

Roberto Bortone

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

Alessandro Pistecchia

Sapienza Università di Roma

Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione

Abstract

The lack of recognition of the Roma and Sinti communities in Italy remains a relevant issue. Despite of an evident complexity of unambiguous definition, to date no nationalities have been recognized at national level by the legislator, nor the specificities of the Romance language, let alone the cultural ones. Since the launch of the National Inclusion Strategy of Roma, Sinti and Caminanti, in 2012, however, the debate on the need for a legislative recognition by the State of the Roma and Sinte communities as a minority has intensified. It is the attempt to overcome the condition of a "de facto" identification matured over the years, in which a recognition, implicit, sectoral and variegated has been codified that reflects, in the modality of the interventions, the complexity of the institutional articulation of our system.

Keywords: *Recognition; Minorities; Roma and Sinti; Identity; National Roma Strategy.*

1. Verso un riconoscimento "implicito"

*Soltanto l'essere umano ha un
destino eterno.
Le collettività umane non ne hanno.
Quindi, rispetto a loro, non esistono
obblighi diretti che siano eterni.*

(Simone Weil)

Uno dei nodi centrali legati alla presenza delle comunità Rom e Sinte nel nostro Paese resta quello del loro (mancato) riconoscimento come minoranza. Nell'ordinamento giuridico italiano, il concetto di minoranza risulta legato alla specificità linguistica e trova il suo fondamento proprio nella Costituzione, che all'art. 6 recita: "*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*". Sul finire degli anni novanta del secolo scorso il dibattito parlamentare, a tratti acceso, che caratterizzò il riconoscimento delle minoranze storicamente presenti sul nostro territorio nazionale, ebbe come esito la legge n. 482 (del 15 dicembre 1999), "*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*". La disposizione riconobbe dodici minoranze etno-linguistiche storiche (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda) utilizzando come criterio guida quello linguistico accompagnato dalla localizzazione della minoranza in un territorio definito. Di fatto, a fronte di evidenti complessità di definizione univoca, furono ignorate dal legislatore le specificità della lingua *romanès*, facendo prevalere il principio della "presenza territoriale" quale requisito fondamentale per il riconoscimento, escludendo dunque la minoranza di Rom, Sinti e Caminanti in quanto "minoranza diffusa" sull'intero territorio nazionale e quindi priva di una concentrazione territoriale facilmente riconoscibile (LOY, 2009; BONETTI, SIMONE,

VITALE, 2011). La tutela della minoranza di Rom e Sinti fu quindi demandata ad una ulteriore definizione legislativa, peraltro poi mai portata a compimento nonostante numerosi tentativi, come sarà illustrato più avanti.

Dal varo della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (da ora anche Strategia RSC), dal 2012, si è intensificato il dibattito sul tema del riconoscimento legislativo delle comunità RSC come minoranza. Nella Strategia Nazionale si legge:

In Italia, il nodo centrale resta quindi legato al mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza, attraverso una legge nazionale omnibus, poiché, ad oggi, i Rom, i Sinti ed i Caminanti acquisiscono diritti de jure esclusivamente come individui; non hanno invece diritti in quanto “minoranza”, perché non sono ancora disciplinati in tal senso, da un punto di vista legislativo (Strategia Nazionale d'Inclusione RSC: 18).

Nelle *Osservazioni del Governo Italiano sulla Terza Opinione del Comitato Consultivo sulla attuazione della Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del maggio 2011, si affermava, tuttavia, che

indipendentemente dalla valutazione sull'adeguatezza o meno di queste misure pur in assenza di un riconoscimento delle comunità rom come minoranza in senso formale, può ravvisarsi una forma di riconoscimento in chiave sostanziale. Dall'insieme dei provvedimenti adottati, non sembra potersi infatti desumere un rifiuto dell'ordinamento di riconoscere tout court rom e sinti quali minoranze nazionali. Appare piuttosto sussistere un riconoscimento implicito, settoriale e variegato che riflette, nella modalità degli interventi, la

complessità dell'articolazione istituzionale del nostro ordinamento.

Tale “riconoscimento implicito” si riflette abbondantemente nelle linee guida che l’Unione Europea ha fornito per la stesura delle Strategie Nazionali di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti. Tra i vari impegni individuati dal Governo Italiano nell'ambito della Strategia, prioritari per il biennio 2012-2013, vi erano, infatti, tra gli altri: la Costituzione, nell’ambito del Tavolo politico interministeriale, di un comitato tecnico per lo studio della condizione giuridica dei Rom, Sinti e Caminanti (cittadinanza, regolarizzazione, apolidia di fatto) e la definizione di un disegno di legge governativo ad hoc/omnibus per il loro riconoscimento come minoranza nazionale prevedendo anche lo studio della condizione giuridica dei minori RSC, nonché la trattazione delle tematiche inerenti agli aspetti della raccolta sistematica di dati, in particolare in materia di diritti umani e la "Sperimentazione di un modello di partecipazione delle comunità Rom e Sinte ai processi decisionali che li riguardano" (Ibidem). Questi aspetti, separati ma complementari, sono stati trattati con scarsa continuità dagli attori istituzionali coinvolti, e spesso limitati a un piano di analisi e proposte che si sono raramente tradotte in misure concrete e risolutive. La spinta dell’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, in qualità di Punto di Contatto dell’Italia nel contesto europeo per l’attuazione della Strategia RSC, seppur efficace sul tema del rinnovo di un dialogo paritetico, inclusivo, non ha, tuttavia, sempre innescato meccanismi autonomi da parte di altri attori istituzionali competenti in materia.

Il 2020, anno in cui l’Europa chiamerà anche l’Italia a tracciare un bilancio più definitivo sull’attuazione del piano

strategico, si avvicina. Stando ai dati sul tasso di antiziganismo¹ (PIASERE, 2012) del nostro Paese occorre tenere presente che il tema dell'integrazione della minoranza Rom risulta ancora essere dirimente nel dibattito pubblico. Forse qui c'è un problema più ampio e rilevante di quanto non sembri a prima vista. Superato l'approccio emergenziale², almeno nelle intenzioni, sulla scorta anche emozionale di quanto fatto (di sbagliato – ricordiamo la cosiddetta “emergenza nomadi” ed il periodo delle “ordinanze” ad essa seguito), l'avvio della Strategia aveva segnato in Italia un “nuovo inizio”, ben inserito, diremmo quasi protetto, nell'alveo delle politiche comunitarie. Qui sussiste un altro passaggio importante: a ben vedere, le istituzioni europee non si sono limitate, per così dire, a fornire ad ogni Stato membro la “linea” da seguire in tema di integrazione della minoranza RSC. Esse hanno inteso, piuttosto, sostenere gli sforzi (leggi – “finanziare” le Strategie Nazionali) dei Paesi attraverso cospicui finanziamenti che, soprattutto nella programmazione riferita agli anni 2014-2020, sono usciti dal quadro consolidato delle politiche cosiddette *mainstream* impegnando i governi ad indicare obiettivi e gruppi target verso cui destinare i fondi e al cui interno la minoranza RSC ha certamente trovato uno spazio riconosciuto e significativo.

¹Il fatto che in Italia l'ostilità verso Rom e Sinti sia in costante aumento trova conferma nei dati pubblicati nel Rapporto annuale curato dal Pew Research Center nell'ambito di una ricerca sulle prospettive di un'Europa unita e solidale. Nel 2017 l'86% degli italiani risulta avere un'opinione negativa nei confronti delle comunità Rom.

²Ci si riferisce in particolare al quadro perennemente emergenziale nel quale vengono poste le problematiche socio-abitative delle popolazioni rom in Italia, definito giustamente il “Paese dei campi” – Cfr. European Roma Rights Center, Il Paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia. Supplemento al n. 12 di Carta, Roma, 2000.

Come è noto, l'UNAR, attraverso una Convenzione con il Ministero del Lavoro siglata nell'aprile del 2016, è beneficiario di circa 14 milioni di euro del Programma Operativo Nazionale Inclusione, destinati a finanziare azioni e progetti su tre assi prioritari della Strategia RSC (Istruzione, Lavoro, Salute), mentre l'asse "abitazione" è destinatario di un programma Operativo specifico denominato PON Metro, che vede nuovamente la presenza di un target group identificato nelle 14 città metropolitane come destinatario di finanziamenti specificatamente volti al superamento dei cosiddetti "insediamenti" o campi.

In altre parole l'Europa, nello specifico la Commissione Europea, ha fornito le linee guida e i finanziamenti per la Strategia vincolandoli ad un approccio che potremmo oggi a ben vedere definire come "etnico", lasciando al livello nazionale – soprattutto in Paesi come Francia, Italia e Germania dove il dato "etnico" sulla popolazione non viene rilevato - il compito di bilanciare l'approccio *mainstream* con quello *target oriented* o di discriminazione positiva. Una lettura critica e un'analisi ulteriore - ma sarebbe materia di un altro elaborato - meriterebbero le decisioni delle autorità locali nelle scelte strategiche e nell'adesione ad applicare per i fondi europei dedicati alla Strategia (i comuni metropolitani come organismi intermedi per il PON Metro, le Regioni per le azioni da inserire nei Piani Operativi Regionali).

La difficile condizione delle popolazioni *romani* rappresenta un *vulnus* democratico che accomuna tutti i Paesi europei, anche se in modi differenti, sul piano giuridico e socio-economico, ed il suo superamento resta una sfida aperta per tutti. Se è vero che le comunità rom costituiscono sacche di povertà ed emarginazione apparentemente insostenibili per molti Stati,

allora le risorse economiche destinate solo ad interventi “emergenziali” appaiono oggi, a maggior ragione, incompatibili con il contesto di crisi da cui stiamo riemergendo, proprio perché non risolutive e insostenibili nel lungo periodo (BORTONE, 2013). Ciò nonostante, oggi, si assiste ad uno slittamento del dibattito pubblico sul tema dell’integrazione della più grande minoranza europea: se nella fase di avvio della Strategia le criticità di attuazione si erano concentrate sul reperimento e la scarsità dei fondi disponibili per l’attuazione, oggi pare che la Strategia Nazionale di Inclusione abbia bisogno di una ulteriore chiave di legittimazione pubblica. Legittimazione che appare fondamentale per suscitare o giustificare una adeguata volontà politica ad occuparsi del cosiddetto “tema rom”: il rischio è che il focus si sposti dal “come” fare, dal reperimento dei fondi, al “perché” farlo, in cui ritorna, prepotentemente, anche a livello istituzionale, il noto *leitmotiv* “sono loro che non si vogliono integrare”.

Il ruolo dei media nella trasmissione, quasi sempre distorta, del fenomeno della presenza delle comunità rom in Italia, in questo senso è cruciale. La costruzione di una percezione, potremmo dire ancestralmente alterata, ha giocato e gioca ancora oggi un ruolo fondamentale nel creare le condizioni per un reale prosieguo “nella storia” della Strategia RSC (BORTONE, PISTECCHIA, 2017). Le diverse le posizioni sulle proposte di legge avanzate in questi ultimi anni danno ragione di come questo dibattito abbia travalicato quella che definiremmo la letteratura di settore o il contesto esclusivamente europeo per entrare - finalmente - nelle aule parlamentari.

Le linee essenziali del dibattito sulla possibilità di costruire i Rom come minoranza (MARCHI, 2011) hanno visto i promotori di una posizione territorialista che assume come parametro

assoluto il vincolo tra il gruppo minoritario e una porzione di territorio nazionale; Dall'altra vi è una posizione soggettivista (sostenuta da De Mauro) volta a riconoscere il diritto soggettivo alla lingua, estraendolo dal contesto territoriale.

Analizzando in modo più puntuale le caratteristiche, gli obiettivi generali, il linguaggio testuale che ha caratterizzato le proposte legislative per il riconoscimento della minoranza *romani* nella prima decade del 2000, è inoltre possibile cogliere elementi di indubbio interesse, frutto di un ravvivato dibattito intellettuale sul tema dell'integrazione di Rom e Sinti. Siamo negli anni 2001-2006, quinquennio che vede una discreta attività accademica (Piasere pubblica *Popoli delle discariche* nel 2005 e *Buoni da ridere, gli zingari*, nel 2006) che entra non solo nelle aule universitarie, ma nelle librerie, nelle biblioteche e negli zaini degli studenti interessati all'antropologia urbana o agli studi sulla parentela. In Europa è intensa l'attività di Michael Stewart, di Patrick Williams, di Marcel Courthiade, di Liegeois presso il *Centre de recherches tsigane* di Parigi. Gli autori propongono al pubblico e alla comunità accademica internazionale prodotti e studi sul tema della storia degli studi *romani* di indubbio rilievo scientifico e con rinnovate prospettive interpretative e di approccio metodologico (PISTECCHIA, 2011).

Se si vuole analizzare la congiuntura sociale in relazione alle minoranze *romani*, nella prima metà degli "anni zero" il quadro potrebbe apparire meno problematico degli anni che seguiranno, malgrado la restrizione in tema di immigrazione provocato dalla Legge 189/2002 (meglio conosciuta come Legge "Bossi Fini"). Si è alla vigilia dell'allargamento a est dell'Unione Europea (nel 2005 con l'allargamento inter alia a Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Paesi Baltici) e all'antivigilia

dell'ingresso di Romania e Bulgaria, che porrà in Italia come in altri Paesi la questione dell'immigrazione neo-comunitaria con un riflesso e delle narrazioni che balzano in modo prorompente all'opinione pubblica nazionale, preparando la cosiddetta emergenza nomadi.

Ciò premesso, e leggendo a posteriori i disegni di legge in materia di "minoranze Rom e Sinte", si può proporre un'analisi comparativa che ci aiuta a comprendere elementi di rilievo del dibattito politico, del contesto sociale e del terreno che precede la successiva fase e l'approccio istituzionale alla materia.

Nel periodo considerato (2001-2006) abbiamo evocato le proposte di Piscitello (Atto Senato, 2001), Danieli (DDL, 2001), Malabarba (Atto Senato, 2006), Valpiana (Atto Camera dei Deputati, 2006) e si ricorda la proposta di legge avanzata in materia nel giugno 2001 dall'On. Pisapia e altri, recante "*Disposizioni per il riconoscimento e la tutela delle popolazioni rom e sinti e per la salvaguardia della loro identità culturale*".

In queste emergono numerosi elementi relativi a cittadinanza, iscrizioni anagrafiche, diritto di soggiorno, evidentemente riferiti ai rom provenienti dalla ex Jugoslavia, presenti sul territorio italiano dalla fine degli anni '60. Primo dato interessante, trasversale ai quattro testi, è il riferimento a un "diritto al nomadismo" o alla circolazione di persone. In alcune si pone in una prospettiva di salvaguardia della cultura e dell'identità, con menzioni ad aree sosta e di transito attrezzate, che richiamano pertanto alle leggi regionali promulgate negli anni '80. Troviamo persino un riferimento alla collocazione in strutture destinate solo ai rom, in contraddizione con altri articoli che evocano il diritto all'abitazione e all'edilizia popolare.

Altro elemento condiviso è il rafforzamento di pratiche specifiche di scolarizzazione, con diversi riferimenti a pratiche oggi concettualmente superate, con “insegnanti specializzati”, “da svolgersi eventualmente nei campi”. Sempre in ambito educativo vi sono diversi riferimenti all’insegnamento della lingua *romani* e, più in generale, alla mediazione interculturale e allo sviluppo della *romaniphé* o del cosiddetto sistema *romanes*.

Il risultato che emerge da questa (non esaustiva) analisi in un contesto socio temporale definito è una matrice di ipotesi formulate negli anni dalle autorità pubbliche per regolare il fenomeno: in particolare, le parole chiave di questo reticolo sono legate all’educazione dei minori, allo stile di vita itinerante, all’abitare, all’accesso a formazione e al mondo del lavoro.

Sebbene le aree di intervento, abitazione, istruzione, lavoro coincidano parzialmente con gli assi della strategia (*omnia cum tempore!*), il linguaggio è ancora ricco di vocaboli e definizioni contestati e in alcuni casi rimossi, nel linguaggio amministrativo e istituzionale, con la ricorrenza dei termini “zingari” e “nomadi”.

Giungendo agli anni ‘10, in concomitanza con il già citato decreto di emergenza, arriviamo all’ipotesi di proposta di legge “*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti*”, alla quale sono seguite la proposta di legge sul riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua *romani* (n.3162/2015) e la proposta di legge di iniziativa popolare “*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e dei Sinti*” (n. 3541/2016), orientata al riconoscimento delle peculiarità culturali di rom e sinti.

Sono stati inoltre elaborati due disegni di legge presentati dal Senatore Palermo, uno per la ratifica della Carta europea delle

lingue regionali o minoritarie, con l'inclusione della minoranza *romani* tra quelle da tutelare, e il secondo (DDL S. 770) "*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei rom e dei sinti*".

Più recentemente, è stata rilanciata una proposta di legge di iniziativa popolare (ex art. 71, secondo comma della Costituzione), "*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e dei Sinti*", promossa dalla Federazione Rom e Sinti Insieme e da un Comitato Nazionale del quale sono parte diversi attivisti di ONG oggi parte del Forum delle Comunità RSC, costituitosi nel 2017 presso l'UNAR.

Una lettura diretta e semplicistica, effettuata in chiave diacronica nei primi due decenni del secolo XXI, andrebbe a rendicontare un numero non irrilevante di proposte e dibattiti. Ma racconterebbe anche la frammentarietà della società civile pro-rom, delle federazioni RS, di scismi e divisioni, accorpamenti, rivalità e competizione tra associazioni e attivisti, tra Rom e Sinti verso l'esterno e al loro interno, con rari posizionamenti coerenti e "*result oriented*".

2. Tra marginalità e antiziganismo

*Come si può conoscere l'origine
della disuguaglianza
tra gli uomini se non si comincia col
conoscere gli uomini stessi?*

(J. J. Rousseau)

Appare utile, a questo punto, inserire in questa analisi una constatazione necessaria, largamente condivisa in letteratura: quella di ritenere che una parte della popolazione Rom e Sinta che vive nel nostro Paese sia entrata nel terzo millennio

rinchiusa in un cerchio di marginalità³ da cui è assai difficile uscire⁴: un circuito perverso fatto di povertà, emarginazione, rassegnazione e fatalismo, di mancanza di speranza nel cambiamento, di dipendenza dal sostegno altrui, di un senso di inferiorità latente o manifesto che, parafrasando le idee di Weber ed Elias, potremmo definire, quasi, una sorta di “disonore di gruppo” (COTESTA, 2009). Sebbene una ricerca condotta da ISTAT e ANCI nel 2014 abbia sostanzialmente ridefinito e ridimensionato i termini di quello che è stato definito come il “sistema dei campi” (Cfr. <https://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni-new/item/6220-gli-insediamenti-rom-sinti-e-caminanti-in-italia>) analizzando e identificando il numero

³La condizione di circolarità del disagio in cui vivono le popolazioni rom è ben descritta da Pietro Marcenaro, Senatore della Repubblica e promotore del “Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Camminanti in Italia, Roma 2011”. Sul carattere “circolare” della povertà e della marginalità si espresse, a metà degli anni Sessanta, Oscar Lewis, che studiò da vicino il caso del Messico, di Porto Rico e di New York. Impiegando il termine “cultura della povertà”, Lewis in un testo del 1959, *Five Families*, sosteneva che era un meccanismo culturale a intrappolare i poveri nella propria condizione, finendo col dare alla povertà un carattere cronico, di circuito perverso anche in presenza del venire meno delle cause originarie che potevano aver alimentato la povertà.

⁴Secondo la definizione data da Catania e Serini in uno studio italiano sulle pratiche di inclusione delle comunità rom, con questa espressione si identificano di un misto di ostacoli culturali, comunicativi e amministrativi che si sedimentano e si sovrappongono e che sembrano rimandare ad una generale impossibilità dei rom di fuoriuscire dalla situazione di marginalità sociale in cui vivono. Secondo lo studio dei due autori la chiave per uscire da tale condizione di esclusione è da rintracciarsi nella possibilità concreta di accedere al mercato del lavoro. Cfr. Catania D., Serini A. (a cura di), *Il circuito del separatismo. Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle regioni Obiettivo Convergenza*, Armando Editore, Roma 2011 p. 196.

delle persone (Rom e Sinti) che vivono negli insediamenti in circa 30.000 unità, il discorso del riconoscimento delle comunità Rom e Sinti difficilmente può essere slegato da quello della sua condizione marginale, o, diremmo meglio, dalla marginalità di una parte minoritaria della sua popolazione. Posizione periferica che non va considerata esclusivamente in riferimento alla posizione occupata rispetto al potere piuttosto che ai rapporti di produzione: la marginalità va intesa, piuttosto, come una vera costruzione sociale dipendente da molteplici fattori interni ed esterni al gruppo stesso. Tra di essi, per riprendere ancora Elias, riveste un ruolo primario la “mancanza di potere” per poter rovesciare il discorso: fuggire il tema della marginalità in questi termini significa correre il rischio di schiacciare il dibattito sul riconoscimento esclusivamente sugli aspetti culturali e identitari e, dunque, in ultima analisi, etnici.

Dalla marginalità estrema, spazialmente connotata dal sistema dei “campi”, deriva, infatti, anche la facile identificazione di una posizione “esterna” alla società maggioritaria (sono i 30.000 Rom e Sinti che vivono nei cosiddetti “insediamenti”) verso cui incanalare con facilità sdegno, paura e riprovazione: il capro espiatorio perpetuo per un malessere sociale sempre più percepito ed esternalizzato (BAUMAN, 2017). Allora se risulta ovvio che Rom e Sinti non possono essere indicati come una élite in grado di controllare vasti settori della finanza o della politica, facilmente essi possono essere riconosciuti come la causa principale e prevalente del cosiddetto “degrado” in cui versano città e periferie. Ed ecco che allora, accanto al tema della marginalità estrema - senza addentrarci in questa sede nel tentativo di stabilire rapporti di causa-effetto - non possiamo non considerare la questione, accennata poc’anzi, dell’antiziganismo diffuso quale ostacolo principale all’attuazione della Strategia

Nazionale RSC. E' la stessa Strategia a riconoscere la rilevanza del fenomeno di ostilità nei confronti della minoranza *romani*, definito come un

fenomeno storico e culturale complesso, gravido di effetti fortemente negativi sulle condizioni di vita delle popolazioni Rom e Sinte e che è giunto nel corso del Novecento a permettere il compiersi della tragedia del Porrajmos.

Tanto da correlare, esplicitamente, l'inclusione di Rom e Sinti ad

un processo di maturazione culturale più complessivo, che interessa l'intera società e che ha il compito di purificare la mentalità nazionale ed europea dai germi della discriminazione razziale, che nel caso specifico ha preso storicamente la forma dell'antiziganismo (Strategia RSC: 24-25).

Lo Stato riconosce esplicitamente l'antiziganismo anche in un altro documento di indirizzo generale, "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri" (Ministero dell'Istruzione 2007), all'interno del quale sono esplicitati i principi e le azioni che definiscono il "modello nazionale" per l'accoglienza e l'integrazione di minori di origini culturali diverse, compresi i gruppi RSC, in cui si indica l'opportunità di promuovere azioni sui temi del pregiudizio e delle discriminazioni e si afferma che

l'antiziganismo assume l'aspetto di una forma specifica di razzismo che l'educazione interculturale deve contrastare, anche attraverso la conoscenza della storia delle popolazioni Rom e Sinte.

Non si può dunque dire che non vi sia consapevolezza, almeno in talune Istituzioni, dell'esistenza di un razzismo specifico verso Rom e Sinti, ma non si può affermare che vi sia una consapevolezza adeguata del grado di pervasività nella società italiana e del legame con le condizioni di esclusione. Altrettanto non si può affermare che, anche solo a livello culturale, il suo contrasto sia una priorità delle azioni dello Stato, ma anzi appare sporadico e frammentario. È proprio lo stesso antigitanismo diffuso che ne rende impopolare il contrasto e normalizza l'elezione a gruppo bersaglio dei RSC (BORTONE, 2016). Va inoltre considerato che l'antiziganismo è interpretato – anche dalla Strategia RSC stessa – come fenomeno culturale e storico, per il contrasto del quale si pensano campagne e giornate, ma non viene trattato come fattispecie giuridica specifica. Da questo punto di vista dunque si combatte con gli strumenti ordinariamente applicati alle altre forme di razzismo, senza un sistema di vincoli ad hoc.

3. La necessità del dialogo sulla via del riconoscimento

*Dopo un secolo in cui ideologie
totalitarie e follie razziste,
guerre mondiali e genocidi,
devastazioni rabbiose ed esodi di massa
hanno più volte portato il nostro continente
sull'orlo dell'abisso, per mettere alla prova e
adottare una normalità democratica,
si dovrebbe dar voce alla più grande
minoranza d'Europa,
al popolo e alla nazione dei rom.*

(Gunter Grass)

Spicca nel dibattito pubblico, politico e istituzionale, l'indicazione di un utilizzo disinvolto del concetto, alquanto problematico, di identità ed etnia, anche da parte delle scienze sociali. In sociologia come in antropologia, il dibattito sulla

genesi di tali termini e sul loro corretto utilizzo è certamente aperto. In riferimento alle comunità rom viene spesso indicata come “certa” una “supposta” identità la cui unicità è però difficile da dimostrare (PIASERE, 1999; FINGS, 2018). E’ indubitabile che l’utilizzo di tali concetti vada reso più problematico e certamente più accorto: tanti sono i fattori, interni ed esterni al mondo dei rom, che contribuiscono a definirne i tratti e gli elementi. Il livello di istruzione raggiunto dai gruppi Rom e Sinti in questo caso può divenire la variabile determinante su cui concentrarsi. Alcuni studiosi, sia rom che gagé, propongono di uscire dall’impasse identitaria per concentrarsi sul concetto di “cultura”. Altri ancora mettono in guardia dallo scivolamento verso il riferimento etnico (etnicità), spesso utilizzato anche da rom e sinti, in mancanza di altro, per la rivendicazione di diritti e protezione con il sostegno delle istituzioni comunitarie. In questo dibattito sul riconoscimento, al di là delle posizioni specifiche espresse da intellettuali come Santino Spinelli, Bruno Morelli e altri, è mancata (e manca ancora) una letteratura e una voce “non *gagikané*”: la scarsa intensità della voce delle comunità *romani* su un tema centrale, quale quello della costruzione e definizione identitaria è risultata determinante nel creare un “vuoto” pesante. Vuoto che è stato possibile misurare anche a livello istituzionale, in ambito locale, soprattutto in riferimento alle difficoltà degli amministratori ad “individuare” soggetti rappresentativi “con cui parlare” all’interno delle comunità RSC presenti sui loro territori.

A ben vedere la preoccupazione per una deriva etnica o identitaria è chiaramente presente in tutte le proposte di legge che oggi in qualche modo riprendiamo in questa sede, ed attraversa, già a partire dagli scritti dei suoi ispiratori, il dibattito parlamentare. In altri termini chi mira al riconoscimento

attraverso l'iter principe, quello legislativo, ha ben chiaro che tale atto unilaterale non può prescindere da una accorta de-etnicizzazione del riconoscimento stesso. Ma allora perché ancora oggi parliamo di etnie o di pericolo di etnicizzazione? Negli anni venti del '900 Weber scriveva che

I gruppi di uomini che nutrono – sulla base di affinità dell'habitus esterno o dei costumi, o di entrambi, oppure di ricordi di colonizzazione o di migrazione – la credenza soggettiva di una comunità di origine (in modo che questa diventi importante per la propagazione della comunità) saranno da noi chiamati, quando non rappresentano “gruppi parentali”, con il nome di gruppi “etnici”: e ciò prescindendo dal fatto che una comunanza di sangue sussista oggettivamente o no. La comunanza “etnica” si differenzia dalla “comunità di gruppo parentale” perché è appunto di per sé una “comunanza” (creduta), e non già un reale agire di comunità” (WEBER, 2005).

Dunque un gruppo che condivide la “credenza soggettiva di una comune origine” ma si presenta come una nazione senza Stato, e quindi senza forma di governo. Etnia ed etnico, divengono negli anni immediatamente successivi termini perfetti per parlare di popoli arretrati non “civilizzati”, possibilmente da colonizzare. A partire dagli anni cinquanta la coppia “etnico/gruppo etnico” cambia ancora pelle e passa a sostituire nel discorso antropologico e sociologico, quella di “razza/razziale” (e in parte anche tribù/tribale): è l'UNESCO con il documento *The Question of Race* (1950), a spingere in questa direzione per depotenziare l'uso del termine “razza” (FALOPPA, 2011) e per legare, paradossalmente, il diritto all'autodeterminazione dei popoli ed il riscatto dal colonialismo, proprio alla definizione di una supposta etnicità, da liberare e

riscattare (FAIT, FATTOR, 2010). A ben vedere l'etnicità va considerata come una categoria costruita, che edifica confini tra gruppi che non sono a tutti i costi netti ed identificabili. L'exasperazione del concetto (ad es. nella formula della "pulizia etnica") ha giustificato

politiche di separazione tra popolazioni in nome dell'appartenenza esclusiva a questa o quell'etnia e la sua messa in pratica mediante svariati processi di epurazione miranti sia all'eliminazione fisica del nemico – il genocidio – sia alla sua discriminazione sul piano economico, politico, culturale e linguistico (Kilani, 2003).

Nella piena consapevolezza circa la complessità del dibattito, fin qui solo appena tratteggiato, ed esemplificato dalle molteplici definizioni legate al termine "etnico", si inserisce il tentativo, anche questo tutt'altro che semplice, di dare voce e spazio a tutti coloro che, a vario titolo, si ritrovano in questa "comunanza", culturale o etnica che sia, Rom e non Rom, Sinti e non Sinti. Ed è in questo contesto che va letta l'istituzione della Piattaforma delle Associazioni e del Forum delle Comunità Rom e Sinte, nel settembre 2017, con netto ritardo rispetto al varo della Strategia. La "Piattaforma Nazionale RSC", che attualmente vede la partecipazione di 79 associazioni attive su tutto il territorio nazionale, costituisce non certo un punto di arrivo, piuttosto una base di partenza nel tentativo di creare uno spazio di dialogo tra forme di rappresentanza della comunità *romani*, società civile tutta e istituzioni. Tra i compiti che la Strategia affida alla Piattaforma RSC ritroviamo i classici elementi di dialogo tra istituzioni e società civile propri delle istituzioni democratiche, tra cui:

A. Assicurare la realizzazione e il monitoraggio delle misure previste dalla Strategia RSC e delle attività

operative dei tavoli nazionali e, ove costituiti, regionali in cooperazione con le Autorità regionali e locali;

B. individuare e diffondere le buone prassi ed il confronto sulle politiche di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti;

C. individuare i delegati per accompagnare i lavori dei tavoli e dei gruppi di lavoro nazionali previsti dalla Strategia RSC e dagli organismi internazionali, nonché dei Comitati istituzionali laddove necessario;

D. rivedere e aggiornare periodicamente la Strategia Nazionale secondo le indicazioni fornite dalla Commissione Europea e sulla base delle evidenze di cui al punto A);

Il Forum delle Comunità Rom, Sinte e Caminanti, istituito nell'ambito della stessa Piattaforma e che prevede la partecipazione di 25 associazioni che hanno auto-dichiarato la presenza nel proprio direttivo di persone Rom e Sinte, così come previsto dalla Strategia, ha il compito specifico di

relazionarsi con il Punto di Contatto Nazionale e i Tavoli Nazionali, sia rispetto all'attuazione della Strategia che in merito alla sua periodica revisione e valutazione” (Strategia Nazionale: 34).

Il Forum RSC, nello svolgimento delle sue funzioni consultive, concorre anche ad assicurare la formulazione di ulteriori e specifiche proposte all'UNAR in tema di promozione e tutela dell'identità e delle specificità storiche, linguistiche e culturali che caratterizzano la popolazione *romani* oltre che di prevenzione e contrasto di ogni forma di discriminazione diretta ed indiretta con particolare riguardo all'antiziganismo. Una ulteriore competenza che rivela la natura consultiva e propositiva di tale strumento di dialogo è quella relativa

all'attività di ascolto delle comunità RSC che vivono negli "insediamenti", attività di confronto finalizzata alla mediazione ed alla concertazione con le autorità nazionali e locali in riferimento alle situazioni di criticità e conflitto che spesso si verificano in queste aree caratterizzate da una maggiore fragilità socio-economica e, soprattutto, di precarietà abitativa.

In conclusione, posto come obiettivo il raggiungimento di una qualche forma di riconoscimento, sia esso legato a specificità e peculiarità culturali piuttosto che linguistiche della comunità *romani*, l'entità degli ostacoli (marginalità estrema di alcuni gruppi RSC e antiziganismo diffuso) che tale lavoro di sintesi incontrerà, ancora, lungo il suo cammino richiede, senza dubbio, uno sforzo senza precedenti: che tutti coloro che realmente tengono all'integrazione delle comunità Rom e Sinte facciano "sistema" e procedano spediti in un'unica direzione, ciascuno nel rispetto del proprio ruolo, ma consapevoli che società civile e istituzioni, senza questa rinnovata comunione di intenti non potranno garantire a tale riconoscimento una reale chance di successo.

Riconoscere *de iure* i Rom e Sinti significherebbe riconoscere la dignità storica di questi gruppi, anche attraverso il riconoscimento delle tragedie delle persecuzioni e dello sterminio. Significherebbe, inoltre, sconfessare e attenuare misure securitarie rivolte soprattutto a quei Rom e Sinti che vivono in situazioni di disagio sociale, economico, abitativo e che alimentano la crescente insicurezza e fobia antizigana.

Bibliografia

1. BAUMAN Zygmunt, *Retrotopia* (Laterza, Roma-Bari 2017)
2. BONETTI Paolo, SIMONI Alessandro, VITALE Tommaso, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del convegno internazionale* (Giuffr , Milano 2011)
3. BORTONE Roberto, *Un futuro da scrivere. Percorsi europei di scolarizzazione dei rom* (ISTISSS, Roma 2013)
4. BORTONE Roberto, *La policy europea per lo sviluppo delle Strategie nazionali di inclusione dei Rom: l'esperienza italiana* (Studi Emigrazione, LIII, n. 204, 2016).
5. BORTONE Roberto, PISTECCHIA Alessandro, *Porrajmos, la memoria rimossa. Un percorso per ricordare* (IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2018, Confronti, 2018 pp. 240-243)
6. CATANIA Danilo, SERINI Alessandro (a cura di), *Il circuito del separatismo. Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle regioni Obiettivo Convergenza* (Armando Editore, Roma 2011)
7. COTESTA Vittorio, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e societ  multiculturali* (Laterza, Roma - Bari 2009)
8. FALOPPA Federico, *Razzisti a parole* (Laterza, Roma - Bari 2011)
9. FATTOR Mauro, FAIT Stefano, *Contro i miti etnici. Alla ricerca di un Alto Adige diverso* (Edition Raetia, Bolzano 2010)
10. FINGS Karola, *Sinti e rom. Storia di una minoranza* (Il Mulino, Bologna 2018)
11. LOY Gianni, *Rom e sinti. Storia e cronaca di ordinaria discriminazione* (Ediesse, Roma 2009)

12. MARCHI Elisa, *I Rom e lo Stato* (ADIR L'altro Diritto, Ferrara 2011)
13. PIASERE Leonardo, *Un mondo di monti. Antropologia delle culture rom* (L'ANcora, Napoli 1999)
14. PIASERE Leonardo, *Scenari dell'antiziganismo. Tra Europa e Italia, tra antropologia e politica*, Seid, Firenze 2012.
15. PISTECCHIA Alessandro, *La minoranza romanì. I rom romeni dalla schiavitù a Ceausescu* (Armando, Roma 2011)
16. PISTECCHIA Alessandro, BORTONE Roberto, *Online hate speech, marginalized groups and minorities. Considerations on types of discrimination in the age of social networks and media in Dynamics and Policies of Prejudice from the Eighteenth to the Twenty-first Century* (Cambridge Scholars Editions, UK 2017)
17. WEBER Max, *Economia e società* (Donzelli, Milano 2005)