una ricerca⁴ e organizzato un convegno internazionale, rivolgendo attenzione anche al ruolo ricoperto dall'azione pubblica nei suddetti processi di inclusione/esclusione sociale. Tanto il percorso di ricerca quanto le relazioni presentate al convegno hanno evidenziato la necessità di analizzare le specificità dei casi rom alla luce delle più generali dinamiche socio-economiche che investono la società nel suo complesso, partendo da una molteplicità di prospettive (storica, economica, sociologica e politica). I risultati hanno confermato quanto da tempo assodato dalla letteratura in materia: la storia dei diversi gruppi rom è profondamente connessa con quella dei luoghi in cui hanno vissuto. Le relazioni tra rom e non rom, sviluppatasi storicamente, hanno nel tempo assunto forme differenti

³In questa sede, ci preme ringraziare l'intero Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo e il suo Direttore prof. Fabio Pollice, che non hanno mai fatto mancare il pieno e convinto sostegno alle attività di ricerca dell'Icismi.

⁴I risultati della ricerca sono consultabili nel report curato da Gioia, Ciniero, Pisanelli (2018).

(persecuzione, esclusione, assimilazione, scambio), a seconda dei contesti geografici e delle politiche pubbliche vigenti in quei luoghi (Piasere, 2004). Nonostante queste acquisizioni, però, soprattutto per quanto riguarda i decisori pubblici, si continua ad appropiare il tema delle forme di esclusione che interessano una parte numericamente rilevante delle popolazioni rom proponendo, in larga parte, politiche e interventi *speciali*, pensati e targettizzati in modo specifico “per i rom”. Questo tipo di approccio è ancora maggioritario in larga parte delle amministrazioni pubbliche italiane. Tuttavia, ad oggi, gli esiti non appaiono soddisfacenti e, probabilmente, è giunto il momento di favorire un approccio radicalmente differente che tenga, sì, conto delle specificità dei singoli casi, ma nell’ambito di un orientamento universalistico ai diritti.

5. Una delle questioni che resta ancora cruciale nei dibattiti è quella della definizione categoriale di chi possa essere o meno considerato *rom*. Una questione che non ha una soluzione condivisa, né sul piano degli studi scientifici, né su quello della definizione politico-legislativa⁵. Non esistono criteri oggettivi per determinare chi sia rom e chi non lo sia: esistono paesi in cui i rom sono riconosciuti come minoranza e altri in cui non lo sono; non tutti coloro che si autodefiniscono o sono definiti rom parlano la stessa lingua, o condividono una religione comune; inoltre i gruppi rom hanno provenienze geografiche diverse, così come molto diverse sono le condizioni socio-economiche o i livelli di scolarizzazione. Anche i tassi di partecipazione alla vita politica dei paesi nei quali vivono cambiano sensibilmente, in

⁵Piasere, già nel 1995, ricordava che il concetto di “zingari” aveva una struttura categoriale particolare: mancava di tratti necessari e sufficienti per definire in maniera esclusiva ed esaustiva quali fossero gli individui che potevano essere definiti “zingari”.

termini di partecipazione sia attiva che passiva (Bačlija, Haček, 2012; McGarry, Timofey, 2014).

Nonostante questa varietà, considerare i rom come appartenenti a gruppi etnici e/o con caratteristiche culturali comuni e rigidamente definite è stato e continua a essere un approccio piuttosto diffuso soprattutto nell'azione politica messa in campo dalle istituzioni pubbliche. D'altro canto, il processo di costruzione di un'immagine più o meno omogenea – in alcuni casi essenzialista – con cui viene identificata la cultura rom, iniziato nel Settecento con la diffusione delle teorie sull'origine indoariana del *romanes*, continua ancora oggi a condizionare, in particolare, il discorso pubblico sui rom (Sigona, 2006). È un discorso alla cui formazione partecipano, a diversi livelli, molti attori: politici, rappresentanti istituzionali, attivisti, associazioni, media, artisti e rappresentanti delle *élites romani*⁶ (McGarry, 2014) che veicolano, a seconda dei casi, immagini con cui identificare la cultura rom: devianza, precarietà economica, disagio abitativo, ma anche rivendicazione in positivo di aspetti legati dell'uso del *romanes*, al *mito fondativo* della comune discendenza indoariana di tutti i rom o alle rappresentazioni

⁶È dagli anni Settanta del Novecento che la specificità etnica dei gruppi rom inizia ad essere rivendicata dagli stessi attivisti. Si svolge nel 1971, a Londra, il primo congresso mondiale delle comunità rom nel quale si stabiliscono i simboli ancora oggi usati per identificare simbolicamente l'unità delle comunità *romanes*: l'inno, la bandiera e una data per celebrare la giornata mondiale dei rom. Il secondo congresso, del 1979, sancisce la nascita dell'IRU (International Romani Union), prima organizzazione rom di scala internazionale. In quegli anni, in Italia, l'Opera Nomadi comincia a sostenere la necessità di nuove politiche abitative e scolastiche consone agli "stili di vita dei rom". La connotazione etnico-culturale dell'appartenenza continua ancora oggi ad essere il riferimento per molte delle rivendicazioni politiche di una parte degli attivisti rom.

Inclusione ed esclusione dei gruppi rom. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali.

artistiche, elementi parziali sui quali si basa, di volta in volta, la rappresentazione complessiva della storia, dell'identità e della cultura *romani* (Daniele, 2010), lasciando da parte, tra l'altro, tutti gli aspetti di negoziazione dinamica dei singoli nella sfera pubblica e anche in quella privata (Benhabib, 2002).

Questo tipo di definizione culturalista dei rom, in Italia più che altrove, ha influenzato molto l'azione politica delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni sociali. È il caso, per esempio, delle leggi regionali che dagli anni Ottanta hanno istituito, in diverse regioni italiane, aree sosta da destinare alla residenza esclusiva dei rom, o anche l'istituzione negli anni Settanta delle classi *lacio drom*⁷. Il condizionamento culturalista dell'azione politica non è, però, solo un retaggio del passato: ancora nel 2016, la strategia della Regione Emilia Romagna per l'integrazione dei Rom, Sinti e Caminanti, quando affronta il tema del lavoro, afferma che *la cultura zingara non appare generalmente compatibile con un inserimento occupazionale basato su una prestazione lavorativa giornaliera da portare avanti secondo un numero costante di ore alle dipendenze di terzi* (p. 45)⁸.

Tra le ricadute maggiormente contraddittorie di questo tipo di impostazione, c'è la ridefinizione, su un piano di presunte differenze culturali, di ciò che in molti casi è invece conseguenza di diseguaglianze sociali, reiterate per generazioni,

⁷Istituite nel 1965 attraverso un protocollo di intesa tra il Ministero dell'Istruzione e l'Opera Nomadi, queste classi speciali, destinate esclusivamente a bambini rom e sinti, furono soppresse definitivamente solo nel 1982.

⁸Esempi di questo tipo sono numerosissimi: vanno dalla Pastorale degli Zingari della Chiesa cattolica, ai documenti UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziali del Governo italiano), alle relazioni delle forze dell'ordine, di assistenti sociali e di magistrati (Bontempelli 2015).

in parte incentivate o mantenute proprio dagli interventi politici. In questo modo, per riprendere l'esempio sopra riportato, le difficoltà di accesso al lavoro, anziché essere affrontate partendo dalle dinamiche socio-economiche in cui prendono forma, vengono aprioristicamente ascritte a stili di vita e modelli comportamentali che si inscriverebbero in un approccio culturalmente diverso che i rom avrebbero verso il lavoro.

Il superamento della visione culturalista è probabilmente uno dei presupposti necessari per ricondurre l'analisi relativa ai processi di inclusione/esclusione dei gruppi rom nel più generale contesto in cui tali processi prendono forma e, allo stesso tempo, favorire sul piano dell'azione politica interventi che incentivino forme di inclusione sociale.

6. In questo numero monografico di Palaver presentiamo sia i contributi di alcuni relatori che hanno preso parte al convegno *Inclusione, esclusione e disegualianza sociali. Politiche, interventi pubblici e processi socio-economici nel contesto europeo: il caso dei gruppi rom*, svoltosi a Lecce dal 22 al 23 novembre del 2017, sia i saggi di altri autori, con lo scopo di analizzare le dinamiche di scambio e interazione tra sfera pubblica e gruppi rom e, più in generale, tra gruppi rom e contesto nel quale vivono.

Nel primo saggio Tommaso Vitale tematizza il modo in cui si sviluppano i conflitti contro gli insediamenti rom, prendendo in considerazione non solo i processi decisionali e le relazioni di forza tra i diversi attori in campo, ma anche le complesse dinamiche attraverso cui si definisce la natura e l'oggetto del conflitto. L'attenzione si concentra sui conflitti etnici, analizzandone la processualità e il continuum con altre tipologie di conflitti, passando poi ad affrontare, in particolare, la

questione della polarizzazione normativa. Dopo aver ricostruito il dibattito sociologico, Vitale propone un metodo analitico per studiare la polarizzazione normativa sulla base del ruolo attivo che lo Stato ha in relazione all'esclusione dei rom. Sulla scorta di dieci casi studio, presenta situazioni in cui i conflitti hanno avuto come conseguenza la disgregazione dei legami sociali, la polarizzazione delle posizioni normative e l'impossibilità di raggiungere un compromesso principalmente perché le istituzioni pubbliche non hanno in alcun modo mediato tali conflitti (è il caso delle città di Roma e Milano) e otto casi (riguardanti piccole e medie città italiane) che, invece, mostrano quanto la mediazione istituzionale possa svolgere un ruolo preminente per affrontare positivamente le dinamiche conflittuali attraverso modalità di coinvolgimento e confronto tra gli attori chiamati in causa.

Il saggio di Luca Bravi si concentra sul tema delle politiche di "rieducazione" rivolte a rom e sinti in Europa nel corso del XX secolo, per ricostruire una storia della minoranza che oscilla tra il genocidio nel periodo nazista e fascista e l'etnocidio culturale nel presente. Come rileva l'autore, da sempre, la cultura maggioritaria ha avuto in mano gli strumenti di costruzione dei significati; tale condizione ha permesso di elaborare etichette da applicare, con sguardo etnocentrico, alle popolazioni minoritarie. Nel caso dei rom e dei sinti, questo ha significato la costruzione di un'immagine omogenea e totalizzante diffusasi storicamente in Europa e in Italia: la definizione dello "zingaro" come asociale, straniero e nomade ha contribuito, tra le altre cose, al mantenimento degli stereotipi su questa minoranza, determinando le condizioni della permanenza dell'esclusione sociale nel presente per buona parte dei membri di questa minoranza.

Alcuni dei temi introdotti da Luca Bravi sono in parte ripresi dal saggio di Antonio Ciniero che, attingendo dai risultati di indagini che si sviluppano lungo un decennale percorso di ricerca, presenta i processi di inclusione/esclusione sociale di quattro diversi gruppi rom presenti sul territorio della regione Puglia. L'analisi riguarda i rom italiani di antico insediamento residenti in alcuni comuni della provincia di Lecce, un gruppo di rom xoraxané di origine montenegrina e kosovara che vive da circa trent'anni in campo sosta, alcune famiglie di rom rumeni che vivono in emergenza abitativa nella città di Lecce e un gruppo di rom bulgari impegnati in lavori agricoli stagionali nella provincia di Foggia, sottoposti a condizioni di grave sfruttamento lavorativo. A partire da questi quattro casi, l'autore analizza come la definizione delle politiche, il processo di interazione sociale e i cambiamenti socio-economici abbiano influenzato in maniera diversa i processi di inclusione/esclusione sociale e territoriale di questi quattro gruppi rom.

Il saggio di Stefano Pasta ricostruisce le dinamiche di interazione che si sono sviluppate tra circa 400 rom romeni della baraccopoli informale di via Rubattino a Milano e gli abitanti del quartiere a seguito di uno di tanti sgomberi che hanno interessato la città nel 2009, nel pieno dell'*Emergenza Nomadi*. La vicenda analizzata in questo saggio è particolarmente significativa perché mostra come, pur in assenza di un intervento di supporto da parte dell'Amministrazione (anzi con l'opposizione), la mobilitazione a cui hanno dato vita singoli cittadini e realtà del terzo settore sia riuscita a rompere l'immagine monolitica e criminalizzante che, in quegli anni, caratterizzava il discorso pubblico e comune sui rom a Milano e non solo. Si è trattato di una mobilitazione che ha registrato

risultati positivi non solo sul piano della comunicazione, ma anche su quello dell'efficacia dell'azione sociale e civica. Ad oggi, infatti, l'esperienza di Rubattino rappresenta uno dei più importanti percorsi di passaggio di famiglie rom da una baraccopoli alle case. La stragrande maggioranza dei rom che nel 2009 viveva in baracche nel 2019 vive in normali abitazioni, molti uomini e donne lavorano regolarmente, quasi tutti hanno acquisito i diritti connessi alla residenza, così come elevata è la frequenza delle scuole di ogni ordine e grado.

L'articolo firmato da Roberto Bortone e Alessandro Pistecchia affronta il tema del mancato riconoscimento come minoranza delle comunità rom e sinte nel nostro paese. L'articolo si concentra sulla necessità, avvertita da sempre più parti – in particolare dopo il varo della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti –, di superare la condizione di una identificazione *de facto* maturata negli anni, nella quale si è codificato un riconoscimento, implicito, settoriale e variegato che riflette, nella modalità degli interventi, la complessità dell'articolazione istituzionale dell'ordinamento italiano.

Infine Valeria De Martino nel suo intervento presenta le diverse attività di ricerca che hanno visto e vedono tutt'ora impegnato l'Istituto di Statistica Nazionale (ISTAT) per colmare il gap informativo ancora presente nel nostro paese in relazione alle condizioni di vita e ai processi di inclusione/esclusione sociale delle popolazioni rom, sinte e caminanti. Si tratta di attività di ricerca che hanno una grande importanza non solo sul piano della conoscenza dei fenomeni, ma anche su quello dell'implementazione delle politiche pubbliche, che sono spesso minate proprio dall'assenza o dalla scarsità di dati rilevati con adeguati standard di qualità.

Bibliografia

1. ARARI Yuval N., *21 Lessons for the 21st Century* (Jonathan Cape, London 2018)
2. AVENT Ryan, *The Wealth of Humans. Work and its Absence in the Twenty-first century* (Allen Lane, London 2017)
3. BAČLIJA Irena, HAČEK Miro, *Minority Political Participation at the Local Level: e Roma*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 19, Issue 1, (2012)
4. BENHABIB Seyla, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era* (Princeton University Press, Princeton 2002)
5. BONTEMPELLI Sergio, *L'invenzione degli zingari. La questione rom tra antiziganismo, razzismo ed etnicizzazione*, in *Iperstoria* Numero VI - Autunno/Fall (Verona 2015)
6. COHEN Daniel, *Ricchezza del mondo, povertà delle nazioni* (Edizioni di Comunità, Milano 1999)
7. DANIELE Ulderico, *Zingari di carta. Un percorso nella presa di parola rom ai tempi dell'emergenza*, in *Zapruder*, n. 21, (Odradek, Roma 2010)
8. DASGUPTA Partha, *Povertà, ambiente e società*, (Il Mulino, Bologna 2007)
9. GIDDENS Anthony, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, (Il Mulino, Bologna 2000)
10. GIOIA V., CINIERO A., PISANELLI S., *Inclusione ed esclusione dei gruppi rom in Puglia. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali nel contesto regionale* (Report di ricerca, Icismi – Università del Salento/Regione Puglia, 2018)
11. KUZNETS Simon, *Popolazione, tecnologia e sviluppo* (Il Mulino, Bologna 1990)
12. LUCAS Robert E., *The Industrial Revolution: Past and Future*, in *The Region*, Annual Report Essay, 2003, pp. 5-20

Inclusione ed esclusione dei gruppi rom. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali.

13. MARX Karl, *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica, II* (Nuova Italia, Firenze 1970)
14. MAZZUCCATO Mariana, JAKOBS Michael, *Ripensare il capitalismo*, (Laterza, Roma-Bari 2017)
15. McGARRY Aidan, *Roma as a political identity: Exploring representations of Roma in Europe*, in *Ethnicities*, Vol. 14 (6) (2014)
16. McGARRY Aidan, TIMOIFEY Agarin, *Unpacking the Roma Participation Puzzle: Presence, Voice and Influence* in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 40, n. 12 (2014)
17. PIASERE L., *I rom d'Europa. Una storia moderna* (Laterza, Roma-Bari, 2004)
18. PIASERE Leonardo, *Introduzione* in PIASERE Leonardo (a cura di), *Comunità girovaghe, comunità zingare* (Liguori, Napoli 1995)
19. SACHS Wolfgang, *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione* (Editori Riuniti, Roma 2002).
20. SCHUMPETER, *Capitalismo, Socialismo, Democrazia* (Etas Kompass, Milano 1977)
21. SEN Amartya K., *Globalizzazione e libertà* (Mondadori, Milano 2002)
22. SIGONA Nando, *Locating the "Gypsy problem". The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and Nomad Camps*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, n. 4 (2006)
23. STIGLITZ Joseph E., *La globalizzazione e i suoi oppositori* (Einaudi, Torino 2002)
24. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Lo sviluppo umano, vol III: Come ridurre le diseguaglianze globali* (Rosenberg & Sellier, Torino 1993)

