

STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

ANNO LIII – OTTOBRE-DICEMBRE 2016 – N. 204

SOMMARIO

UGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE DELLA MINORANZA ROM: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE IN EUROPA

A CURA DI GIANDONATO CAGGIANO E CRISTINA MONTEFUSCO

555 – Il valore della carta sociale europea per la protezione dei diritti dei Rom
GIUSEPPE PALMISANO

571 – Gli obblighi degli Stati contraenti Cedu a tutela della diversità culturale e contro le motivazioni razziste nei confronti dei Rom
GIANDONATO CAGGIANO

589 – The Impact of the Case Law of the European Court of Human Rights on Roma
ADAM WEISS

607 – La policy europea per lo sviluppo delle Strategie nazionali di inclusione dei Rom: l'esperienza italiana
ROBERTO BORTONE

627 – La tutela dei Rom nell'Unione Europea: accanto alle strategie di *soft-law*, la prima sentenza della Corte di Giustizia (Chez)
CRISTINA MONTEFUSCO

643 – Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo

STEPHAN MÜLLER E ANGELA MATTLI

Altri articoli

661 – La dimensione economica e sociale delle donne immigrate in Sicilia: un Focus sulla provincia di Enna

GIUSEPPINA TALAMO E MICHELE SABATINO

684 – «No encuentro bien ser cien por cien suiza» – Language of Origin and Identity Claims among Third-Generation Teens in Switzerland

ROSITA FIBBI E CHANTAL WYSSMÜLLER

705 – Diaspora ellenica in Italia: micro-luoghi e grecità

ANDREA PELLICCIA

725 – Recensioni

733 – Segnalazioni

Il valore della Carta sociale europea per la protezione dei diritti dei rom

GIUSEPPE PALMISANO

giuseppe.palmisano@cnr.it

Istituto di Studi Giuridici Internazionali – CNR

The article aims at examining the contribution of the legal system set out in the European Social Charter to the protection of the social rights of Roma people, focusing on the two monitoring procedures carried out by the European Committee of Social Rights: the reporting procedure, which highlights the most diffused problems European States face in respecting the social rights of Roma, and the collective complaints procedure. The work analyses in particular the relevant case law of the Committee in the latter procedure, pointing out its main results in relation to the principle of non-discrimination, as well as to the rights of Roma to housing and health.

Parole chiave: Carta sociale europea; rom; diritti sociali; discriminazione; Comitato europeo dei diritti sociali.

Introduzione: il sistema della Carta sociale come contesto giuridico per il riconoscimento e la protezione dei diritti sociali dei rom

Sul piano della protezione dei diritti dell'uomo, il sistema della Carta sociale europea costituisce senza dubbio uno degli strumenti più adatti a rispondere in maniera efficace alle peculiari esigenze di tutela delle comunità rom e delle persone appartenenti a tali comunità. Uno strumento da prendere in attenta considerazione e da valorizzare più di quanto non si sia fatto sino ad oggi.

Va infatti tenuto presente che la Carta sociale è lo strumento giuridico europeo più ampio e completo di protezione dei diritti sociali. Le disposizioni contenute nei 31 articoli sostanziali della Carta c.d. riveduta (adottata nel 1996) coprono un vasto spettro di diritti individuali e collettivi, che abbracciano moltissimi campi. Non solo vengono riconosciuti

e garantiti i principali diritti sociali “tradizionali” – quali il diritto al lavoro, i diritti dei lavoratori e il diritto alla sicurezza sociale nelle sue varie ramificazioni – ma vengono anche posti nei confronti degli Stati parti precisi impegni di protezione in tutti i settori di maggiore rilevanza sociale: dal diritto all’abitazione al diritto alla salute e alla tutela dell’ambiente; dalla protezione contro la povertà e l’esclusione sociale ai diritti delle persone con disabilità; dalla protezione della famiglia a quella delle persone anziane; dal diritto alle pari opportunità alla protezione della maternità; fino alla protezione e all’educazione dei bambini e degli adolescenti. La Carta sociale contiene inoltre una formulazione molto ampia del principio di non discriminazione, secondo la quale i diritti sociali devono essere garantiti senza alcuna discriminazione «basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l’ascendenza nazionale o l’origine sociale, la salute, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione» (art. E della Carta)¹.

È dunque del tutto comprensibile che nel contesto giuridico della Carta sociale la protezione dei diritti, della dignità e delle esigenze peculiari dei rom abbia trovato uno spazio ampio ed importante, e che la situazione dei rom sia stata spesso presa in considerazione e tutelata dal Comitato europeo dei diritti sociali, l’organo competente al controllo del rispetto della Carta da parte degli Stati².

Le criticità nel rispetto dei diritti dei rom alla luce dell’esame dei rapporti presentati dagli Stati al Comitato europeo dei diritti sociali

Per quanto riguarda in particolare la procedura di valutazione dei rapporti presentati dagli Stati, la situazione dei rom è emersa spesso in senso problematico sotto il profilo – ad esempio – del diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica (art. 16 della Carta). In quest’ambito il Comitato ha riscontrato situazioni di non conformità a causa soprattutto di tre diversi tipi di problemi: l’insuf-

¹ Sulla Carta sociale europea esiste una bibliografia piuttosto ampia. V., ad es., Akandji-Kombé - Leclerc, 2001; Harris - Darcy, 2001; Świątkowski, 2007; De Schutter, 2010; Benelhocine, 201; D’Amico - Guiglia, 2014. La documentazione ufficiale relativa alla Carta sociale, nonché gli atti del Comitato europeo dei diritti sociali (Conclusioni, Decisioni di reclami collettivi e altro) sono consultabili sulle pagine web del Consiglio d’Europa dedicate alla Carta sociale: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>. Il testo completo delle Conclusioni e delle Decisioni è altresì consultabile sulla banca dati online della Carta sociale: <http://hudoc.esc.coe.int>.

² V. in proposito De Schutter, 2005; Farkas, 2006.

ficiente protezione giuridica delle famiglie rom derivante dal fatto che lo status giuridico dei rom non viene stabilito o accertato dalle autorità pubbliche in modo chiaro e sicuro (assenza o non rilascio di documenti d'identità o di certificati di nascita)³; la discriminazione di fatto nell'accesso ai servizi sociali, alle prestazioni e ai sussidi familiari, nonché l'inadeguatezza delle condizioni abitative dei rom⁴; le procedure d'identificazione e censimento dei rom non accompagnate da sufficienti garanzie per il rispetto della vita privata, ma caratterizzate invece da ingerenze abusive nella vita privata e familiare⁵.

Altro aspetto problematico riscontrato dal Comitato dei diritti sociali riguarda il diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica. Secondo l'art. 17 della Carta sociale riveduta, al fine di assicurare ai bambini e agli adolescenti l'effettivo esercizio di tale diritto, gli Stati europei devono impegnarsi a prendere tutte le misure necessarie e appropriate per garantire loro sia «le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano» (paragrafo 1, lettera a), sia «un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica» (paragrafo 2). Il Comitato ha dovuto più volte rilevare la non conformità con queste disposizioni della situazione presente in alcuni Stati a causa dell'esistenza di scuole "separate" per i bambini rom. In questi casi il Comitato ha tenuto a precisare che se è ammissibile che le politiche educative nei confronti dei bambini rom si accompagnino a "strutture flessibili" (per riflettere la diversità del gruppo di appartenenza e tener conto dello stile di vita itinerante o semi-itinerante di certi gruppi di popolazione), tuttavia i bambini rom – in quanto tali – non dovrebbero mai essere obbligatoriamente scolarizzati in istituti separati⁶.

Ma i problemi più frequenti e gravi vengono senza dubbio riscontrati dal Comitato sotto il profilo del rispetto del diritto all'abitazione, sancito dall'art. 31 della Carta riveduta. Tale articolo prevede che gli Stati s'impegnino a prendere misure destinate a: favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente (paragrafo 1), prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente (paragrafo 2), rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti (paragrafo 3).

³ Ad es., Conclusions XVIII-1, Greece, Art. 16.

⁴ Ad es., Conclusions XX-4, Czech Republic, Art. 16; Conclusions 2015, Romania, Art. 16; Conclusions 2015, Slovak Republic, Art. 16; Conclusions 2015, Hungary, Art. 16.

⁵ Ad es., Conclusions 2011, Italy, Art. 16.

⁶ Ad es., Conclusions 2003, Bulgaria, Art. 17, §2; Conclusions 2015, Moldova, Art. 17, §2.

Con riferimento alla popolazione rom, i motivi più frequenti per i quali la situazione negli Stati viene considerata contraria agli obblighi della Carta in tema di diritto all'abitazione sono i seguenti: il fatto che vengano tollerate dalle autorità statali condizioni di vita precarie e estremamente povere nei campi e nelle aree di sosta e accoglienza disponibili per i rom; l'insufficiente realizzazione di campi di sosta e accoglienza; gli sgomberi dai campi effettuati senza rispettare la dignità delle persone coinvolte, e senza rendere disponibili soluzioni alternative di sistemazione; l'assenza di vie di ricorso, o di assistenza legale, al fine di agire per ottenere riparazione in via giurisdizionale a seguito di uno sgombero; l'insufficiente offerta di abitazioni a condizioni accessibili per le persone dotate di risorse economiche limitate⁷.

La protezione dei diritti dei rom mediante la procedura dei reclami collettivi

Il diritto ad un'abitazione di livello sufficiente

Se attraverso le conclusioni adottate nella procedura dei rapporti il Comitato dei diritti sociali è in grado di identificare le situazioni di vulnerabilità e di violazione dei diritti sociali dei rom presenti in modo generalizzato e diffuso all'interno degli Stati europei, è però con le decisioni di reclami collettivi presentati da ONG europee che esso ha dato il contributo più significativo a favore della protezione effettiva dei diritti dei rom in Europa. È in questa sua funzione di accertamento quasigiurisdizionale che il Comitato ha infatti potuto sia chiarire contenuti e implicazioni di un certo numero di obblighi degli Stati nella loro applicazione alla situazione specifica dei rom, sia sollecitare e monitorare interventi e misure concrete da parte degli Stati coinvolti, destinate a realizzare l'attuazione dei diritti delle comunità rom di volta in volta pregiudicate dalle violazioni accertate, sia richiamare efficacemente l'attenzione delle istituzioni del Consiglio d'Europa e dell'opinione pubblica europea sull'esistenza e la gravità di tali violazioni.

A conferma delle criticità che si sono viste emergere nella procedura di valutazione dei rapporti statali, le questioni che più hanno costituito oggetto di reclami collettivi, e sulle quali si sono avute più pronunce di violazione da parte del Comitato, hanno sin qui riguardato il diritto dei rom all'abitazione.

⁷ Ad es., Conclusions 2011, Slovenia, Art. 31, §; Conclusions 2011, France, Art. 31, §1; Conclusions 2007, Italy, Art. 31, §1; Conclusions 2015, Slovenia, Art. 31, §2; Conclusions 2011, Turkey, Art. 31, §2; Conclusions 2011, Italy, Art. 31, §2; Conclusions 2007, Italy, Art. 31, §3.

Del diritto all'abitazione, il primo aspetto tenuto in considerazione nell'ambito della procedura dei reclami collettivi, e sicuramente uno di quelli più spesso sottoposti all'attenzione del Comitato, concerne il rispetto da parte degli Stati dell'obbligo di favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente, previsto dall'art. 31, par. 1, e ricompreso anche, con riferimento alla protezione della famiglia, nell'art. 16 della Carta.

Proprio la violazione di questa seconda disposizione è stata contestata alla Grecia nel primo reclamo riguardante i rom, presentato nel 2003 dalla ONG European Roma Right Center (ERRC)⁸. In particolare, ERRC sosteneva che la Grecia violasse il diritto delle famiglie rom di accedere ad alloggi di livello sufficiente in quanto

[A]t least 100,000 Roma are living in settlements in substandard housing; settlements with inadequate infrastructure and limited or no access to basic amenities (such as water or electricity) and public services, which are often in unsafe or unsanitary locations and which are some distance from the urban plan.

Inoltre le autorità greche non avrebbero provveduto ad individuare e predisporre un numero adeguato di siti per le esigenze di accampamento dei rom⁹.

Il Comitato ha dato ragione alla parte reclamante, accertando la violazione di questo aspetto del diritto delle famiglie rom all'abitazione. La motivazione su cui si è basato il Comitato è stata la seguente:

Greece has failed to take sufficient measures to improve the living conditions of the Roma and [...] the measures taken have not yet achieved what is required by the Charter, notably by reason of the insufficient means for constraining local authorities or sanctioning them. It finds on the evidence submitted that a significant number of Roma are living in conditions that fail to meet minimum standards and therefore the situation is in breach of the obligation to promote the right of families to adequate housing laid down in Article 16. In light of the excessive numbers of Roma living in substandard housing conditions, even taking into account that Article 16 imposes obligations of conduct and not always of results and noting the overarching aim of the Charter is to achieve social inclusion, the Committee holds that the situation is in violation of Article 16 of the Charter"¹⁰.

Inoltre:

[T]he conditions for temporary encampment as well as the conditions regarding the amenities are extremely strict and [...] in the absence of

⁸ Complaint n. 15/2003, *European Roma Right Center (ERRC) v. Greece*, Decision on the merits of 8 December 2004.

⁹ V. parr. 31 e 44 della Decisione.

¹⁰ V. parr. 42-43 della Decisione.

the diligence on the part of the local authorities on one hand to select appropriate sites and on the other the reluctance to carry out the necessary works to provide the appropriate infrastructure, Roma have an insufficient supply of appropriate camping sites¹¹.

In seguito, il Comitato avuto modo di sviluppare ulteriormente il proprio approccio interpretativo relativo alle implicazioni per i rom del diritto di accesso ad un'abitazione di livello sufficiente.

Ad esempio, nel secondo reclamo collettivo riguardante i rom, presentato nel 2004 contro l'Italia, e basato sull'art. 31, par. 1, della Carta sociale riveduta¹², il Comitato oltre a ribadire l'obbligo per lo Stato di prendere «[A]dequate steps to ensure that Roma are offered housing of a sufficient quantity and quality to meet their particular needs», e di assicurare «that local authorities are fulfilling their responsibilities in this area», ha precisato cosa debba intendersi per “adequate housing”, e precisamente:

[A] dwelling which is structurally secure; safe from a sanitary and health point, i.e. it possesses all basic amenities, such as water, heating, waste disposal, sanitation facilities, electricity; not overcrowded and with secure tenure supported by law [...]. The temporary supply of shelter cannot be considered as adequate and individuals should be provided with adequate housing within a reasonable period¹³.

La rilevanza del principio di non discriminazione e dell'obbligo di proteggere i rom dall'emarginazione sociale

Nella decisione da ultimo richiamata, il Comitato ha inoltre applicato in modo significativo alla situazione dei rom il principio di non discriminazione, affermato dall'art. E della Carta sociale, rilevando con riferimento al comportamento dell'Italia che:

[B]y persisting with the practice of placing Roma in camps the Government has failed to take due and positive account of all relevant differences, or adequate steps to ensure their access to rights and collective benefits that must be open to all (par. 36).

Proprio per questo motivo il Comitato ha concluso per la violazione da parte dell'Italia dell'art. 31 e insieme dell'art. E della Carta.

La necessità per lo Stato di garantire attraverso azioni positive e differenziate il rispetto del principio di non discriminazione, nella realizzazione del diritto dei rom di accedere ad un'abitazione di livello sufficiente,

¹¹ Par. 45 della Decisione.

¹² Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, Decision on the merits of 7 December 2005.

¹³ Par. 35 della Decisione.

è stata precisata con nettezza dal Comitato nel reclamo n. 31/2005, presentato contro la Bulgaria¹⁴. Nella decisione, il Comitato ha chiarito che:

[I]n the case of Roma families, the simple guarantee of equal treatment as the means of protection against any discrimination does not suffice. [...] Article E imposes an obligation of taking into due consideration the relevant differences and acting accordingly. This means that for the integration of an ethnic minority as Roma into mainstream society measures of positive action are needed”¹⁵.

E, seguendo questo approccio, ha ritenuto contrario al principio di non discriminazione il fatto che la legislazione bulgara sulla regolarizzazione edilizia non avesse tenuto conto della specificità della situazione dei rom, non consentendo la regolarizzazione delle abitazioni costruite su siti nei quali i rom abitavano, bensì illegalmente, ma da molti anni in maniera tollerata *de facto* dalle autorità bulgare, e usufruendo di servizi pubblici (come l’elettricità) forniti e fatturati da tali autorità¹⁶.

Sulla stessa linea si pone la decisione del reclamo n. 61/2010 presentato contro il Portogallo¹⁷. In questo caso il Comitato ha evidenziato la necessità per lo Stato di tener conto della “diversità culturale” delle famiglie rom nella realizzazione delle politiche di “housing sociale”¹⁸: non tenerne conto configurerebbe infatti una violazione del principio di non discriminazione e, nel caso di specie, avrebbe anche contribuito a realizzare una situazione di segregazione per le famiglie rom interessate.

Il rischio di segregazione ed emarginazione costituisce in effetti un ulteriore punto importante dell’approccio del Comitato nell’applicare alla situazione dei rom il diritto ad un’abitazione di livello sufficiente. Esso in alcune delle più recenti decisioni riguardanti i rom – come quella ora richiamata nel reclamo contro il Portogallo, o quella del reclamo n. 67/2011 contro la Francia¹⁹ – ha tenuto ad integrare espressamente, nel caso dei rom, le condizioni richieste affinché un’abitazione

¹⁴ Complaint n. 31/2005, *European Roma Right Center (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 18 October 2006.

¹⁵ Par. 42 della Decisione.

¹⁶ Parr. 55-56 della Decisione.

¹⁷ Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*, Decision on the merits of 30 June 2011.

¹⁸ «The Committee considers that social housing offered to Roma should be, as far as possible, culturally suited to them. Re-housing of Roma families in apartment blocks has often prevented family and casual gatherings, given that their means of existence as a community and bonds of solidarity are broken. Moreover, they are also faced with hostile attitudes of neighbours in apartment blocks. Therefore, the Committee considers that attention should be paid to these problems in policy planning» (par. 49).

¹⁹ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012, par. 61.

possa considerarsi di tale livello, facendo riferimento ad aspetti che sono necessari appunto per favorire l'integrazione e la socializzazione dei rom e, quindi, per evitare la loro segregazione. Così nella decisione del reclamo contro il Portogallo, il Comitato ha affermato:

Pursuant to Article 31§1, adequate housing must be in a location which allows access to public services, employment, health-care services, schools and other social facilities. States should be vigilant when implementing housing policies so as to prevent spatial or social segregation of ethnic minorities or immigrants²⁰.

La protezione dall'emarginazione sociale (e dalla povertà) costituisce peraltro, ai sensi della Carta sociale, non solo un valore e un principio informatore del sistema, ma anche un preciso impegno giuridico, sancito dall'art. 30 della Carta riveduta²¹. Questo spiega perché in alcuni casi concernenti i rom, in cui sono state riscontrate violazioni del diritto all'abitazione del tipo di quelle poc'anzi illustrate, nonché violazioni di altri diritti, il Comitato abbia altresì concluso – quasi come risultato inevitabile della somma di tali violazioni – per il mancato rispetto da parte dello Stato anche dell'art. 30 sull'obbligo di protezione dall'emarginazione sociale. Ciò è avvenuto ad esempio nella decisione del reclamo n. 67/2011 contro la Francia²².

La questione dello sgombero dei campi rom

Oltre al mancato accesso ad un'abitazione di livello sufficiente ed adeguato, l'altro aspetto preso particolarmente di mira nei reclami concernenti la violazione del diritto dei rom all'abitazione riguarda lo sgombero forzato, l'evacuazione, dei campi rom (o comunque delle zone e degli alloggi in cui siano insediate le comunità rom). Anche questo problema è stato inizialmente affrontato dal Comitato nell'ambito di reclami riguardanti l'art. 16 della Carta, sul diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica.

Ad esempio, nel già richiamato primo reclamo contro la Grecia (reclamo n. 15/2003), la ONG reclamante contestava il fatto che le autorità

²⁰ Par. 41 della Decisione.

²¹ Secondo tale articolo: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso».

²² Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012, par. 105-108. In senso analogo si veda anche Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*, Decision on the merits of 30 June 2011, par. 71.

greche avessero evacuato gruppi di rom da campi in cui vivevano da un tempo considerevole, senza provvedere ad alcuna sistemazione alternativa (o sistemandoli in alloggi provvisori del tutto inadeguati), perseguendo inoltre giudiziariamente molti di loro per aver abitato in siti non in regola dal punto di vista degli standard e dei regolamenti sanitari. In aggiunta, la ONG rilevava come la legislazione greca non prevedesse garanzie procedurali adeguate per tutelare i rom colpiti dai provvedimenti di sgombero²³.

Il Comitato, pur riconoscendo che «illegal occupation of a site or dwelling may justify the eviction of the illegal occupants», individuava tuttavia tre criteri che avrebbero dovuto essere soddisfatti per realizzare legittimamente (ai sensi della Carta) l'evacuazione dei rom dai campi o abitazioni in cui vivano: «- the criteria of illegal occupation must not be unduly wide, - the eviction should take place in accordance with the applicable rules of procedure, - and these should be sufficiently protective of the rights of the persons concerned»²⁴. Nel caso di specie, il Comitato ha ritenuto che tali criteri non fossero soddisfatti ed ha pertanto ritenuto che la Grecia avesse violato il diritto all'abitazione delle famiglie rom.

L'approccio in questione è stato successivamente sviluppato dal Comitato soprattutto nella prospettiva dell'applicazione dell'art. 31, par. 2, della Carta sociale riveduta, che obbliga gli Stati a prendere le misure necessarie per prevenire e ridurre progressivamente lo status di "senza tetto".

Così nella decisione del reclamo 27/2004 contro l'Italia, il Comitato ha precisato che per comportarsi conformemente a tale disposizione:

States Parties must make sure that evictions are justified and are carried out in conditions that respect the dignity of the persons concerned, and that alternative accommodation is available. The law must also establish eviction procedures, specifying when they may not be carried out (for example, at night or during winter), provide legal remedies and offer legal aid to those who need it to seek redress from the courts. Compensation for illegal evictions must also be provided²⁵.

²³ Complaint n. 15/2003, *European Roma Right Center (ERRC) v. Greece*, Decision on the merits of 8 December 2004, par. 48.

²⁴ Par. 51 della Decisione.

²⁵ Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, Decision on the merits of 7 December 2005, par. 41. Nella decisione del reclamo 67/2011 contro la Francia, il Comitato è stato ancora più preciso nell'indicazione dei requisiti da rispettare nello sgombero dei campi rom. Secondo il Comitato, «[L]egal protection for persons threatened with eviction must be prescribed by law and include: - an obligation to consult the affected parties in order to find alternative solutions to eviction; - an obligation to fix a reasonable notice period before eviction; - a prohibition to carry out evictions at night or during winter; - access to legal remedies; - access to legal aid; - compensation in case of illegal evictions». (Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde - International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012, par. 75). Su questa decisione v. Bernard, 2013.

E dal momento che l'Italia non aveva dimostrato di aver rispettato tali condizioni, né era stata capace di smentire di aver sottoposto i rom ad indebite violenze durante lo sgombero dei campi, il Comitato ha concluso, anche in questo caso, per la violazione del diritto dei rom all'abitazione.

Proprio il peggiorarsi della situazione riscontrata nella decisione di tale reclamo, ha condotto – qualche anno dopo – il Comitato ad adottare, sempre contro l'Italia, la decisione più severa da esso mai presa nei confronti di uno Stato oggetto di un reclamo collettivo.

Nel caso in questione²⁶, il Comitato non si è infatti limitato a riscontrare la violazione dell'art. 31, par. 2, della Carta riveduta, e congiuntamente dell'art. E sul divieto di discriminazione, ma ha altresì qualificato il comportamento dell'Italia come una “violazione aggravata” della Carta, meritevole di un'attenzione urgente da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa²⁷.

La condanna delle espulsioni collettive e della propaganda razzista

Passando dalla questione del diritto all'abitazione a quella del trattamento dei rom in quanto stranieri (o, meglio, cittadini di altri Stati parti della Carta sociale che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio dello Stato²⁸), la contestazione più rilevante portata di fronte al Comitato dei diritti sociali ha riguardato senza dubbio il diritto dei rom a non essere espulsi se non nel caso in cui essi minaccino la sicurezza dello Stato, o contravvengano all'ordine pubblico o al buon costume (diritto sancito dal paragrafo 8 dell'art. 19, articolo dedicato ai vari aspetti del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza).

In particolare, nelle decisioni di alcuni reclami presentati negli anni 2009-2010, tre dei quali contro la Francia e uno contro l'Italia²⁹,

²⁶ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010.

²⁷ Parr. 73-77 della Decisione. Per un commento alla decisione del Comitato v. Guiglia, 2011. Una decisione simile e analogamente severa è stata in seguito adottata dal Comitato anche nei confronti della Francia, sempre per casi di evacuazione di campi di rom e violazione del diritto all'abitazione (art. 31, par. 2, della Carta riveduta), nel reclamo n. 63/2010 (Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Decision on the merits of 28 June 2011, paragrafi 53-54).

²⁸ A questo proposito è necessario ricordare che gli Stati parti della Carta sociale si sono obbligati ad applicare la Carta agli stranieri «solo nella misura in cui si tratti di cittadini di altre Parti che risiedano legalmente o lavorino regolarmente sul territorio della Parte interessata» (paragrafo 1 dell'Annesso alla Carta sociale riveduta). Su questo limite insito nella Carta sociale, sia consentito rinviare a almisano, 2014.

²⁹ Si tratta precisamente dei reclami n. 58/2009, n. 63/2010, n. 64/2010, n. 67/2010.

il Comitato ha avuto modo di condannare come contrari all'art. 19, par. 8, episodi o prassi configuranti *de facto* un'espulsione collettiva dal territorio statale di cittadini di un altro Stato parte della Carta sociale (in genere Romania o Bulgaria).

Applicando all'art. 19, par. 8, della Carta sociale il medesimo approccio interpretativo già utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del caso *Conka* (relativamente alla violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 della CEDU)³⁰, il Comitato ha considerato come violazione del diritto dei rom a non essere espulsi collettivamente le espulsioni effettuate, ad esempio, dalle autorità italiane nel contesto del c.d. "piano strategico emergenza rom". Secondo il Comitato:

[E]ven if according to the Italian legislation on aliens any expulsion might be taken only on an individual basis and no collective expulsion might be allowed, the Committee finds that the practices permitted by the contested "security measures" are evidenced by the fact that the so-called "emergenza rom" offers a collective basis to proceed in identical abstract terms to these collective expulsions. Furthermore, the doubt that the expulsion is collective is reinforced in the present complaint because it is to be placed in the framework of the "piano strategico emergenza rom" and in the context of the above violations of the Revised Charter already found by the Committee. [...] In the instant case the Committee considers that the contested "security measures" represent a discriminatory legal framework which targets Roma and Sinti, especially by putting them in a difficult situation of non-access to identification documents in order to legalise their residence status and, therefore, allowing even the expulsion of Italian and other EU citizens (for example, Roma from Romania, Czech Republic, Bulgaria or Slovakia)³¹.

Analogamente, il Comitato ha considerato come violazione dell'art. 19, par. 8, della Carta il gran numero di espulsioni di rom effettuate dalle autorità francesi nell'estate del 2010³².

Va ancora sottolineato come il Comitato, sempre nel decidere un reclamo riguardante la violazione dell'art. 19 della Carta, abbia protetto i rom nel loro diritto di non essere vittime di propaganda discriminatoria e razzista. Ciò è avvenuto precisamente nella decisione del più volte richiamato reclamo n. 58/2009 contro l'Italia. Qui, dopo aver ricordato che l'art. 19, par. 1, impegna gli Stati parti «ad adottare ogni misura

³⁰ *Conka v. Belgium*, n. 51564/99, judgment of 5 February 2002, parr. 59 e 61.

³¹ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010, parr. 157-158.

³² Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Decision on the merits, of 28 June 2011, parr. 65-73.

utile contro la propaganda ingannevole sull'emigrazione e l'immigrazione», il Comitato ha innanzitutto constatato il fatto che numerosi organismi internazionali avevano giudicato autorità ed esponenti politici italiani come direttamente responsabili sia dell'«assouplissement» della legislazione antidiscriminatoria sull'incitazione all'odio e alla violenza razziale e sulle violazioni a carattere razzista, sia dell'uso di discorsi o proposte politiche xenofobe contro i rom e i sinti. Avendo verificato l'attendibilità e l'obiettività di tale giudizio, il Comitato ha ritenuto che le affermazioni e le prese di posizione di autorità pubbliche e rappresentanti politici italiani avessero in effetti creato «a discriminatory atmosphere which is the expression of a policy-making based on ethnic disparity instead of on ethnic stability», ed ha quindi concluso che «the use of xenophobic political rhetoric or discourse against Roma and Sinti» non solo configurasse una violazione del combinato disposto dell'art. 19, par. 1, e dell'art. E della Carta (in quanto «racist misleading propaganda against migrant Roma and Sinti indirectly allowed or directly emanating from the Italian authorities»), ma che costituisse addirittura, nel caso di specie, una «violazione aggravata» della Carta³³.

Il diritto alla protezione della salute

Da ultimo, anche l'obbligo degli Stati di rispettare il diritto dei rom alla protezione della salute (art. 11 della Carta) è stato ribadito con chiarezza dal Comitato dei diritti sociali nella decisione di alcuni reclami collettivi. Esempio sotto questo profilo è la decisione del reclamo n. 46/2007 contro la Bulgaria. Il Comitato ha innanzitutto ricordato che la Carta impone una serie di obblighi positivi al fine di assicurare l'esercizio effettivo di tale diritto, e che l'adempimento di questi obblighi deve tener conto in modo prioritario della situazione dei gruppi di persone più vulnerabili e svantaggiate. Nel caso in questione, i dati disponibili rivelavano tuttavia come in Bulgaria le comunità rom fossero esposte a rischi sanitari sproporzionati e come non vivessero in ambienti sani. Ciò sarebbe in parte dipeso, secondo il Comitato, da «the failure of prevention policies by the State, for instance the lack of protective measures to guarantee clean water in Romani neighbourhoods, as well as the inadequacy of measures to ensure public health standards in housing in such neighbourhoods». Il Comitato ha inoltre notato come le autorità bulgare non avessero messo in atto, in maniera sistematica e program-

³³ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010, parr. 139-140.

mata, azioni di sensibilizzazione della popolazione rom agli aspetti di protezione della salute, e che – nonostante lo stato di salute dei rom fosse notoriamente peggiore rispetto a quello della restante popolazione – esse avessero trascurato di prendere misure adeguate per affrontare i problemi specifici che le comunità rom incontrano in ragione delle loro condizioni di vita insalubri e delle difficoltà ad accedere ai servizi sanitari. Per questi motivi, il Comitato ha concluso che «the failure of the authorities to take appropriate measures to address the exclusion, marginalisation and environmental hazards which Romani communities are exposed to in Bulgaria, as well as the problems encountered by many Roma in accessing health care services» costituisse una violazione dell'art. 11 e insieme dell'art. E della Carta sociale riveduta³⁴.

L'obbligo di proteggere adeguatamente il diritto alla salute dei rom tenendo conto delle condizioni sanitarie peggiori e di maggiore vulnerabilità in cui questi in genere si trovano rispetto al resto della popolazione, nonché della loro maggior difficoltà di accesso ai servizi sanitari, è stato ribadito nella decisione del reclamo n. 67/2011 contro la Francia³⁵. In questo caso il Comitato ha ritenuto che la Francia avesse violato l'art. 11 e il principio di non discriminazione (art. E), sia per non aver preso alcuna misura idonea a consentire effettivamente ai rom, specie quelli migranti o itineranti, l'accesso ai servizi sanitari, nonostante la consapevolezza delle maggiori difficoltà che questi incontrano nell'accesso a tali servizi, sia per non aver intrapreso «any concrete action directed at the migrant roma population in order to inform them and raise their awareness on health issues», né alcun'azione specifica per assicurare ai rom una prevenzione adeguata delle malattie epidemiche, infettive o di altra natura³⁶.

Riflessioni conclusive

La rassegna delle decisioni del Comitato dei diritti sociali riguardanti la situazione dei rom dimostra quanto il sistema della Carta sociale rappresenti un contesto giuridico ed uno strumento particolarmente utile per la protezione dei diritti dei rom in Europa. I motivi di ciò sono molteplici. Innanzitutto la Carta sociale, impegnando gli Stati al rispetto di una serie ampia e differenziata di diritti, da garantire nel ri-

³⁴ Complaint n. 46/2007, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 3 December 2008, parr. 45-51.

³⁵ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012.

³⁶ Parr. 142-144, 152 e 163 della Decisione.

spetto del principio di non discriminazione, riesce a fornire una tutela giuridica alle esigenze più cruciali ed elementari per la vita quotidiana delle comunità rom, quelle cioè che sono più importanti per poter condurre una vita dignitosa, al pari del resto della popolazione, e per essere inseriti e integrati socialmente (pur nel rispetto della propria identità e delle proprie specificità). Basti pensare al diritto dei rom all'abitazione, alla protezione della salute, all'istruzione e formazione di bambini e adolescenti, ai sussidi e alle forme di sostegno della famiglia, ma anche al loro diritto al lavoro e ad essere tutelati in quanto lavoratori, alla protezione della maternità, alla previdenza sociale, e così via. In questo senso, la Carta sociale offre a ben vedere – al livello europeo – uno strumento di riconoscimento e garanzia dei diritti suscettibile di avere, per i rom, un impatto positivo decisamente maggiore che non il sistema della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In secondo luogo, gli obblighi posti dalla maggior parte delle norme della Carta sociale – che prevedono l'adozione da parte degli Stati di misure positive a realizzazione progressiva, da attuare nel rispetto di un principio di eguaglianza sostanziale, evitando le discriminazioni dirette ed indirette – costringono gli Stati e le autorità statali ad un impegno continuo e un'attenzione costante nella realizzazione delle condizioni giuridiche, sociali ed economiche necessarie affinché sia effettivamente garantito alle comunità rom il godimento dei diritti sociali, senza che gli Stati possano ritenersi soddisfatti dal riconoscimento meramente formale – sul piano delle norme scritte e delle garanzie giurisdizionali interne – di eguali diritti ai rom.

In terzo luogo, il sistema della Carta sociale prevede un meccanismo di controllo articolato, che consente al Comitato europeo dei diritti sociali di monitorare, attraverso la procedura dei rapporti, lo stato dell'arte e i progressi (o i regressi) nell'attuazione, per quanto riguarda l'impegno degli Stati europei di proteggere e promuovere i diritti sociali e l'integrazione dei Rom, nonché di identificare – quando il controllo sia attivato mediante la procedura dei reclami collettivi – specifiche violazioni e discriminazioni nei confronti dei rom, sollecitando così gli Stati interessati all'adozione delle misure di volta in volta necessarie per rimediare tali violazioni e compiere passi in avanti concreti nel processo d'inserimento sociale delle comunità rom.

Bibliografia

- Akandji-Kombé, Jean-François; Leclerc, Stéphane (sous la direction de) (2001). *La Charte Sociale Européenne (Actes des Premières Rencontres Européennes de Caen organisées à Caen, le 17 mars 2000)*. Bruxelles: Bruylant.
- Benelhocine, Carole (2011). *La Charte Sociale Européenne*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.
- D'Amico, Marilisa; Guiglia, Giovanni (2014). *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*. Napoli: ESI.
- Harris, David; Darcy, John (2001). *The European Social Charter*. New York: Transnational Publishers.
- Bernard, Nicolas (2013). La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considerations). *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, 96, 2013: 909-944.
- De Schutter, Olivier (2005). La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe. *L'Europe des Libertés*, 23, 2007. Consultato nel sito: <http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/>.
- De Schutter, Olivier (2010). *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, Bruxelles: Bruylant.
- Guiglia, Giovanni (2011). Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali. *Rivista AIC (Rivista online dell'Associazione dei costituzionalisti italiani)*, 3, 2011: 1-16. Disponibile all'indirizzo: <http://www.rivistaaic.it>.
- Farkas, Lilla (2006). En bonne voie vers l'égalité: la recherche par les Roms d'une protection judiciaire contre la discrimination devant les juridictions européennes. *Revue du droit européen relatif à la non-discrimination*, 3: 21-32.
- Palmisano, Giuseppe (2014). Overcoming the limits of the European Social Charter in terms of persons protected: the case of third State nationals and irregular migrants. In D'Amico - Guiglia (eds.), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century* (171-191).
- Świątkowski, Andrzej Marian (2007). *The Charter of Social Rights of the Council of Europe*. The Hague: Kluwer Law International.

Principali decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali e sentenze della Corte Edu:

- Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012;
- Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*, Decision on the merits of 30 June 2011;
- Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Decision on the merits, of 28 June 2011;
- Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010;
- Complaint n. 46/2007, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 3 December 2008;
- Complaint n. 33/2006, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Decision on the merits of 5 June 2008;
- Complaint n. 31/2005, *European Roma Right Center (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 18 October 2006;

Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, Decision on the merits of 7 December 2005;
Complaint n. 15/2003, *European Roma Right Center (ERRC) v. Greece*, Decision on the merits of 8 December 2004;
Complaint N. 13/2002, *International Association Autism-Europe v. France*, Decision on the merits of 4 November 2003;
European Court of Human Rights, *Oneryildiz v. Turkey*, n. 48939/99, judgment of 30 November 2004.

Gli obblighi degli Stati contraenti Cedu a tutela della diversità culturale e contro le motivazioni razziste nei confronti dei rom

GIANDONATO CAGGIANO
caggiano@uniroma3.it
Università di Roma Tre

The article intends to critically analyse the obligations of the contracting States deriving from the European Convention of Human Rights for the protection of cultural diversity and against racism towards Roma in relation to the most significant case law of the European Court of Human Right. More specifically, it critically explores the ECHR principles of prohibition of discrimination as well as the right to respect for private and family life, the prohibition of torture, the right to education, amongst others. In fact, discrimination of Roma represents a paradigm for vulnerable groups and a European consensus on the protection of national minorities is rising so as to ensure the safeguard of minorities in Europe.

Parole chiave: Corte europea dei diritti dell'uomo; rom; discriminazione

La discriminazione dei rom quale paradigma per i gruppi vulnerabili

Venti anni fa, la storica decisione dalla Commissione europea dei diritti umani nel caso *Bukley v. United Kingdom*¹ affermava, con sette voti favorevoli e cinque contrari, che le autorità britanniche avevano violato il diritto alla vita familiare della ricorrente rom², impedendole

¹ V. ECommHR, *Buckley v. United Kingdom*, Appl. 20348/92, Report, 11 January 1995. Secondo la Commissione europea dei diritti dell'uomo, le misure nazionali non erano necessarie in una società democratica (par. 2 dell'art. 8 della CEDU), v. par. 85.

² Nella prima fase della giurisprudenza, la Corte europea dei diritti umani utilizza il termine esonimo "Gipsy/zingaro" che è, però, considerato dalla maggior parte della minoranza di significato peggiorativo e sfruttato con più frequenza per indicare il sentimento razzista (anti-gipsismo).

di vivere nel suo caravan in un terreno acquistato per consentire ai figli di crescere e ricevere una formazione in un ambiente stabile nello “stile di vita tradizionale”.

Tale decisione era poi ridimensionata dalla Corte europea dei diritti umani davanti alla quale era stata rinviata³. Nella sua opinione dissenziente, il giudice Pettiti richiama la lunga storia di discriminazione e persecuzione:

During the Second World War States concealed the genocide suffered by Gypsies. After the Second World War, this direct or indirect concealment continued (even with regard to compensation). Throughout Europe, and in member States of the Council of Europe, the Gypsy minority has been subject to discrimination, and rejection and exclusion measures have been taken against them. There has been a refusal to recognize Gypsy culture and the Gypsy way of life. In Eastern Europe the return to the democracy has not helped them⁴.

Nella giurisprudenza della Corte europea, si è progressivamente affermato il divieto di discriminazione indiretta che impone l'obbligo positivo degli Stati contraenti Cedu di porre in essere misure individuali e generali. Si tratta di un'impostazione che arricchisce in molti ambiti la tutela convenzionale al di là dell'obbligo degli Stati membri di non-interferenza nel godimento dei diritti individuali. Sul piano sistematico-generale, tale orientamento appare anche un modello di riferimento per la tutela delle altre minoranze culturali e dei gruppi sociali vulnerabili.

Proprio la valorizzazione della diversità culturale e delle esigenze specifiche degli appartenenti a una comunità diventa utile strumento interpretativo, in analoghe situazioni di conflitto tra l'interesse generale, espresso dalla maggioranza della popolazione e i diritti dei gruppi culturali minoritari tra gli immigrati o i diritti individuali dei rifugiati. Ad esempio, la celebre sentenza *M.S.S. v. Belgium and Greece*⁵ statuiva che non è possibile lasciare per strada i membri dello specifico gruppo vulnerabile dei rifugiati in violazione del divieto di trattamenti disumani.

Quando si procede all'accertamento di eventuali violazioni convenzionali, occorre però distinguere bene la natura dei diritti coinvolti. Ad esempio, secondo la sentenza *Conka v. Belgium*⁶, il divieto di espulsione collettiva non consente di trattare collettivamente un gruppo se i diritti in questione sono di tipo individuale; pertanto, la situazione rom slovacchi appartenenti ad un gruppo doveva essere accertata a livello individuale ai fini della concessione dell'asilo.

³ ECtHR, 25 September 1996, *Buckley v. United Kingdom*, Appl. n. 20348/92, par. 84.

⁴ Ibidem, Dissenting Opinion of Judge Pettiti, *Buckley*, p. 27.

⁵ ECtHR (GC), 21 January 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*.

⁶ ECtHR, 5 February 2002, *Conka v. Belgium*, Appl. No. 51564/99.

La necessità di predisporre soluzioni alternative nel caso di sgombri forzati

Secondo la Corte europea, le misure nazionali riguardanti i campi-sosta e i relativi sgomberi possono influire sul diritto a conservare la propria identità e sul rispetto della vita privata e familiare.

Come abbiamo già detto, la Corte europea affermava già nella sentenza *Buckley*⁷ che la posizione vulnerabile dei rom richiedeva una specifica considerazione ma, al contempo, riconosceva agli Stati contraenti un ampio margine di discrezionalità nell'adozione di misure esecutive. Nel caso di specie, le autorità nazionali avrebbero adeguatamente bilanciato gli interessi contrapposti, fornendo motivi pertinenti e sufficienti di giustificazione delle misure adottate nell'ambito della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, nonché per il miglioramento della sicurezza stradale e della salute pubblica⁸.

È, però, con la sentenza *Chapman v. the United Kingdom*⁹ che la Corte europea incomincia a valorizzare l'orientamento delle specificità culturali nella protezione dei diritti delle minoranze, riconoscendo che il "tradizionale stile di vita" incideva sulla ricorrente nella «[...] ability to maintain her identity as a Gypsy and to lead her private and family life in accordance with that tradition»¹⁰. In particolare, lo stile di vita della minoranza impone agli Stati contraenti un obbligo di adottare misure positive per la tutela del diritto alla vita privata e familiare (in applicazione dell'art. 8 Cedu).

Nella sentenza *Connors v. the United Kingdom*, la Corte esplicita che tutela del loro tradizionale stile di vita non può essere considerata dannosa per gli interessi generali e i diritti altrui:

The vulnerable position of gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases [...]. To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the gypsy way of life [...]¹¹.

⁷ ECtHR, 25 September 1996, *Buckley*, paragrafi 76, 80-84.

⁸ Ibidem, par. 75 *in fine* e par. 76.

⁹ ECtHR (GC), 18 January 2001, *Chapman v. the United Kingdom*, Appl. n. 27238/95. Simili sono le sentenze emanate nello stesso giorno: *Beard v. United Kingdom* (Appl. 24882/94), *Coster v. United Kingdom* (Appl. 24876/94), *Lee v. United Kingdom* (Appl. 25289/94), *Smith v. United Kingdom* (Appl. 25154/94).

¹⁰ Ibidem, par. 73.

¹¹ ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06, par. 84.

Inoltre, la legittimità di un provvedimento di sgombero presuppone un reale contraddittorio con gli interessati e la previsione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria, oltre che la disponibilità di ricorsi giurisdizionali effettivi¹².

Un altro tassello importante della tutela della minoranza rom riguarda il diritto di appartenenza. Nella sentenza *Ciubotaru v. Moldova*¹³, la Corte accerta una violazione nel rifiuto da parte delle autorità moldave di registrare l'identità etnica dichiarata dal richiedente, ancorché basata su riscontri oggettivi. Due sono i passaggi più significativi: 1) nella nozione di autonomia personale di cui all'art. 8 Cedu rientra «[...] the right to establish details of their identity as individual human beings»¹⁴; 2) in forza dell'obbligo positivo incombente sullo Stato convenuto: «[...] the State's failure consists in the inability for the applicant to have examined his claim to belong to a certain ethnic group in the light of the objectively verifiable evidence adduced in support of that claim»¹⁵.

È, però, nella sentenza *Yordanova v. Bulgaria*¹⁶ che la Corte europea si esprime più chiaramente sui presupposti e i caratteri della "vita comunitaria"¹⁷. Chiamata a pronunciarsi sull'impatto sul diritto all'abitazione nell'ambito della tutela della vita privata e familiare respinge, in sede di scrutinio di proporzionalità, i richiami dello Stato contraente alla vita tradizionale rom (peraltro collegati ad una serie di "luoghi comuni")¹⁸. L'applicazione del principio di proporzionalità richiede che «where a whole community and a long period are concerned» le situazioni ricevano una specifica considerazione. La condivisione prolungata degli stessi spazi in un quartiere, anche se occupato abusivamente, ha infatti comportato la creazione di legami sociali da cui deriva la "resistenza" a un trasferimento lontano da quello spazio sociale comune¹⁹. La stabilità e la sicurezza di tali rapporti comunitari rappresentano pertanto l'argomento decisivo

¹² La Corte ha ritenuto che la procedura sommaria di espulsione in questione non fosse stata accompagnata dalle prescritte garanzie procedurali, ossia l'obbligo di giustificare debitamente la grave ingerenza subito dagli interessati.

¹³ ECtHR, 27 April 2010, *Ciubotaru v. Moldova*, Appl. no. 27138/04.

¹⁴ Ibidem, par. 49.

¹⁵ Ibidem, par. 59.

¹⁶ ECtHR, 24 April 2012, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 25446/06

¹⁷ Ibidem, par. 121.

¹⁸ Esempificato dall'abbandono della spazzatura in strada, dalla convivenza all'interno delle abitazioni con numerosi animali, dall'abitudine a stendere il bucato dalle finestre che affacciano sulla pubblica via o su spazi comuni, dai furti e dal comportamento aggressivo e disordinato, dalla tendenza all'uso e all'abuso di alcol e droghe (ibidem, par. 93)

¹⁹ Rilevanti sarebbero state le ripercussioni che avrebbe prodotto «on the applicants' lifestyle and social and family ties» (ibidem, par. 105).

nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate dalle autorità nazionali. La Corte respinge inoltre la tesi secondo cui l'elaborazione di piani e programmi per l'inclusione sociale dei rom realizzerebbe una discriminazione ai danni della popolazione maggioritaria:

[S]ocial groups, regardless of the ethnic origin of their members, may need assistance in order to be able effectively to enjoy the same rights as the majority population. As the Court has stated in the context of Article 14 of the Convention, that provision not only does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct "factual inequalities" between them but, moreover, in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of Article 14 [...] ²⁰.

In generale, «underprivileged status of the applicants' group must be a weighty factor» nel determinare tempi, modalità e alternative al trasferimento forzato, ove necessario²¹. La situazione di tensione sociale ed etnica fra i gruppi aveva aggiunto animosità alla contrapposizione ma non era giudicata determinante nella decisione delle autorità nazionali di avviare gli sgombri²².

Nella prima fase della giurisprudenza, l'obbligo positivo degli Stati contraenti non si spinge sino al punto da imporre agli Stati contraenti di garantire sistemazioni alternative in caso di sgombrato forzato, perché se non esiste il riconoscimento di un diritto alla casa per tutti, l'adozione di misure nazionali al riguardo è di natura politica e non sottoponibile a controllo giurisdizionale. Questa posizione è stata di recente modificata nella sentenza *Winterstein and Others v. France*, secondo la quale i gruppi rom dovrebbero essere oggetto di sgombri solo in circostanze eccezionali e in cambio di una sistemazione alternativa²³.

La formazione di un consensus europeo e la Convenzione europea sulle minoranze nazionali

Una tappa importante della giurisprudenza è quella sul riconoscimento di un *consensus* europeo sulla tutela dei diritti dei rom in quanto gruppo minoritario. Com'è noto, tale argomento è alla base delle valutazioni della Corte europea che, al contempo, riduce il margine di apprezzamento degli Stati contraenti.

²⁰ Ibidem, par. 129.

²¹ Ibidem, par. 133.

²² Ibidem, par. 142.

²³ ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07, paragrafi 159-166.

Già nella sentenza *Chapman*²⁴, la Corte europea riconosceva nell'adozione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM):

[A]n emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (...), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community²⁵.

Ma, al contempo, evidenziava come le norme-quadro convenzionali lasciassero ampia discrezionalità agli Stati contraenti nella loro concreta attuazione²⁶. Secondo l'opinione di sette giudici dissenzienti, tale consensus europeo non aveva invece quel carattere di vaghezza e indeterminatezza che la maggioranza della Corte europea aveva affermato:

This consensus includes a recognition that the protection of the rights of minorities, such as gypsies, requires not only that Contracting States refrain from policies or practices which discriminate against them but that also, where necessary, they should take positive steps to improve their situation through, for example, legislation or specific programmes²⁷.

Pochi anni dopo, tale tesi si afferma nella sentenza *Connors*²⁸, in cui la Corte afferma che il margine di apprezzamento degli Stati contraenti è progressivamente venuto meno per l'emergere di un *consensus* europeo. L'ampliamento del *consensus* europeo sulla tutela dei rom trova, però, un chiaro limite nella opposizione di molti Stati europei. In primo luogo, il Protocollo n. 12 della Cedu ha esteso l'applicabilità del divieto di discriminazione a tutti i diritti garantiti a livello nazionale, ivi compresi quelli sociali, ma ha ancora ricevuto un numero ridotto di ratifiche²⁹. In secondo luogo, la Convenzione-quadro per la protezione

²⁴ ECtHR, *Chapman*.

²⁵ Ibidem, par. 96

²⁶ Ibidem: «[A]lthough the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are to be implemented».

²⁷ Ibidem, Dissenting Opinion Pastor Ridruejo, Bonello, Tulkens, Straznicka, Lorenzen, Fischbach and Casadevall, par 3. V. anche l'affermazione nel par 4. «We are accordingly not persuaded that the planning framework was able to give anything more than marginal or token weight to the applicant's interests or to the associated public interest in preserving cultural diversity through protection of traditional ethnic lifestyles».

²⁸ ECtHR, *Chapman*.

²⁹ Protocollo 12, Roma, 4.XI.2000. Molti degli Stati del Consiglio d'Europa (Francia, Germania, Italia, Regno Unito) non lo hanno ratificato, neppure gli Stati con la più ampia percentuale di popolazione rom (Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Romania).

delle minoranze nazionali sul riconoscimento del diritto collettivo di identità culturale potrebbe svolgere un ruolo complementare, ma è basato sul fragile sistema di supervisione che dipende largamente dalla volontà di attuazione (*compliance*) degli Stati contraenti. Vale, però, la pena di segnalare che l'*Advisory Committee* continua a monitorarne l'attuazione "a tutto campo" a prescindere cioè dalle riserve formulate al riguardo da alcuni Stati contraenti³⁰.

L'obbligo di smascherare le motivazioni etnico-raziali dei comportamenti violenti

Di grande rilievo sistematico è il consolidamento giurisprudenziale dell'obbligo positivo di «take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice might have played a role»³¹. La violenza razziale è un'offesa particolarmente grave alla dignità umana che richiede una vigilanza speciale finalizzata «reinforcing democracy's vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of enrichment»³². Lo specifico obbligo si giustifica dal momento che: «Treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights»³³.

L'obbligo positivo degli Stati contraenti riguarda indagini di polizia o giudiziarie sui comportamenti violenti commessi da privati o appartenenti alle forze dell'ordine. L'obbligo degli Stati contraenti riguarda la realizzazione di indagini tramite misure ragionevoli nelle circostanze del caso (obbligo di mezzi e non di risultato). Le difficoltà insite nel criterio di valutazione "oltre ogni ragionevole dubbio" è bilanciato dal "trasferimento dell'onere della prova" sullo Stato convenuto che abbia particolare conoscenze al riguardo perché il crimine è stato perpetrato dalle forze dell'ordine o è avvenuto in luoghi posti sotto il suo controllo

³⁰ Per l'Italia, v. da ultimo, GVT/COM/IV(2016)002, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 12 July 2016, Comments of the Government of Italy on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Italy (received on 12 July 2016).

³¹ Si tratta di una formula ripetuta in tutte le sentenze in materia.

³² ECtHR (GC), 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 43577/98 e 43579/98, par. 145. I passaggi rilevanti della prima sentenza della Sezione sono riportati al par. 160 della Sentenza della Gran Camera.

³³ ECtHR, 31 May 2007, *Šečić v. Croatia*, Appl. no. 40116/02, par. 67

(come le carceri)³⁴. La posizione della Corte europea risente della circostanza che le violazioni dei profili procedurali (*procedural limb*) degli articoli 2 e 3 Cedu appaiono più facili da dimostrare rispetto a quelle di tipo sostanziale (*substantial limb*). Tuttavia, appare anche evidente che il riconoscimento delle violazioni procedurali è più accettabile dallo Stato convenuto per il minor livello di gravità dell'accusa.

Al centro del percorso giurisprudenziale si collocano le due sentenze nel caso *Nachova*³⁵. La Prima Sezione della Corte europea riconosceva la violazione del divieto di discriminazione razziale, affermando un'inversione generale dell'onere della prova in capo alle autorità dello Stato convenuto che dovrebbero dimostrare l'assenza della motivazione razziale a fondamento del loro comportamento illegittimo o lacunoso. La Gran camera affermava invece che lo standard della prova "beyond reasonable doubt" per determinare se uno Stato ha violato la Convenzione europea è distinto dagli standard utilizzati nei sistemi giuridici nazionali³⁶. Nel procedimento davanti alla Corte europea:

[T]here are no procedural barriers to the admissibility of evidence or pre-determined formulae for its assessment". [...] [T]he level of persuasion necessary for reaching a particular conclusion and, in this connection, the distribution of the burden of proof, are intrinsically linked to the specificity of the facts, the nature of the allegations made, and the Convention right at stake³⁷.

Tuttavia, la Grande Camera ha rifiutato di invertire l'onere della prova, nel caso di specie, in cui pure era stato affermato che l'atto violento era motivato dal pregiudizio razziale. A differenza della Sezione, la Grande Camera ha ritenuto che il fallimento delle autorità di svolgere un'indagine efficace non giustificasse l'inversione dell'onere della prova sul governo convenuto. Quest'ultimo ricade sulle autorità nazionali, che devono fornire una spiegazione soddisfacente al riguardo, solo quando lo svolgimento degli eventi criminali rientra nella loro conoscenza esclusiva. L'opinione dissenziente di sei giudici riteneva invece che il comportamento del governo preso nel suo insieme rappresentava una violazione dell'art. 14 Cedu.

³⁴ Sulla rigida posizione della Corte che le accuse di violenze razziste vadano provate "oltre ogni ragionevole dubbio" si era espresso per primo il giudice Bonello nella sua opinione dissenziente alla sentenza, ECtHR, *Angelova v. Bulgaria*, 13 June 2002.

³⁵ ECtHR (GC), *Nachova*.

³⁶ Nel diritto dell'Unione, l'onere probatorio, in casi di discriminazione *prima facie*, incombe alla parte convenuta (inversione dell'onere della prova solo nei procedimenti di diritto civile). Le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE consentono di mantenere o adottare misure specifiche per evitare o compensare gli svantaggi correlati ai motivi di discriminazione (azioni positive) ma non ne impongono un obbligo agli Stati membri.

³⁷ ECtHR (GC), *Nachova*, par. 147.

La capacità dello Stato di individuare i comportamenti discriminatori per un'indagine efficace sulla brutalità della polizia contro le minoranze etniche dipende anche da politiche istituzionali sulla raccolta-dati sugli agenti coinvolti e sulle precedenti lamentele per trattamento discriminatorio per eliminare il rischio di "anti-ziganismo" istituzionale.

Nella sentenza *Bekos e Koutropoulos*³⁸, la Corte ha anche indicato i requisiti di carattere procedurale da rispettare nello svolgimento di indagini su violenze poste in essere dagli agenti di polizia quando si sospetta che siano motivati da pregiudizi razziali o etnici. Le autorità nazionali hanno un obbligo di raccogliere le prove e perseguire ogni possibile strumento di accertamento, per consentire decisioni motivate, imparziali ed oggettive. Altrettanto, occorrono autorità indipendenti per la verifica medico-legale di violenze subite nelle carceri, come affermato nella sentenza *Veres v. Romania*³⁹.

In successive sentenze, la Corte europea procede separatamente all'accertamento delle violazioni degli articoli 2 e 3 Cedu e, successivamente, a quella dell'art. 14 in combinato disposto con le due norme convenzionali. La sentenza *Balázs v. Hungary*⁴⁰ evidenzia le responsabilità dello Stato convenuto per le indagini, anche se per le violazioni dell'art. 3 Cedu resta la preferenza per la rilevazione dei profili processuali, secondo la formula già più volte ripetuta nella precedente giurisprudenza:

Admittedly, proving racial motivation will often be extremely difficult in practice. The respondent State's obligation to investigate possible racist overtones to a violent act is an obligation to use best endeavours and not absolute. The authorities must do what is reasonable in the circumstances to collect and secure the evidence, explore all practical means of discovering the truth and deliver fully reasoned, impartial and objective decisions, without omitting suspicious facts that may be indicative of a racially induced violence⁴¹.

Il valore del matrimonio celebrato secondo i riti tradizionali

L'importanza dell'appartenenza ad una comunità emerge definitivamente nella sentenza *Muñoz Díaz v. Spain*⁴², in cui la Corte europea accerta una violazione nel rifiuto di pagare la pensione di reversibilità

³⁸ ECtHR, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. n. 15250/02.

³⁹ ECtHR, 24 March 2015, *Veres v. Romania*, Appl. no. 47615/11

⁴⁰ ECtHR, 20 October 2015, *Balázs v. Hungary*, Appl. No. 15529/12. Al momento in cui si scrive è ancora pendente la decisione della Gran Camera.

⁴¹ *Ibidem*, par. 52.

⁴² ECtHR, 8 December 2009, *Muñoz Díaz v. Spain*, Appl. no. 49151/07.

sulla base del matrimonio celebrato secondo i riti specifici della comunità rom (art. 14, in combinato disposto con l'art. 1 del Prot. 1). La Corte ricorda come riti e tradizioni di quella comunità non fossero mai stati considerati in Spagna contrari all'ordine pubblico:

For the Court, it is necessary to emphasise the importance of the beliefs that the applicant derives from belonging to the Roma community – a community which has its own values that are well established and deeply rooted in Spanish society⁴³.

Pertanto: «The Court takes the view that the force of the collective beliefs of a community that is well-defined culturally cannot be ignored»⁴⁴.

La questione delle caratteristiche del matrimonio rom si incrocia con quella dell'obbligo di indagini in un caso violento e piuttosto misterioso nato in un contesto rom che non può schermare le responsabilità dello Stato-contraente interessato. Così nella sentenza *M. and Others*⁴⁵, a fronte della riduzione in stato di grave soggezione di una minore di origine rom a persone della medesima etnia, la Corte ha statuito che, sebbene non fossero state prodotte prove a sostegno dell'esistenza di un traffico umano, tuttavia le autorità italiane non avevano indagato in modo efficace sui maltrattamenti subiti dalla ricorrente da parte dei privati (violazione dell'art. 3 Cedu).

La posizione della Corte è fondata innanzitutto sul richiamo dei principali profili della tutela garantita dall'art. 3 Cedu, «che racchiude uno dei valori fondamentali della società democratica» imponendo agli Stati un obbligo assoluto di adottare misure idonee ad impedire che le persone, e in particolare i minori e altri soggetti vulnerabili, siano sottoposte a torture o trattamenti inumani o degradanti, anche procurati da privati; da tale norma nasce un obbligo per le autorità di realizzare indagini indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico sulle accuse di maltrattamenti, qualora essi siano “discutibili” e sollevino un “ragionevole sospetto”, agendo con diligenza e sollecitudine esemplari e assicurando le prove dei fatti⁴⁶.

Proprio in relazione alle indagini successive alla liberazione della minore, la Corte ha ritenuto l'operato delle autorità italiane manchevole e negligente, censurando in particolare l'assenza di una visita medica a fronte di denunce di violenze e stupro. Anche se ammettendo che nel caso di specie si trattasse di matrimonio organizzato secondo la

⁴³ Ibidem, par. 56.

⁴⁴ Ibidem, par. 59.

⁴⁵ ECtHR 31 July 2012, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, Appl. n. 40020/03.

⁴⁶ Ibidem, par. 100 e giurisprudenza ivi citata.

tradizione rom, gli Stati sono tenuti ad adottare misure di protezione nei confronti di gravi violazioni dell'integrità della persona anche da parte del marito o del partner⁴⁷. Le autorità italiane erano tenute ad indagare a fondo sulla vicenda, «in quanto un possibile “matrimonio rom” non poteva essere utilizzato come motivazione per non indagare sulle circostanze»⁴⁸. La peculiarità del matrimonio rom consistente nel pagamento di una somma di denaro al padre della sposa è stata considerata rilevante al fine di escludere la tratta degli esseri umani e la riduzione in schiavitù ai sensi (art. 4 Cedu), ma la Corte condivide le preoccupazioni espresse nelle risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in merito alla condizione preoccupante delle donne rom nel contesto dei matrimoni forzati e precoci. Tuttavia

[1]a Corte ribadisce che il matrimonio possiede connotazioni sociali e culturali ben radicate, che possono differire molto da una società all'altra [...] si può ragionevolmente accettare che tale pagamento rappresenti un regalo da una famiglia all'altra, una tradizione comune a molte culture differenti nella società odierna⁴⁹.

È importante sottolineare, in ogni caso, che il comportamento delle autorità italiane non integra, secondo la Corte, un'ipotesi di violazione del divieto di discriminazioni etnico-razziali ex art. 14 Cedu: le lacune delle indagini sulle denunce dei ricorrenti non erano dovute a comportamenti discriminatori e razzisti⁵⁰.

La giurisprudenza in materia di istruzione

La giurisprudenza affronta, tra l'altro, la difficoltà di accertamento di discriminazione indiretta nell'istruzione e nel trattamento di persone con disabilità. Una politica o una singola misura nazionale possono assumere carattere discriminatorio, nonostante non siano specificamente indirizzati a uno particolare gruppo, quando siano definiti in modo tale da produrre effetti negativi prevalenti nei suoi confronti. La Corte procede anche all'accertamento dell'obbligo di intervenire tramite

⁴⁷ Ibidem, par. 105

⁴⁸ Ibidem, par. 106: «This was not so, the Italian authorities having opined that the circumstances of the present case fell within the context of a Roma marriage. The Court cannot share the view that such conclusion sufficed to remove any doubt that the circumstances of the case revealed an instance of human trafficking which required a particularly thorough investigation *inter alia* because a possible “Roma marriage” cannot be used as a reason not to investigate in the circumstances».

⁴⁹ Ibidem, par. 161.

⁵⁰ Ibidem, par. 178.

misure preferenziali (discriminazioni positive), esaminando se esiste una giustificazione obiettiva e ragionevole della condotta e bilanciando così, caso per caso, gli interessi in gioco.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo è costante nel ribadire che la posizione vulnerabile dei rom necessita di una particolare attenzione nel settore dell'istruzione. La sentenza *D.H. and Others v. Czech Republic*⁵¹ è sicuramente la più conosciuta: ribaltando una sentenza della Sezione, la Grande Camera rilevava che la pratica di valutare un gran numero di bambini rom, come disabili e la loro conseguente concentrazione nelle scuole speciali era equivalente ad una discriminazione indiretta. La Corte ha accertato una violazione del diritto all'istruzione, in combinato disposto con il divieto di discriminazione, nell'applicazione di una disposizione di legge che, malgrado la sua formulazione generale e astratta, appariva sproporzionata nei confronti dei membri di un particolare gruppo razziale o etnico. Infatti, la Corte ha osservato che le norme in materia di collocamento in scuole speciali non facevano riferimento all'origine etnica degli alunni, ma perseguiavano il legittimo obiettivo di adattare il sistema educativo ai bisogni, alle attitudini e alle (dis)abilità dei bambini. Tuttavia, il numero di bambini rom nelle scuole speciali era sproporzionato, in quanto costituiva la maggioranza degli alunni.

Nella sentenza *Oršuš and Others*, riguardante particolari misure di segregazione scolastica adottate in Croazia nei confronti dei minori rom⁵², la Grande Camera ha giudicato tali disposizioni sproporzionate e discriminatorie, anche se in astratto ammissibili. I ricorrenti sostenevano che alcune classi comprendevano un numero sproporzionato di studenti rom, rappresentando una discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica. La Corte ha riscontrato che le sole statistiche non

⁵¹ ECtHR, (GC), 13 November 2007, *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Appl. No. 57325/00. In materia di segregazione nelle scuole, v. anche: ECtHR, 6 June 2008, *Sampanis and Others v. Grecia*, Appl. n. 32536/05, sentenza relativa alla scolarizzazione in classi speciali situate in un edificio secondario a causa della loro origine rom, con accertamento di violazioni dell'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione); ECtHR, 30 May 2013, *Lavida and Others v. Greece*, Appl. n. 7973/10, sentenza sull'educazione dei bambini rom, obbligati a frequentare una scuola primaria composta da soli alunni rom, in cui Corte ha rilevato che la natura continua di questa situazione e il rifiuto dello Stato di adottare misure anti-segregazione comportavano una discriminazione implicita ed una violazione del diritto di istruzione.

⁵² ECtHR, (GC), 13 March 2010, *Oršuš and Others v. Croatia*, Appl. n. 15766/03, sentenza relativa alle classi riservate a minori rom nella scuola primaria, ritenuta priva di giustificazione e senza garanzie di adeguata considerazione degli specifici bisogni dei membri di un gruppo svantaggiato e vulnerabile.

consentivano di presumere una discriminazione ma ammette pertanto la possibilità di motivare una denuncia al riguardo senza fare ricorso a dati statistici⁵³. Secondo la Corte, l'uso di statistiche che accertino una sproporzione nella composizione di bambini rom in una classe di studenti può costituire un elemento di prova di tale discriminazione, senza, però, esserne un necessario prerequisito. Ciò dipenderà dalle circostanze del caso di specie. In modo particolare, la prova delle prassi o delle convinzioni degli appartenenti a una stessa categoria protetta sembra essere sufficiente. Di conseguenza, l'onere della prova veniva spostato in capo alle Autorità pubbliche, che tuttavia non sono riuscivano a dimostrare che l'impatto delle misure educative fosse il risultato di fattori obiettivi estranei all'origine etnica. La Corte ha affermato che l'effetto discriminatorio di una legislazione, senza giustificazioni obiettive e ragionevoli, rende superflua la prova di un intento discriminatorio.

Per la prima volta, la Corte ha accertato una violazione del divieto di discriminazione, che può riguardare pratiche a carattere sistemico, affermando l'obbligo dello Stato di disporre misure generali ed individuali per rimuovere gli effetti del comportamento discriminatorio nell'ordinamento interno (art. 46 Cedu).

La Corte ha ritenuto che la diagnosi errata sulle abilità dei bambini rom e la loro relativa segregazione è pari a una discriminazione indiretta. Inoltre, il giudice ha introdotto il concetto di misure positive in riferimento alla lunga storia di discriminazione nel campo dell'istruzione per affrontare le discriminazioni passate e attuali in diversi paesi dell'est Europa.

La giurisprudenza sulla sterilizzazione forzata delle donne rom

Sul diritto alla salute e la sterilizzazione forzata di donne rom, la Corte si è espressa in numerosi casi. Nella sentenza *K.H. v. Slovakia*⁵⁴, relativa all'impossibilità di ottenere le fotocopie delle cartelle cliniche dagli ospedali dove si sospettava potessero essere state sterilizzate a loro insaputa dopo il parto, ha constatato che, sebbene le ricorrenti non fossero state del tutto escluse dal diritto di proporre un'azione civile, l'applicazione rigorosa della normativa nazionale aveva imposto una sproporzionata limitazione alla loro capacità di presentare un ricorso.

Nella sentenza *V.C. v. Slovakia*⁵⁵, la richiedente di origine etnica rom è stata sterilizzata in un ospedale pubblico senza il suo consenso pieno e

⁵³ ECtHR, *D.H. and Others*, paragrafi 175 e 184.

⁵⁴ ECtHR, 28 April 2009, *K.H. and Others v. Slovakia*, Appl. 32881/04.

⁵⁵ ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. 18968/07.

informato, l'azione giustificata da motivazione di rischio per la salute in caso di nuovo parto. Tale intervento avrebbe portato all'ostracismo della comunità rom e alla separazione a causa della sua sterilità. Anche se non v'era la prova che il personale medico interessato avesse intenzione di infliggere maltrattamenti, aveva agito con negligenza grave rispetto al diritto all'autonomia e la scelta come un paziente. La sterilizzazione rappresentava violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) per la mancanza di garanzie giuridiche relative alla sua salute riproduttiva, particolarmente rilevante nella comunità rom.

La Slovacchia è stata condannata varie volte a causa delle azioni di sterilizzazione forzata⁵⁶ e condannata per la violazione degli articoli 3 e 8 CEDU. Quanto all'inosservanza dell'art. 14 Cedu risulta difficile provare l'intento discriminatorio che spinge i medici della sanità pubblica a sottoporre donne rom di ogni età a operazioni di sterilizzazione senza consenso. Nell'opinione dissenziente, il giudice Mijovic afferma, però, come il verificarsi di diversi casi simili in Slovacchia rinforzi la convinzione che le sterilizzazioni non siano atti accidentali, ma un retaggio di un'attitudine nei confronti della minoranza rom.

Conclusioni

In generale conviene ricordare che la logica complessiva della giurisprudenza sui diritti dei rom presuppone il bilanciamento nello scrutinio, caso per caso, del margine di apprezzamento dello Stato contraente. Pur raggruppabili in principi e orientamenti, le decisioni della Corte europea hanno sempre un'impronta casistica nella valutazione delle circostanze di fatto e della disponibilità delle prove. La scelta dell'approccio interpretativo dipende così in parte dall'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali, ma anche da una serie di fattori, quali il livello di criticità del contesto nazionale, la priorità del settore d'intervento in oggetto, la tipologia di misure e la presenza di standard europei comuni nella prassi applicativa.

Nonostante la positiva evoluzione della giurisprudenza in materia, continua ad essere difficile modificare le pratiche discriminatorie nella realtà di alcuni Stati che pure hanno visto l'accertamento di violazioni Cedu. Infatti, proprio la sorveglianza sull'attuazione delle sentenze

⁵⁶ L'orientamento è confermato nelle sentenze ECtHR, 12 June 2012, *N.B. v. Slovakia*, Appl. 29518/10; ECtHR, 13 November 2012, I.G., *M.K. and R.H. v. Slovakia*, Appl.15966/04.

resta uno dei compiti più difficili della tutela europea dei diritti umani. Nella relazione sull'attuazione delle sentenze (2015) si legge: «The Committee of Ministers is increasingly confronted with difficulties related to “pockets of resistance” linked to deeply-rooted prejudices of a social nature (for example toward Roma or certain minorities) [...]». Alcune delle sentenze continuano dopo anni (in alcuni casi dopo un decennio), ad essere seguite nella loro applicazione tramite un'interlocuzione costante tra il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che formula richieste di informazioni e osservazioni, e lo Stato-contraente che sottomette piani e analisi per il superamento delle criticità rilevate dalla Corte europea. Tramite questo sistema di controllo delle misure generali, derivanti dalle sentenze rivolte allo Stato-contraente, si attua un risultato di progressivo avanzamento della condizione dei rom, in parallelo con il controllo sull'attuazione dello strumento delle strategie *ad hoc* nell'Unione europea.

In linea con la prassi sulla esecuzione delle sentenze della Cedu, infatti la corte ha previsto misure generali per porre rimedio ai comportamenti errati stabiliti nel caso, oltre alle misure individuali. Il governo convenuto è tenuto a rispondere alle preoccupazioni sollevate dal giudice entro un determinato periodo di tempo o, in mancanza, di sviluppare un piano d'azione dettagliato sulle misure da adottare. Ad esempio, la Corte europea ha stabilito un tale obbligo nel caso Moldovan no. 2 (2005), dove il governo è stato chiesto di attuare un piano a favore di una comunità locale e la corte ha stabilito le caratteristiche principali del piano.

Così, a seguito della sentenza *Oršuš*, il governo croato ha elaborato un piano d'azione che mirava ad abolire classi separate per i bambini rom, integrandole in istruzione tradizionale, e il monitoraggio dei risultati concreti; introdurre classi complementari e programmi specifici per aumentare la competenza linguistica dei bambini rom; e creare misure per affrontare il problema della scarsa frequenza scolastica e l'alto tasso di abbandono dei bambini rom, con il coinvolgimento attivo dei servizi sociali. Il piano d'azione richiesto dal Comitato dei ministri è oggetto di un reporting periodico da parte del governo, con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

Bibliografia

Sulla tutela dei rom:

- Gughinski, Nikolai (1996). *The European Court of Human Rights Turns Down the First Case Involving a Gypsy Applicant*. Consultato il 5 maggio 2016, all'indirizzo <http://www.errc.org/article/the-european-court-of-human-rights-turns-down-the-first-case/1482>.
- Rosenberg, Dominique (2001). L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par le roms (En marge de l'arrêt Chapman). *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 48, 2001: 1017-1033.
- Ringelheim, Julie (2006). *Diversité culturelle et droits de l'homme: L'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*. Brussels: Bruylant.
- O'Nions, Helene (2007). *Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe*. Oxford: Ashgate.
- Dubout, Edouard (2008). L'interdiction des discriminations indirectes par la Cour européenne des droits de l'homme: rénovation ou révolution? Épilogue dans l'affaire D.H. et autres c. République tchèque. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 75, 2007: 821-856.
- Pentassuglia, Gaetano (2009). *Minority groups and judicial discourse in international law: a comparative*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ruggiu, Ilenia (2009). La diversità come bene pubblico tra Europa e Stati costituzionali. In Roberto Cherchi, Gianni Loy (a cura di) (2009). *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati* (93-109). Roma: Ediesse.
- Medda-Windischer, Roberta (2010). *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*. Padova: Cedam.
- Goldston, James A.; Hermanin, Costanza (2011). Corte europea e cause pilota: una finestra d'opportunità per combattere la discriminazione dei Rom in Italia?. In Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, Tommaso Vitale (a cura di). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia* (303-320). Milano: Giuffrè;
- Strazzari, Davide (2011). C'è un giudice a Strasburgo! La Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia rom. In Serena Baldin; Moreno Zago, (a cura di). *Il Mosaico rom – specificità culturali e governance multilivello* (192-217). Milano: Franco Angeli;
- Farget, Doris (2012). Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, 19, 2012: 305-308.
- Tavani, Claudia (2012). *Collective Rights and the Cultural Identity of the Roma: A Case Study of Italy Collective Rights and the Cultural Identity of the Roma, A Case Study of Italy*, Leiden-Boston.
- Ringelheim, Julie (2012). Chapman redux: the European Court of Human Rights and Roma traditional lifestyle. In Eva Brems (ed.), *Diversity and European Human Rights. Rewriting Judgments of the ECHR* (426-444). Cambridge: Cambridge University Press.
- Remiche, Adelaide (2012). Yordanova and Others v. Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One's Home. *Human Rights Law Review*, 12, 4: 787-800.
- Möschel, Mathias (2012). Is the European Court of Human Rights' case law on anti-Roma violence 'beyond reasonable doubt'?. *Human Rights Law Review*, 12, 3: 479-507.

- Cahn, Claude (2013). Roma and racial Discrimination: the Jurisprudence of the European Court of Human rights. In Didier Bigo, Sergio Carrera, Elspeth Guild (Eds.), *Foreigners, refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas* (55-73). Farnham: Ashgate.
- Sakai, Leticia (2013). La diversité culturelle est-elle à l'abri de la protection internationale des droits de l'homme?, *Revue québécoise de droit international*, 26, 2 : 101-127.
- Peroni, Lourdes; Timmer, Alexandra (2013). Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11, 4: 1056-1085.
- Baldin, Serena (2013). Legal status and participatory rights of Roma minorities in Western Europe: comparative remarks. *Quaderni del dipartimento di scienze politiche e sociali Università degli studi di Trieste*, 1: 1-17.
- Nino, Michele (2013). Corte europea dei diritti umani, divieto di discriminazione e diritto all'istruzione della minoranza rom. *Diritti umani e diritto internazionale*, 7, 2: 499-515.
- Boicu, Madalina Elena (2013). Advancing equality also for the Roma? The M. and Others v. Italy and Bulgaria ruling of the European Court of Human Rights. *Diritti umani e diritto internazionale*, 1: 177-182.
- Caggiano, Giandonato (2014). L'integrazione dei Rom e il rispetto del loro "tradizionale stile di vita". In Id. (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano* (459-475). Torino: Giappichelli.
- Locchi, Maria Chiara (2015). La questione del riconoscimento giuridico delle differenze culturali nelle società pluraliste: alcune considerazioni a partire dalla giurisprudenza sui rom della Corte europea dei diritti dell'uomo. *Novos Estudos Jurídicos*, 20, 1: 6-33.
- Ahmed, Tawhida (2015). The Many Vulnerabilities of the Roma and the European Legal Framework. In Francesca Ippolito, Sara Iglesias Sánchez (eds.). *Protecting Vulnerable Groups* (142-158). Oxford: Hart Publishing.
- Sull'art. 14 CEDU:*
- Bin, Roberto (2001). Art. 14: Divieto di discriminazione. In Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (409-423). Padova: Cedam.
- Arnadóttir, Oddný Mjöll (2003). *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gerards, Janneke (2004). The Application of Article 14 ECHR by the European Court of Human Rights. In Jan Niessen, Isabelle Chopin (eds.), *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe* (3-62). Leiden-Boston: Martinus Nijhoff.
- Sudre, Frédéric; Surrel, Hélène (sous la direction de) (2008). *Le droit à la non discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant et Memesis.
- Tulkens, Françoise (2010). L'évolution du principe de non-discrimination à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. In J.Y. Carlier (a cura di), *L'étranger face au droit, XXe journées d'études juridiques J. Dabin* (193-210). Bruxelles: Bruylant.

- Besson, Samantha (2012). Evolutions in non-discrimination law within the ECHR and the ESC systems: it takes two to tango in the Council of Europe. *American Journal Comparative Law*, 60, 1: 147-180.
- Dolso, Gian Paolo; Spitaleri, Fabio (2012). Art. 14: Divieto di discriminazione. In Sergio Bartole, Pasquale De Sena, Vladimiro Zagrebelski (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (519-555). Padova: Cedam.

Sul Protocollo Cedu, n. 12:

- Schokkenbroek, Jeroen (2004). A New European Standard Against Discrimination: Negotiating Protocol no. 12 to the European Convention on Human Rights. In Niessen, Chopin (eds.), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe* (61-80).
- Bioy, Xavier (2008). L'ambiguïté du concept de non-discrimination. In Sudre, Surret (sous la direction de), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme* (51-84).
- De Beco, Gauthier (2010). Le Protocole no. 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 83: 591-615.
- Crivelli, Elisabetta (2012). Il Protocollo n. 12 Cedu: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria. In Giuseppe D'Elia, Giulia Tiberi, Maria Paola Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro* (137-153). Milano: Giuffrè.

Principali sentenze della Corte Edu:

- ECtHR, 25 September 1996, *Buckley v. the United Kingdom*, Appl. n. 20348/92.
- ECtHR, 18 January 2001, *Chapman v. the United Kingdom*, Appl. n. 27238/95.
- ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06.
- ECtHR [GC], *Nachova and Others v. Bulgaria* 43577/98 e 43579/98.
- ECtHR, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. n. 15250/02.
- ECtHR, 12 July 2005, *Moldovan and Others v. Romania*, Appl. n. 41138/98 e Appl. n. 64320/01.
- ECtHR, *D. H. and Others, v. Czech Republic*, Appl. no. 57325/00 (Chamber, 7 February 2006; GC, 13 November 2007).
- ECtHR, 31 May 2007, *Sečić v. Croatia*, Appl. no. 40116/02.
- ECtHR, 6 June 2008, *Sampanis and Others v. Greece*, Appl. n. 32536/05.
- ECtHR, 8 December 2009, *Muñoz Díaz v. Spain*, Appl. no. 49151/07.
- ECtHR, 28 April 2009, *K.H. and Others v. Slovakia*, Appl. 32881/04.
- ECtHR (GC), 13 March 2010, *Orsus and Others v. Croatia*, Appl. n. 15766/03.
- ECtHR, 27 April 2010, *Ciubotaru v. Moldova*, Appl. no. 27138/04.
- ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. 18968/07.
- ECtHR, 12 June 2012, *N.B. v. Slovakia*, Appl. 29518/10.
- ECtHR, 13 November 2012, *I.G., M.K. and R.H. v. Slovakia*, Appl. 15966/04.
- ECtHR 31 July 2012, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, Appl. n. 40020/03.
- ECtHR, 24 April 2012, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 25446/06.
- ECtHR, 29 January 2013, *Horváth and Kiss v. Hungary*, Appl. n. 11146/11.
- ECtHR, 9 July 2013, *Vona v. Hungary*, Appl. no. 35943/10.
- ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07.
- ECtHR, 27 January 2015, *Ciorcan and Others v. Romania*, Appl. 29414/09 and 44841/09.

The Impact of the Case Law of the European Court of Human Rights on Roma

ADAM WEISS¹

adam.weiss@errc.org

European Roma Rights Centre

The article investigates the impact of the case law of the European Court of Human Rights on Roma from a critical perspective. The first part exposes the Court's scant case law on Roma and examines why the number of cases is so low and why the few cases that have been decided have accomplished so little for Roma rights. More specifically, the author analyses the structural factors that explain why the Court rarely rules on Roma rights issues, and why the Court's Roma-related judgments do not point to endemic discrimination and are not implemented. The second part places that lack of effectiveness in the context of the Court's inchoate case law on discrimination. The conclusion proposes a way forward for those supporting Roma to use the Court to greater effect.

Keywords: Roma; case law; European Court of Human Rights; discrimination.

Introduction

The plight of Europe's Roma has been lamented so often it is at risk of becoming a tragic cliché. The abuse of the rights of Roma spans Europe and touches every major area of life: the European Roma Rights Centre (2013) currently focuses on the state response to violence and hate speech, access to education, access to housing, free movement and migration, women's rights, children's rights, identity documents, and disaggregated data collection. That just about covers relations between Roma and state authorities (but notably leaves out abuse in the criminal justice system). In terms of how Roma fare in private law

¹ The author wishes to thank his colleagues at the European Roma Rights Centre, and particularly lawyer Nicole Garbin, for assistance and inspiration.

settings, the call Soros (2013) has made for the creation of a “Roma working class” is a soberly unambitious reminder of how little Roma can hope for in Europe’s current job market. His observation that the Roma who became EU citizens in 2004 and 2007 now seem to be worse off than they were before their countries joined the Union is an indictment of European ideals of equality and non-discrimination and Europe’s promise to promote well-being. Yet the EU seems incapable of overcoming the antigypsyism that abides in state institutions and prevents the emancipation of Roma from a situation that, in many European countries, smacks of apartheid.

In this context, the European Court of Human Rights (hereinafter “the Court”) should be busily at work exposing racism against Roma and calling states to account. This article argues that it is not. This means resisting the temptation to focus in on the few cases where the Court has successfully exposed antigypsyism, and instead considering the Court’s relative inactivity on Roma rights issues. The first part of the work looks at the Court’s scant case law on Roma and examines why the number of cases is so low and why the few cases that have been decided have accomplished so little. The second part places that lack of effectiveness in the context of the Court’s inchoate case law on discrimination. The conclusion proposes a way forward for those supporting Roma to use the Court to greater effect.

The European Court of Human Rights is Not Working for Roma

According to the Court, «as a result of their turbulent history and constant uprooting, the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority» (*D.H. and others v. Czech Republic*). Roma themselves have a word to describe their situation: antigypsyism. The Alliance against Antigypsyism (2016) has defined the term this way:

Antigypsyism is a historically constructed, persistent complex of customary racism against social groups identified under the stigma ‘gypsy’ or other related terms, and incorporates: 1. a homogenizing and essentializing perception and description of these groups; 2. the attribution of specific characteristics to them; 3. discriminating social structures and violent practices that emerge against that background, which have a degrading and ostracizing effect and which reproduce structural disadvantages.

It is possible to describe the story of the Court and the battle against antigypsyism as a success. There are enough judgments for the Court to fill an entire case-law “factsheet” dedicated to “Roma and Travellers”, which

covers forced evictions, police brutality, hate speech and other issues (European Court of Human Rights, 2016). *D.H. and others v Czech Republic* might be the Court's most celebrated case: overturning a Chamber judgment, the Court's Grand Chamber found that the Czech Republic's practice of diagnosing large numbers of Romani children as disabled and concentrating them in special schools amounted to indirect discrimination, prohibited by the Convention. The judgment was followed up by others concerning Croatia and Hungary and arguably set the scene for the European Commission, almost a decade later, to start infringement proceedings against the trio of Central European countries where school segregation is the most blatant (European Commission, 2016). Cases brought by Roma and other minorities have also resulted in some of the Court's most celebrated cases on police murder and police brutality.

That version of the story is misleading. The bigger story about the Court and antigypsyism is how infrequently they come into contact, and how disappointing the results have been for Roma when they have. There are three ways in which the Court is not working for Roma: there should be a greater number of judgments concerning the rights of Romani applicants; the judgments that do exist do not point to the systemic discrimination that exists; and the judgments are not implemented.

There are few Roma rights judgments coming out of the Court

Roma make up 10 to 12 million of the 800 million-strong population of the Council of Europe Member States: so between 1.25% and 1.5% (Liégeois, 2012). The Council of Europe Commissioner for Human Rights (2016) claims «There is a shameful lack of implementation concerning the human rights of Roma, the biggest minority group in Europe [...] Roma continue to suffer from pervasive discrimination in all fields of life, fed by rampant antigypsyism».

The phrase "lack of implementation" appears carefully chosen: the rights of Roma are clear, but domestic mechanisms for protecting their human rights fail to protect them. Given these large numbers and this intractable situation, the conditions are ripe for the Court to be churning out dozens of judgments each year about abuses of the rights of Romani applicants. Two areas – school segregation and forced evictions – should be enough to give the Court plenty of work. It is well known that there are hundreds of segregated schools in, inter alia, the Czech Republic, Hungary, and Slovakia. Domestic courts are doing so little about it, that the European Commission took the unusual step of intervening in three of those countries (European Commission,

2016). But where are the potentially hundreds of applications before the Court? Likewise, NGO data shows that the authorities in France alone evict tens of thousands of Roma from their (often makeshift) homes each year, in circumstances that seem blatantly to violate the Court's case law on the subject (European Roma Rights Centre and Ligue des Droits de l'Homme, 2016). Multiply that by the many countries that also practise uncoun­ted forced evictions of the Roma living on the margins of their cities and the tidal wave of applications should generate at least a steady flow of judgments from Strasbourg.

Instead, there is a trickle of Roma judgments each year, consistently falling within the single digits, and none triggering the Court's "pilot judgment" procedure for stubborn cases of systematic violations². Searching on the Court's case law database since 2000³, in no year is it possible to find more than 10 judgments in which the applicants are clearly identifiable as Roma; usually the number is closer to five. It would be crude to argue that Roma should be proportionately represented in the Court's case law (i.e. they should make up 1.25% to 1.5% of the judgments), and impossible to say what their correct representation should be, but given that the Court puts out something around 1,000 judgments each year, the numbers of judgments featuring Romani applicants seems low. In 2015, for example, only six of the 823 judgments delivered by the Court concerned applicants who appear to have been Roma, of which only two made a finding of discrimination⁴. Five of the cases concerned police brutality and/or violent hate crimes against the Romani applicants; the sixth concerned the expulsion of a Romani family from Western Europe to their country of underlying nationality in South East Europe.

The Court's Roma-related judgments do not point to endemic discrimination

Möchel (2012) has made this point elegantly:

² Rule 61 § 1 of the Rules of Court: «The Court may initiate a pilot-judgment procedure and adopt a pilot judgment where the facts of an application reveal in the Contracting Party concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications».

³ The database is known as HUDOC and is available at www.hudoc.echr.coe.int.

⁴ *Ion Bălăşoiu v. Romania* (judgment of 17 February 2012); *Balázs v. Hungary* (judgment of 20 October 2015); *Ciorcan and others v. Romania* (27 January 2015); *M.A. v. Slovenia* (judgment of 15 January 2015); *Mihaylova and Malinova v. Bulgaria* (judgment of 24 February 2015); and *V.M. and Others v. Belgium* (judgment of 7 July 2015).

[T]he ECtHR contributes to the general toleration of racist behaviour of the worst kind on the European Continent and further constructs the legal and social image that Europe is free of race discrimination. If and when violence, death or other terrible accidents happen to racial minorities in Europe, this is generally viewed as an unhappy coincidence or as the isolated act of a lunatic, right-wing individual.

This conclusion was based on an analysis of the Court's case law on violence against Roma, covering police brutality, hate crimes by non-State actors, and obstetric violence. The case law has led the Court into odd contortions around Article 14, the provision of the European Convention on Human Rights ("the Convention") which prohibits States from discriminating on the basis of (inter alia) race when securing Convention rights. The Court is willing to find States liable for a violation of Article 14 taken with the "procedural limb" of Articles 2 or 3 when they fail to investigate racist motives in hate crime cases; but (in the absence of such an investigation), applicants cannot meet the burden of proof for showing that the murder or ill-treatment was discriminatory. The burden of proof – "beyond reasonable doubt" – is high: the fact that officer shouted «You damn Gypsies» moments after fatally shooting two Romani men was not enough (*Nachova and others v. Bulgaria*), although racial slurs used with sangfroid may suffice (*Stoian v. Romania*). The contortions are even worse when it comes to obstetric violence: the Court squirmed when asked to hold that a Romani woman's forced sterilisation was discriminatory, finding, first, that «the objective evidence is not sufficiently strong in itself to convince the Court that it was part of an organised policy or that the hospital staff's conduct was intentionally racially motivated»; and then, having essentially decided that there was not sufficient evidence of discrimination, redundantly concluding that it was not «necessary to separately determine whether the facts of the case also gave rise to a breach of Article 14 of the Convention» (*V.C. v. Slovakia*). Romani women turning to the Court in these circumstances demand not only a finding of a violation of their right to respect for private and/or family life (or the prohibition on inhuman or degrading treatment), but also a condemnation of the genocidal impulse that has left them – alongside women with disabilities and other ethnic minorities – particularly exposed to this intersectional form of abuse. The Court seems unwilling to go there.

The school segregation judgments have exposed widespread discrimination in the Czech Republic and Hungary (*Horváth and Kiss v. Hungary*), but they are the exceptions that prove the rule. Since Möchel's analysis, the Court has confirmed its vision of a racially harmonious Europe where ethnic minorities sadly suffer from occasional,

random acts of racial hatred. Last year, the Court dismissed a complaint by a non-Roma woman married to a Romani man, and who was also claiming to be a victim of forced sterilisation; the Court agreed with the domestic courts that she had given oral consent to sterilisation whilst in the middle of an urgent, pregnancy-related crisis (surgery for a miscarriage) and that, even though this violated domestic law on sterilisations, she had been adequately compensated with € 3,000 (*G.H. v. Hungary*). This year, the Court made a particularly odd finding in response to a complaint from a Romani woman in Hungary who was physically threatened by organised racist thugs who had been marching through the Roma area of her village for days in military outfits. Having an axe swung at her by one of these men, shouting racially-tinged violent threats at her, did not reach the threshold for ill-treatment under Article 3. However, there was a violation of her Article 8 rights (right to respect for private life), because the legal provisions in force in Hungary at the time did not allow the authorities to pursue action for the «racially motivated insult» she suffered (*R.B. v. Hungary*). The Court minimalised a scene of rampant antigypsyism into a spat between an isolated thug and his one insulted victim.

The Court's Roma-related judgments are not implemented

The European Implementation Network (2016) notes that «a staggering number of European Court of Human Rights (ECtHR) judgments have not been fully implemented, and therefore have yet to be translated into real progress for their intended beneficiaries». It is not surprising to find cases brought by Roma among these. *D.H. and others v. the Czech Republic* is a particularly bitter disappointment. NGOs complain that little has changed in the Czech Republic; Romani children remain in segregated schools and classrooms, placed there on the basis of diagnoses of intellectual disabilities and/or “social disadvantage”, according to Amnesty International and the European Roma Rights Centre (2012). The European Commission’s decision to initiate infringement proceedings against the Czech Republic and Hungary (as well as Slovakia) seems to be a comment on the state of implementation of the Court’s school segregation judgments against those states. The continuing number of evictions of Roma in France, affecting tens of thousands of people each year, including a record number in 2014, likewise flies in the face of the October 2013 judgment of the European Court of Human Rights in *Winterstein and others v. France*, setting out in painstaking detail the conditions for forced evictions and reminding France that Roma and Travellers should be housed in cases of forced eviction.

Quatrième Instance: The European Court's Problem with Discrimination

The problem Roma face is discrimination. This section attempts to show that the Court's case law on discrimination is chaotic, and that this chaos suggests that Roma can hope to accomplish very little before the Court. Judgments under Article 14 of the Convention – which prohibits discrimination in securing any other Convention right – are relatively rare, and those under the more general non-discrimination provisions found in Protocol 12 to the Convention are virtually non-existent. This paucity of judgments has not made the Court's case law in the area coherent. According to Arnadóttir (2014),

[...] commentators have, to be sure, suggested different constructions in an effort to explain the theoretical basis of Article 14 of the ECHR, but there is no general consensus on the existence of any grand theory of equality under the Convention.

Some optimistic Court watchers see the outline of a theory emerging in the abstract case law and push the Court to concretise it. Timmer (2011), for example, identified and elaborated a stereotyping approach to discrimination based on two of the Court's judgments, but in the years since that approach has remained dormant. The outlines of the theory slip back into the chaos of an approach that confuses even basic concepts. The first part of this section looks at the Strasbourg case law on discrimination and diagnoses the problem as a sin of fourth-instance review: the Court is too attached to reviewing the case in the specific terms in which it was argued before the domestic courts, instead of taking a supervisory, European approach. The second part looks at why this is particularly problematic for Roma, given the lack of a common understanding of who the Roma are and the peculiar nature of antigypsyism as a form of racism.

The Court's Confused Case Law

There are many problems with the Court's case law on discrimination. In police brutality cases, the Court applies a “beyond reasonable doubt” standard to applicants trying to show that ill treatment or death was motivated by discrimination. See, e.g., *Nachova and others v. Bulgaria*. This renders the concept of the shift of the burden of proof – so key under European anti-discrimination rules generally (see, e.g., Article 8 of EU Directive 2000/43) – useless. The Court has embraced the distinction between direct and indirect discrimination, but has never found

the opportunity to apply the notion of harassment as a form of discrimination, which is also a vital component of European anti-discrimination rules (see, e.g., Article 2(3) of EU Directive 2000/43). LGBTIQ people might be right in feeling that the Court has been ambivalent about them in particular. Having first found that domestic courts cannot make decisions about whether a parent can have contact or reside with her/his child after a divorce based on that parent's sexual orientation (*Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*), the Court then found that it was within States' margin of appreciation to prevent homosexuals from adopting (*Fretté v. France*). The Court reversed itself a mere eight years later, on the basis that the Convention is a living instrument (*E.B. v. France*). It feels more though like the Court was acting on its own judges' gender bias: the applicant in *Fretté* was a single gay man, while in *E.B.* she was a lesbian kindergarten teacher in a relationship.

The Court is a subsidiary body: as an international court it should not intervene in matters that are better resolved at domestic level. This expresses itself in multiple ways. Most obviously, Article 35 of the Convention prohibits the Court from considering any case before an applicant has first exhausted domestic remedies. Building on that prohibition, the Court has made clear that it is not a court of fourth instance: it is not hearing an appeal on the points of law that were at issue in the domestic case, but rather deciding whether the Convention has been respected in the process. In relation to certain Convention articles, where different national conditions can prevail, a state enjoys a "margin of appreciation", which the Open Society Justice Initiative (2012) describes as «a degree of discretion, subject to Strasbourg supervision, when [the state] takes legislative, administrative or judicial action in the area of a Convention right». In the gay adoption cases mentioned above, the theory is that the margin of appreciation was wide enough in 2000 to allow France to block single homosexuals from adopting, but had narrowed by 2008 so that it was no longer permissible to discriminate between single would-be adoptive parents based on their sexual orientation.

This approach assumes that the Court will elaborate a body of flexible rules emerging from the Court's case law which can be applied by domestic courts and other domestic authorities, failing which, the Court will intervene. In freedom of expression cases, for example, this is how the Court conducts itself, condemning states for example whose courts «do not observe the standards of freedom of expression enshrined in the Convention» (*Braun v. Poland*). Yet when it comes to discrimination cases, this body of flexible rules is absent, and the

Court flounders. Take *V.C. v. Slovakia*, a case concerning the forced (i.e. non-consensual) sterilisation of a Romani woman during birth by Caesarean section. The Court easily found a violation of Article 8 of the Convention (the right to respect for private life). Yet the Court did «not find it necessary to separately determine whether the facts of the case also gave rise to a breach of Article 14 of the Convention». According to Romedia Foundation (2013),

Between 1971 and 1991 in Czechoslovakia, now Czech Republic and Slovakia, the “reduction of the Roma population” through surgical sterilization, performed without the knowledge of the women themselves, was a widespread governmental practice.

Given this history, it is hard not to see discrimination as the essence of the case. Yet the Court reacted awkwardly, as set out earlier: it stated that there was no basis to make a finding of discrimination and then closed by saying that such a finding would not be necessary anyway. Compare this approach with another, less-frequently cited judgment from the Court’s anti-discrimination case law. In *Hode and Abid v. United Kingdom*, the Court dealt with a rule of UK immigration law that made it impossible for refugees to bring their family members to join them in the UK if those family ties had been created (e.g. by marriage) after the refugee had fled persecution. The problem with the UK rule was easily articulated under Article 8 of the Convention (right to respect for family life). Yet the Court decided to deal with it under Article 14, taken with Article 8: «the Court concludes that the applicants in the present case, as a refugee who married after leaving his country of permanent residence and the spouse of such a refugee, enjoyed “other status” for the purpose of Article 14 of the Convention». The applicants were found to be victims of discrimination: it was unjustifiable to treat the “post-flight spouse” of a refugee differently from a “pre-flight spouse”. The Court seems to be overegging the pudding: why not simply say that the rule is arbitrary under Article 8, whose main purposes is to protect the individual from arbitrariness? Why was it appropriate to refer to Article 14 in this case, but not in *V.C. v. Slovakia*?

The answers seem to lie at domestic level in both cases. In *V.C.*, the applicant had claimed discrimination at the domestic level but her claim was dismissed, unexamined. The Court followed suit with a sheepish approach to the discrimination issues that might have been worse than saying nothing. By the time *Hode and Abdi* had been decided, on the other hand, the UK’s immigration tribunals had already begun to insist on a case-by-case assessment of the applications made by post-flight spouses, and had expressed a strong view that the rule needed to be amended. A

close reading of the domestic case law though, also shows that the domestic courts in the UK had been asked to declare the rule discriminatory but were powerless to do so under UK legislation.⁵ By invoking Article 14, the European Court waded deeply into domestic matters, essentially declaring the entire rule incompatible with the Convention (instead of merely requiring a case-by-case examination in all instances), behaving like the “fourth instance” court it is not meant to be.

And then there is the question of race itself. Consider the Court’s recent judgment in *Biao v. Denmark*. The Grand Chamber condemned a rule of Danish law restricting family reunification between Danish citizens and their foreign (i.e. non-EU) family members in cases where the Danish citizens had been citizens for fewer than 28 years; their spouses would have to pass a stricter test than those joining Danish citizens of longer date (who are, of course, more likely to have been born Danish citizens, as opposed to having naturalised as Danish later in life). This amounted to discrimination based on ethnicity: «That rule favours Danish nationals of Danish ethnic origin, and places at a disadvantage, or has a disproportionately prejudicial effect on persons who acquired Danish nationality later in life and who were of ethnic origins other than Danish». But what is “Danish ethnic origin”? Is that a European concept? Does every Council of Europe Member State have its own ethnicity? That would sit badly, for example, in the very country where the Court is located: «France likes to think of itself as a colour-blind society, steadfastly refusing, for example, to measure race, ethnicity, or religion in its censuses» (Stille 2014). It is hard to imagine the Court talking about rules that favour people of “French ethnic origin”, or being taken seriously (at least in France) if it did: the word “French” refers generally only to a nationality, not an ethnicity. The only way to make sense of the Court’s reification of “Danish” as an ethnic category is to read the judgment as a reversal of the Danish Supreme Court’s ruling in the case. Like the Chamber of the European Court of Human Rights, the Danish Supreme Court split, four votes to three, against the applicants. As in the Chamber (in Strasbourg), in the Supreme Court (in Copenhagen) there was a strong dissenting opinion. The Grand Chamber’s majority took up that Supreme Court minority’s language. Indeed, the debate at national level – in

⁵ FH (Post-flight spouses) Iran [2010] UKUT 275. The judge in that case eschewed a request to declare the rule itself discriminatory, for procedural reasons. Essentially, it could only examine the case at hand. Arguably, the same could be said for the European Court of Human Rights.

the courts, but also in the legislature – was infused with the notion of a Danish ethnicity, punctuated with references to “Danish ethnic extraction”. In other places in Europe, the people being referred to – those who were likely to avoid the 28-year rule – might be called “white” or “European”. Bereft of a European vocabulary in which to describe racial difference, the Court used the words used at domestic level, in what again reads like a fourth-instance judgment. As in *V.C.* and *Hode and Abdi*, this judgment only makes sense as a rehash of what happened at domestic level, not as an exercise in European supervision.

The point is not that the Court’s reaction to discrimination is weak. Rather, it is deeply uncritical. For example, when faced with a sex worker in Spain who was beaten up by police and called a “black whore” by them, and who subsequently claimed discrimination, only to see that discrimination claim ignored at domestic level (as in *V.C.*), the Court concluded that: «[T]he domestic courts failed to take account of the applicant’s particular vulnerability inherent in her position as an African woman working as a prostitute» (*B.S. v. Spain*). The language is stilted, awkwardly summing up complex issues of intersectionality. For her part, the applicant described the racial comparator group as people of “European phenotype” (the notion of “Spanish ethnicity” presumably not being suitable). The Court put the term in inverted commas and did not use it otherwise. Unlike *V.C.*, the Court’s judgment is strong, but like *Hode and Abdi* or *Biao*, it is strikingly unsophisticated. Those exceptional cases such as *D.H.* or *E.B.* where discrimination issues were not properly aired at domestic level, but get a full hearing in Strasbourg, do little more than give Court watchers hope for an emerging theory of equality that never quite materialises. What is missing in all of this case law is a critical view of what equality in Europe means. The Court has chosen not to choose between an essentialist approach to race – what we might call a Danish approach which reifies notions of ethnicity by accepting concepts such as “Danish ethnicity” (or “Euro-

pean phenotype”) as real – and a social-constructivist approach,⁶ which starts from the observation that there is no biological reality such as race and sees it as an artefact. Given the diversity of understandings of race across Europe, and the objection of some states such as France to an essentialist approach, it seems hard to imagine the Court relying on reified racial categories. But a social-constructivist approach is possible. In *Biao*, for example, the Court could have easily taken judicial notice of the fact that the discourse surrounding the 28-year rule was focused around Danish “extraction” and “ethnic origin”. The rule itself was based on a perceived, stigmatising difference between those born Danish citizens and those naturalised Danish citizens, bearing all the hallmarks of an ethnic distinction, and proceeded on that basis. Likewise, the problem in *B.S.* was not so much that the applicant was particularly vulnerable as an “African woman working as a prostitute”, but rather that she was being targeted for her skin colour and profession. Other European approaches to equality – based on stereotyping, harassment, and intersectionality, could follow this approach into the Court’s case law, as many commentators wish they would.

Instead, the Court is taking discrimination cases as they come. When it applies any theory of equality, it is either the one that dominated at national level, or another hastily cobbled together to make sense of that individual case. Often, as in *VC.*, it will simply leave the discrimination issue aside. This approach is particularly problematic for cases arising from jurisdictions which themselves have a weak approach to equality; they will send weak cases to the Court which will be handled badly. France (*E.B.* notwithstanding) is the common example. There, a social-constructivist approach to race has almost been taken to an extreme conclusion, particularly with the current President’s campaign pledge to delete the word “race” from the Constitution of the Fifth Republic, where it is of course only used to describe prohibited distinctions (Hollande, 2012). French colour-blindness and

⁶ Delgado - Stefancic (2012): «A third theme of critical race theory, the ‘social construction’ thesis, holds that race and races are products of social thought and relations. Not objective, inherent, or fixed, they correspond to no biological or genetic reality; rather, races are categories that society invents, manipulates, or retires when convenient. People with common origins share certain physical traits, of course, such as skin colour, physique, and hair texture. But these constitute only an extremely small portion of their genetic endowment, are dwarfed by that which we have in common, and have little or nothing to do with distinctly human, higher-order traits, such as personality, intelligence, and moral behaviour. That society frequently chooses to ignore these scientific facts, creates races, and endows them with pseudo-permanent characteristics is of great interest to critical race theory».

British openness provide a useful comparison. As Bleich (2003) noted in his comparative study, «Britain and France share more similarities than differences in their economies and democratic political systems; both were leading colonial powers and experienced decolonization at approximately the same time; and both received large and comparable quantities of ethnic minority immigrations in the decades following World War II. Moreover, Britain and France – in contrast to other large European countries such as Germany – have turned their minority populations into citizens at a relatively rapid rate... Britain and France are not perfectly parallel societies; nevertheless, it is difficult to find two countries that share more in common along so many critical dimensions. Policy variations in light of such economic and demographic similarities demands further inquiry».

Britain and France were also founding members of the Council of Europe, and have been subject to the jurisdiction of the European Court of Human Rights for the same period of time. Yet according to the Court's own statistics (2015), between 1959 and 2015 the Court found that the UK had breached Article 14 on 44 occasions; for France, the number was six. This is all the more striking given that in the same period, France was the subject of 962 judgments, of which 708 found at least one violation; the UK was the subject of only 526 judgments, in which 305 violations were found. There are about a third fewer Court judgments finding violations against Britain than against France, yet seven times as many judgments finding discrimination. A more detailed study is needed of these cases; yet the Court's chaotic discrimination case law suggests that the difference is less due to a staggeringly higher rate of discrimination in the UK, or an inability of the UK domestic courts to deal with it, and more to do with the Court's approach, which, in discrimination cases, smacks of fourth-instance review. On that understanding, Danes' willingness to talk, in Parliament and the domestic courts, about "Danish ethnicity" and "Danish extraction" may have exposed Denmark to an unfavourable Court judgment; whereas Slovakia's unwillingness to engage with V.C.'s discrimination claim at all shielded Slovakia. *D.H.*, *B.S.*, and *E.B.* are exceptions, too incoherent in their own way to give rise to a theory of equality, to match the theories the Court has generated around other Convention articles.

Representing the Roma

According to Matras (2014), the Roma are an ethnic group whose origins can be traced through their language, and who moved to Europe from India, via the Ottoman Empire, in the Middle Ages, an essentialist approach. Kóczé and Rövid (2012) refer to Roma, in sharp contrast, as «a category of ethnopolitical practice», a social-constructivist approach if ever there was one. Like with any racial group, there is no clear boundary that defines who the Roma are. But there is something particular about Roma. The Court has summed it up in its own oblique account of who the Roma are: «as a result of their turbulent history and constant uprooting the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority, requiring special protection». The term antigypsyism (which the Court has yet to adopt) helps to capture the peculiar and confused complex of hatred directed towards members of this group. Like all racism, prejudice against Roma is caught up with assumptions about biology, culture, and lifestyle choice, but as with anti-Semitism, there are elements that set it apart from other forms of racism. When many people use the term “Roma”, they are talking about a large collection of groups who may or may not identify as Roma, such as Egyptians.⁷ The Court, like the Council of Europe more generally, frequently tacks “Roma and Travellers” together⁸, suggesting a strong link in the racist imaginary between Roma and a travelling lifestyle, even if many Travellers might not identify as an ethnic minority, and in some places Roma are sedentary. This linkage has reached an extreme point in France which, as a member of the European Union and the Council of Europe,

⁷ Take, for example, the “fine print” about Roma that the Council of Europe uses: The term “Roma and Travellers” is used at the Council of Europe to encompass the wide diversity of the groups covered by the work of the Council of Europe in this field: on the one hand a) Roma, Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Balkan Egyptians (Egyptians and Ashkali); c) Eastern groups (Dom, Lom and Abdal); and, on the other hand, groups such as Travellers, Yenish, and the populations designated under the administrative term “Gens du voyage”, as well as persons who identify themselves as Gypsies.

⁸ In *Winterstein v. France*, for example, the applicants identified themselves as Travellers (“du monde du voyage”). The case was about a planned eviction from land that the applicants owned, but which was not zoned for residential use, and where they were living in caravans. The Court mentioned the word “Roma” dozens of times in its judgment, notably when reiterating the importance of not evicting Roma and Travellers from their homes without providing them with rehousing. This is helpful to the tens of thousands of Roma from other EU Member States who face evictions from the slums in which they are reduced to living each year, but There seems to be a general level of consensus now at the level of the Council of Europe and the European Union that the Roma exist, and that something must be done about their situation (inclusion, integration, etc.).

can hardly ignore the existence of Roma, despite an aversion to talking about race. The official solution is to address the problems Roma face by addressing them as problems of socially disadvantaged people⁹.

This unusual approach raises the prospect of passing: if Roma are only people living in disadvantaged circumstances, then once they have successfully “integrated”, they will no longer be Roma. This is an extreme and unusual claim, but Kóczé and Rövid (2012) note that a full third of people identified by others as Roma in Hungary do not consider themselves to be Roma. Because racial categories defy clear definition, many things could be going on: the people concerned might think they are successfully passing, but are not, for example, or those identifying them as Roma might be making judgments based on criteria that those they are identifying do not accept. The slippage between ethnicity and social status is ever-present for Roma.

Chopin, Farkas and Germaine (2014) define four ways of identifying someone as belonging to a minority group: third-party identification, self-identification, auto-hetero perception (i.e. what you perceive other people think you are), and objective criteria. No one approach is accepted at European level. The lack of a European approach to identifying ethnicity in the case law of the Court, combined with the complex nature of discrimination against Roma, explains why Roma have rarely got beyond the vaguest level of protection under Article 14. By refusing to come up with a theory of equality, the Court is particularly badly placed to cope with the complexity of Roma experience. The heavily contested school segregated cases (notably *D.H.*) look like nothing more than an exception.

Conclusion

Should Roma abandon the Court? There is a strong temptation to urge Roma to go elsewhere. UN bodies have been particularly underused to pursue justice for Roma. The Committee for the Elimination of Racial Discrimination can be expected to have a more coherent theory of equality, for example. But the suggestion that Roma should go elsewhere for justice implies that they have already exhausted the Court’s potential. The small number of Roma rights cases decided each year shows the opposite: the Court has been allowed to get by without a coherent theory of equality, because it is so rare that Roma and other minorities demand one.

⁹ This can be seen in France’s National Roma Integration Strategy, available at http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_france_strategy_en.pdf.

Roma cannot be blamed for lacking faith in an institution like the Court. But *D.H.* showed the Court's tremendous potential to expose the structures of discrimination that prevent Roma from achieving equality. There are a few techniques Roma – and the NGOs and lawyers supporting them to access justice – can use to experiment and push the Court towards delivering more complete justice for Roma. The key is to resist the Court's tendency to focus on individual cases. Article 34 of the Convention provides the possibility for any “person, nongovernmental organisation or group of individuals claiming to be a victim of a violation” to bring cases. *D.H.* (like *Biao* and *Hode and Abdi*) was a rare success because it put the focus on the group: the Court found it did not need to examine the individual cases because the group rule was incompatible with the Convention. Cases like *VC.* and *R.B.* zoom in so closely on the individual circumstances of the applicants that the structure of exclusion that Roma suffer escapes the frame. One technique for resisting that zooming in is to overwhelm the Court. It seems as if Roma are evicted from their homes in hundreds of thousands of instances each year, with widespread violations of the Court's case law; providing legal aid to these victims of evictions could generate a critical mass of cases getting eventually (or – in the case of a lack of effective remedies – immediately) to Strasbourg which would force the Court to see the discriminatory character of these evictions. The domestic proceedings that preceded police brutality and hate crime cases before the Court have, it seems, been exclusively focused on criminal complaints against the perpetrators; the Court is asked to take States to task for botching the investigation. A new set of domestic cases – civil anti-discrimination cases against the police targeting their institutional racism for failing to provide an appropriate service to Roma communities – could force the Court to see things differently. Some of those cases will fail for the simple reason that anti-discrimination laws (including the EU's Racial Equality Directive – Directive 2000/43) do not apply to the police. Yet that could be the very basis of a powerful claim that domestic legal systems do not provide Roma with adequate remedies for widespread police brutality or failures to handle hate crimes.

Before we abandon the Court, we need to invest in creative lawyering. The Court's weak theory of equality can also be a strength for Roma, since there is still a chance to shape the Court's approach. The cases that have worked – the ones that give Court watchers a hope that there is a theory developing – represent the reality of racism in Europe overwhelming the Court's deep resistance to accept it. More of those cases are possible.

References

- Alliance Against Antigypsyism (2016). *Antigypsyism – A Reference Paper*. Retrieved September 2, 2016, from http://antigypsyism.eu/wp-content/uploads/2016/07/Alliance-against-Antigypsyism_Antigypsyism-a-reference-paper-f.pdf.
- Amnesty International and European Roma Rights Centre (2012). *Five More Years of Injustice: Segregated Education for Roma in the Czech Republic*. Retrieved September 2, 2016 from: <http://www.errc.org/cms/upload/file/five-more-years-of-injustice-november-2012.pdf>.
- Arnadóttir, Oddný Mjöll (2014). The Differences that Make a Difference: Recent Developments on the Discrimination Grounds and the Margin of Appreciation under Article 14 of the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*, 14: 1-24.
- Bleich, Erik (2003). *Race Politics in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2016). *Human Rights of Roma and Travellers*. Retrieved September 2, 2016, from <http://www.coe.int/ti/web/commissioner/thematic-work/roma-and-travellers>.
- Chopin, Isabelle; Farkas, Lilla; Germaine, Catherine (2014). Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe: Measuring Inequality – Combating Discrimination. *Policy report - Equality Data Initiative - Open Society Foundations*. Retrieved September 2, 2016, from <https://www.opensociety-foundations.org/sites/default/files/ethnic-origin-and-disability-data-collection-europe-20141126.pdf>.
- Delgado, Richard; Stefancic, Jean (2012). *Critical Race Theory: An Introduction*. New York: University Press.
- European Commission (2016). *May Infringements' Package: Key Decisions*. Retrieved September 2, 2016, from: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1823_en.htm.
- ECtHR, 24 July 2012, *B.S. v. Spain*, Appl. n. 47159/08.
- ECtHR (GC), 24 May 2016, *Biao v. Denmark*, Appl. n. 38590/10.
- ECtHR, 4 November 2014, *Braun v. Poland*, Appl. n. 30162/10.
- ECtHR, *D. H. and Others v. Czech Republic*, Appl. n. 57325/00 (Chamber, 7 February 2006; GC, 13 November 2007).
- ECtHR (GC), 22 January 2008, *E.B. v. France*, Appl. n. 43546/02.
- ECtHR, 26 February 2002, *Fretté v. France*, Appl. n. 36515/97.
- ECtHR, 2 July 2015, *G.H. v. Hungary*, Appl. n. 54041/14.
- ECtHR, 6 February 2013, *Hode and Abdi v. United Kingdom*, Appl. n. 22341/09.
- ECtHR, 29 January 2013, *Horváth and Kiss v. Hungary*, App. No. 11146/11.
- ECtHR (GC), 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, App. Nos. 43577/98, 43579/98.
- ECtHR, 12 September 2016, *R.B. v. Hungary*, Appl. n. 64602/12.
- ECtHR, 21 December 1999, *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, Appl. n. 33290/96;
- ECtHR, 4 March 2008, *Stoica v. Romania*, Appl. n. 42722/02.
- ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. 18968/07.
- ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07.

- European Court of Human Rights Press Unit (2016). *Factsheet – Roma and Travellers*. Retrieved September 2, 2016, from http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf.
- European Roma Rights Centre (2013). *Programme Strategy 2013-2017*. Retrieved September 2, 2016, from <http://www.errc.org/cms/upload/file/programme-strategy-2013-2017.pdf>.
- European Roma Rights Centre and Ligue des Droits de l'Homme (2016). *Census of forced evictions in living areas occupied by Roma (or persons designated as such) in France*. Retrieved September 2, 2016, from: <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-census-of-forced-evictions-in-living-areas-occupied-by-roma-2015.pdf>.
- Hollande, François (10 March 2012). Speech given at the Jean-Jaurès Gymnasium in the 19th arrondissement of Paris.
- Kóczé, Angéla; Rövid, Márton (2012). Pro-Roma Global Civil Society: Acting for, with or Instead of Roma?. *Global Civil Society* 2012, 3: 110-122.
- Liégeois, Jean-Pierre (2012). *The Council of Europe and Roma: 40 Years of Action*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Matras, Yaron (2014). *I Met Lucky People*. London: Penguin.
- Möchel, Mathias (2012). Is the European Court of Human Rights' Case Law on Anti-Roma Violence "Beyond Reasonable Doubt"? *Human Rights Law Review*, 12: 479-507.
- Open Society Justice Initiative (April 2012). *ECHR Reform: Margin of Appreciation*. Retrieved September 2, 2016, from <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/echr-reform-margin-of-appreciation.pdf>.
- Romedia Foundation (2013). *Forced Sterilization of Romani Women – A Persisting Human Rights Violation*. Retrieved September 2, 2016, from <https://romediafoundation.wordpress.com/2013/02/07/forced-sterilization-of-romani-women-a-persisting-human-rights-violation/>.
- Soros, George (2013). Europe Needs a Roma Working Class. *The Guardian*. Retrieved September 2, 2016, from <https://www.theguardian.com/business/2013/nov/26/europe-roma-working-class-george-soros>.
- Stille, Alexander (11 July 2014). Can the French Talk About Race?. *The New Yorker*. Retrieved September 2, 2016, from <http://www.newyorker.com/news/news-desk/can-the-french-talk-about-race>.
- Timmer, Alexandra (2011). Toward an Anti-Stereotyping Approach for the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, 11: 707-738.

La policy europea per lo sviluppo delle Strategie nazionali di inclusione dei Rom: l'esperienza italiana

ROBERTO BORTONE

roberto.bortone@gmail.com

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)

The national strategy for the inclusion of the Roma, Sinti and Caminanti (2012-2020) has been presented at the Italian Council of Ministry on 24 February 2012 with the aim to overcome the so-called “emergency phase” which characterized, in the last decades, the Italian public policies in the process of integration of Roma communities. According to the EC, *Roma integration will provide not only social benefits but also economic ones both to Roma and to communities to which they belong to*. Therefore, the Italian strategy paves the way for the implementation of concrete activities so as to definitely overcome the emergency phase, especially in urban areas. A difficult way, full of obstacles and problems which need actually a first assessment.

Parole chiave: rom, discriminazione, Unar, Strategia nazionale di inclusione

Alcune precisazioni terminologiche

Nel corso dell'esposizione si utilizzerà di preferenza il termine “rom”¹ per indicare l'insieme unitario di coloro che sono stati storicamente e comunemente indicati come “zingari”, parola che, nonostante la capacità generalizzante, rimanda a numerosi, troppi, stereotipi negativi. Pertan-

¹ È la definizione attualmente privilegiata in ambito europeo e quella scelta, appunto, nel presente studio. La Commissione Europea nei suoi documenti ufficiali è solita apporre una nota in riferimento al termine rom: «The term “Roma” is used – similarly to other political documents of the European Parliament and the European Council – as an umbrella which includes groups of people who have more or less similar cultural characteristics, such as Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage, etc. whether sedentary Rom, or not».

to l'espressione "zingari" sarà conservata solo nella ricostruzione storica e nei riferimenti presi dalla letteratura. Inoltre, negli ambienti che si occupano di ricerca relativa a questa minoranza, esiste una tendenza generale a scrivere "Rom", "Sinti" e "Zingari" con la lettera maiuscola in segno di rispetto verso un gruppo emarginato. Nell'esposizione di questa ricerca quando il termine è preceduto dalla parola comunità verrà, tuttavia, utilizzata la minuscola, come comunemente in uso in italiano per i nomi di popoli per indicare genericamente tutti i gruppi che vi si riconoscono. Se riferito, invece, al gruppo specifico verrà indicato con la lettera maiuscola e, per brevità, sintetizzato talvolta nell'acronimo RSC.

Introduzione

Nel 2012 l'Italia ha deciso di aderire alla Comunicazione della Commissione Europea, n. 173/2011 "Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"², elaborando e avviando la prima Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC) per il periodo 2012-2020, allineandosi in questo modo al resto dei Paesi membri ed in parte alle raccomandazioni espresse dagli organismi internazionali di tutela dei diritti umani³. L'esigenza di un forte coordinamento governativo degli interventi da declinare a livello nazionale, regionale e locale, ha condotto alla designazione dell'UNAR⁴, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, quale Punto di Contatto Nazionale per l'elaborazione e l'attuazione della Strategia. Per la definizione

² Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, «Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020», approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011.

³ Non è possibile ricostruire in questa sede la grande spinta offerta dal contributo degli organismi internazionali per la promozione di proposte politiche a favore dei rom rivolte agli Stati membri. In breve, dal Consiglio d'Europa già 50 anni fa si registrava l'invito agli Stati membri per una urgente elaborazione partecipata di politiche di inclusione sociale per i rom e la costituzione di organismi consultivi e di coordinamento che negli ultimi anni sono stati richiesti con maggiore decisione e specifici obiettivi anche da altri organismi internazionali. Raccomandazioni del Comitato dei Ministri, dell'Assemblea parlamentare o della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), come le raccomandazioni e risoluzioni del Congresso delle autorità locali e regionali,³ hanno intensificato nel corso degli ultimi anni l'impegno del Consiglio d'Europa per porre la problematica rom all'interno dell'agenda politica internazionale.

⁴ L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, denominato UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il legislatore italiano ha fissato in modo analitico le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti.

delle linee di indirizzo politico era stata istituita anche una Cabina di Regia interministeriale, coordinata in questi anni dal Ministro per l'Integrazione e la Cooperazione Internazionale Andrea Riccardi, poi dalla Ministra per l'Integrazione Cecile Kyenge e, infine, dalla Sottosegretario al Ministero del lavoro e delle politiche sociali Franca Biondelli.

Iniziava così il decennale cammino della Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti. Nel corso di circa un anno di lavoro, il Punto di Contatto Nazionale, a seguito di intense consultazioni con i referenti delle amministrazioni nazionali e locali e con le principali associazioni rom, ha redatto il testo della Strategia Nazionale, inviato formalmente alla Commissione Europea il 28 febbraio 2012.

L'impianto della "Strategia" si ispira al cosiddetto approccio ai diritti umani (Casadei, 2012, 115) ed alla prospettiva di genere (Di Stefano, 2014, 14-15) focalizzando l'attenzione degli interventi su 4 "Assi" portanti, ossia lavoro, casa, salute e alloggio, da svilupparsi secondo un forte coordinamento interministeriale e mediante tavoli regionali e piani comunali di inclusione.

Gli obiettivi generali della Strategia possono essere sintetizzati come segue:

- sottrarre la "questione rom" ad una trattazione meramente emergenziale⁵ (Calabrò, 2008, p. 64-65), riduttiva dal punto di vista politico ed istituzionale;
- prendere in considerazione l'opportunità di programmare interventi di integrazione di medio e lungo periodo, non accettando più di adottare "misure straordinarie";
- rendere l'inclusione delle comunità rom parte di un processo di maturazione culturale che interessa l'intera società, contri-

⁵ Nel corso del 2008 e del 2009, il Governo italiano ha decretato, con una serie di ordinanze, lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di "comunità nomadi" nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, che ha previsto la nomina dei Prefetti dei capoluoghi interessati a Commissari straordinari per la realizzazione degli interventi previsti. Tra le azioni intraprese vi è stato il censimento straordinario della popolazione rom in 124 campi non autorizzati e 43 autorizzati localizzati nelle città di Milano, Roma e Napoli, che ha portato alla identificazione di 12.346 persone, di cui 5.436 minori (il 44 per cento). Il Ministero dell'Interno ha voluto spiegare un numero così esiguo di persone censite (certamente al di sotto delle presenze stimate) con l'allontanamento volontario da parte di circa 12.000 rom, intenzionati ad evitare il censimento. A messa in atto di questo decreto, denominato significativamente «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia», e che ha accordato ai Prefetti delle città coinvolte piena autorità sui "campi nomadi", ha provocato spostamenti forzati di intere comunità rom. Questi eventi sono stati denunciati da numerose organizzazioni per la difesa dei diritti umani e nel novembre del 2011 una sentenza del Consiglio di Stato ha dichiarato illegittimo tale procedimento.

buendo a purificare la mentalità nazionale ed europea dai germi della discriminazione razziale;

- trattare il tema in una logica interministeriale; a partire dai quattro indicatori di criticità (educazione, occupazione, alloggio e salute) suggeriti dalla comunicazione della Commissione Europea poc'anzi richiamata (Bonetti, Simoni, Vitale, 2011: 39-60);
- connotare la Strategia stessa di una valenza istituzionale e simbolica mediante l'approfondimento di alcuni temi specifici (per esempio il *Porrajmos*)⁶ ed il loro conseguente inserimento nel calendario istituzionale e scolastico.

I perché di una *governance* nazionale

Con l'adozione della Strategia anche l'Italia aveva assunto una sfida sovrannazionale: sulla questione dell'integrazione della più grande minoranza europea⁷, infatti, si misurava allora come oggi, non solo la tenuta del sistema democratico di tutela delle minoranze ma anche di quello economico e sociale del continente europeo. Purtroppo, all'atto pratico, gli stereotipi ed i pregiudizi che portarono questa minoranza all'interno dei cancelli di Auschwitz sono apparsi subito, anche nel nostro Paese, in gran parte inalterati (Kenrick, Puxon, 1975: 22-64). Suggestioni, idee e convinzioni come quella dello zingaro maledetto, stregone, bugiardo, selvaggio, artista, ammaliatore e delinquente, hanno attraversato i secoli e sono giunte edulcorate ma ancora forti fino ai nostri giorni (Tosi Gambini, 2008: 45; Narciso, 1990: 167). Il convincimento che le comunità Rom, Sinti e Caminanti siano una minoranza ancora "nomade" è forse, tra tutte, il più duro da scardinare (Wiernicki, 1996: 18-56).

Nel corso dei primi due anni di attuazione (2012-2014) degli interventi previsti dalla Strategia, un'attenzione particolare è stata rivolta alla costruzione di un sistema di *governance* efficace ed efficiente a livello centrale: si percepiva, infatti, la necessità di costruire una cornice operativa solida capace di resistere alle turbolenze, ai momenti o ai contesti nei quali le azioni di promozione dell'integrazione delle comunità rom avrebbero potuto scontrarsi con un livello di antiziganismo elevato e con

⁶ *Porrajmos*, o *Porajmos*, è uno dei termini di lingua *romani* con cui le comunità rom indicano lo sterminio del proprio popolo perpetrato da parte dei nazisti durante la seconda guerra mondiale, che provocò la morte di 500.000 di essi. Il termine può essere tradotto come "grande divoramento" o "devastazione". Per approfondire il tema si vedano: AA.VV. (2006); Boursier-Coverso-Iacomini (1992); Bravi (2002); Cecchi Paone – Pagano (2009); Kenrick-Puxon (1975); Lewy (2002); Rosenberg (2000); Stojka (2007).

⁷ Cfr. Commissione Europea, COM (2012) 226, 2.

una frammentazione regionale troppo forte. Una costante, quella dell'antiziganismo che, come si vedrà più nel dettaglio in seguito, ha purtroppo accompagnato fedelmente i lavori di implementazione della Strategia.

La Strategia, pertanto, è stata sviluppata attraverso un lavoro centralmente organizzato per Tavoli tematici nazionali sui fronti della salute, del lavoro, dell'alloggio e dell'istruzione. I Tavoli sui quattro assi, coordinati dalle amministrazioni competenti per materia (Ministero della Salute, del Lavoro, delle Infrastrutture e dell'Istruzione), sono stati accompagnati da un Gruppo di Lavoro nazionale che si è impegnato sulla complessa situazione giuridica dei rom (c.d. apolidi *de facto*) di cui si darà conto più avanti in modo approfondito, mentre una task force composta da UNAR, ISTAT e ANCI si è occupata della raccolta e sistematizzazione delle fonti statistiche sulla presenza e i bisogni dei RSC nelle realtà locali⁸.

Nel sistema di *governance* previsto nella Strategia, i Tavoli nazionali, di natura interministeriale sono fondati sul principio della partecipazione e vedono la presenza delle principali istituzioni competenti per materia e delle più rilevanti associazioni presenti a livello nazionale: dal 2013 ad oggi sono stati il luogo privilegiato di analisi dei bisogni e di indirizzo per le misure di settore. Non è questa la sede per fare un "consuntivo" degli impegni mantenuti e di quelli ancora da realizzare, tuttavia, a titolo esemplificativo, di seguito, si segnalano gli approcci sviluppati nel quadro dei gruppi di lavoro nazionali nel corso del 2015 e le prospettive di lavoro più importanti per il futuro.

Sviluppi rilevanti della Strategia

Nel settore dell'educazione, il Tavolo Istruzione coordinato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha approfondito i principali aspetti di criticità legati alla presenza rom nelle scuole di ogni ordine e grado, orientando le progettualità dei ministeri coinvolti verso la prevenzione ed il contrasto della dispersione scolastica (Bortone, 2013). Per quanto riguarda le azioni messe in campo, gli sforzi delle amministrazioni, sotto la supervisione dell'UNAR, si sono concentrati soprattutto nell'elaborazione di percorsi di sensibilizzazione, informazione e formazione sui temi della discriminazione in ambito scolastico. In questa direzione è stato attivato un bando congiunto tra Ministero della Pubblica Istruzione e UNAR con l'obiettivo di coinvolgere attraverso partenariati Istituti scolastici e associazioni del terzo settore: il

⁸ Cfr. UNAR, ANCI, ISTAT (2015), *Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti*, Prima indagine sugli insediamenti.

fine è quello di affrontare adeguatamente nelle scuole il tema dell'anti-ziganismo, approfondito anche con il contributo di uno specifico Gruppo di lavoro interministeriale per la promozione della conoscenza del genocidio di Rom e Sinti (*Porrajmos*), tema al centro di percorsi progettuali in fase di avanzamento nell'ambito del Tavolo Istruzione.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, coordinatore del Tavolo sulla formazione professionale e l'occupazione, seguendo un approccio "dal basso", si è organizzato in sottogruppi di lavoro per approfondire temi molto specifici: dalla legalizzazione della raccolta del ferro, alle problematiche relative alla formalizzazione dell'economia informale rom e lo scambio di buone prassi. Sempre nel settore centrale dell'occupazione, nel luglio 2014 l'UNAR (con il supporto di Italia Lavoro) ha lanciato il progetto *Diversity on the Job*, un programma che ha permesso di sviluppare, per la prima volta in Italia, tirocini professionalizzanti per 100 ragazze e ragazzi delle comunità rom: oltre a offrire un'opportunità di crescita professionale e formazione alle comunità, l'obiettivo era di accrescere la *capacity-building* delle associazioni di settore sul fronte dell'intermediazione domanda e offerta di lavoro, promuovendo tra le aziende una nuova immagine dell'universo rom attraverso il confronto e l'esperienza professionale con giovani, in vari casi poi inseriti stabilmente nel contesto lavorativo. Per quanto riguarda l'accesso all'occupazione delle comunità rom, la sfida per i prossimi anni è rappresentata dal programma *Acceder*, di cui si dirà più avanti.

Per quanto riguarda l'asse dell'accesso alla salute, con il coordinamento del Ministero della Salute, nell'ambito del Tavolo Nazionale Salute, è stato predisposto il primo "Piano di azione per la Salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti". L'auspicio è che il Piano Salute possa essere condiviso e proposto nel contesto dei Tavoli Regionali per una effettiva applicazione dei principi in esso contenuti.

Il contesto abitativo appare senza dubbio quello più critico: i richiami rivolti all'Italia dalle istituzioni europee hanno stigmatizzato in più occasioni la situazione definita "non più tollerabile"⁹ in cui versa una

⁹ Nel corso del 2015 l'Italia è stata oggetto dell'attività di monitoraggio di vari enti internazionali. A febbraio la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa ha pubblicato le sue conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni soggette a monitoraggio intermedio, risalenti al quarto ciclo di monitoraggio avvenuto nel 2012. Nelle conclusioni l'ECRI ha rilevato l'inizio di un cambiamento di orientamento delle politiche rivolte a rom e sinti, ma ha evidenziato come questo sia ancora troppo lento e tardi a produrre un impatto. Anche il Comitato Consultivo della Convenzione Quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali del Consiglio d'Europa ed il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite (CESCR) hanno espresso preoccupazione per la continua esclusione di fatto dei rom dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

parte della comunità rom che vive nel nostro Paese. Oggetto di criticità e di richiami internazionali è soprattutto il cd. sistema dei “campi” (Brunello, 1996: 125-126), un sistema abitativo costituito da insediamenti autorizzati, tollerati o spontanei, nei quali, secondo la già citata ricerca promossa da Anci e Unar nel 2014 (e non ancora pubblicata), vivono circa 30.000 persone, ovvero meno del 20% dell’intera popolazione rom che vive nel nostro Paese¹⁰. Tuttavia il carattere segregante (Vitale, 2009: 65) e le problematiche poste ai processi di integrazione che tale tipologia abitativa porta con sé rendono pressoché “invisibili” gli altri 15.000 rom agli occhi dell’opinione pubblica (Spinelli, 2012: 67-110).

Il problema della rilevazione dei dati sulla reale presenza di Rom, Sinti e Caminanti nel nostro paese, come nel resto dell’Europa, è noto¹¹. In occasione della prima indagine di settore voluta dalla Commissione Straordinaria del Senato della Repubblica per la tutela e la promozione dei diritti umani è emerso infatti: «un vuoto di conoscenza, dovuto in parte all’impossibilità di eseguire censimenti su base etnica, ma anche, in parte, a causa di una certa reticenza a dichiarare un’identità fortemente stigmatizzata»¹².

In Italia si stima che la comunità rom sia composta da un numero tra le 110.000 e le 170.000¹³ persone di cui la metà è nata in un altro paese o discendete diretta di rom emigrati in Italia in tempi molto recenti, corrispondenti allo 0.23% della popolazione totale. Nell’ormai lontano 2008, il Governo italiano avviò in tre regioni (Lombardia, Lazio e Campania) un’indagine per documentare la vita dei rom nei cosiddetti “campi”. Secondo i dati di questo studio al momento dell’indagine, negli insediamenti di Roma, Napoli e Milano, vivevano un totale di 12.346 RSC, inclusi 5.436 minori, in gran parte provenienti dalla ex-Jugoslavia e della Romania. In totale i “campi” censiti nel 2008 furono 167, di cui 124 spontanei e 43 autorizzati¹⁴.

Una ulteriore indagine¹⁵, effettuata sugli insediamenti rom nel territorio nazionale stimava (andiamo a ritroso, nel 2004), sulla base di dati forniti da istituzioni e associazioni, una presenza pari a 18.125 rom stranieri in Italia, di cui 5.097 bosniaci (28%), 3.818 serbi (21%), 2.936

¹⁰ Il Consiglio d’Europa stima in Italia una presenza di circa 150.000 – 180.000 persone appartenenti alla comunità rom.

¹¹ Cfr. COM (2006) 643 of 30 October, 2006, 68 in Open Society Foundation (2010).

¹² Senato della Repubblica Italiana, Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, XVI Legislatura (2011).

¹³ Fonte: Consiglio d’Europa.

¹⁴ Fonte: Ministero dell’Interno.

¹⁵ Vedi l’Annesso 1, in Monasta (2005).

kosovari (16%), 2.052 macedoni (11%), 1.500 croati (9%), 1.591 romeni (9%), 879 montenegrini (5%), 80 albanesi (0,5%) e 73 polacchi (0,5%). I dati evidenziavano un maggior numero di bosniaci e macedoni nell'Italia centrale, di croati al nord e di serbi al sud con una sorta di corrispondenza geografica tra paesi della ex-Jugoslavia e regioni italiane¹⁶.

Sebbene come evidenziato la percentuale di rom stranieri sia stata per alcuni decenni in costante aumento, le condizioni di discriminazione e stigmatizzazione vissute appaiono compresenti tra rom e Sinti con cittadinanza italiana e straniera, entrambi i gruppi percepiti come "altri", stranieri per eccellenza, irriducibili – secondo l'opinione di alcuni – ad ogni processo di integrazione sociale. Se con la fine della guerra Jugoslava molti rom balcanici godevano di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, negli ultimi anni per i rom stranieri è scomparsa ogni facilitazione per la permanenza in Italia: infatti, gli altissimi livelli di disoccupazione, la mancanza di documenti validi e l'impossibilità di accedere ad una regolarizzazione che prevede un rapporto di lavoro subordinato per l'ottenimento del permesso di soggiorno, rendono alcuni rom stranieri come una fascia a rischio di espulsione, anche quando la loro residenza è da moltissimi anni in Italia, i propri figli sono ben inseriti nelle nostre scuole e la loro integrazione è positiva.

Una situazione particolare riguarda i minori, figli (e sempre più spesso nipoti) di rom provenienti da quella che fu la Jugoslavia¹⁷: alcune associazioni stimano si tratti di circa 15.000 giovani. Nati e cresciuti nel nostro paese, non hanno ottenuto la cittadinanza e si trovano in uno status giuridico molto particolare. Il problema principale è legato alla cittadinanza e di conseguenza al documento di identità. È la situazione dei rom giunti in Italia negli anni '60 e '70 dalla Jugoslavia e di quelli giunti dopo il 1990, "profughi" negli anni delle guerre balcani-

¹⁶ Di grande utilità risulterebbe la comparazione tra i dati delle ricerche appena presentati e quelli riferibili alla ricerca condotta da Unar in collaborazione con Anci e Istat di cui si è dato cenno in precedenza e che al momento non sono ancora pubblici.

¹⁷ Secondo i dati in possesso dell'associazione Opera Nomadi i Rom provenienti dai territori dell'ex-Jugoslavia presenti in Italia sarebbero circa 40.000, situati in tutte le regioni italiane, tranne Basilicata e Molise. Si suddividono in due gruppi principali: i Rom *khorañanè*, musulmani (i quali a loro volta comprendono i seguenti sottogruppi: i *čergarija vlasenicaqi*, originari della città bosniaca di Vlasenica, giunti nel 1967 a Milano e che vivono prevalentemente nei campi del centro-nord; i *čergarija crna gora*, provenienti da Bosnia, Croazia e Erzegovina; i *shiftarija* e *mangiuupi*, originari del Kosovo, che sono il gruppo più numeroso; i *kaloperija*, provenienti da famiglie miste e legati ai *čergarija vlasenicaqi*). Il secondo grande gruppo di rom jugoslavi è rappresentato dai Rom *dasikhanè*, di religione cristiano-ortodossa (sono sottogruppi di questo secondo gruppo i *kanjarija* e affini, originari della Serbia e presenti nel centro-nord d'Italia, nonché nella zona di Napoli e in Sicilia; i *rudari*, serbi di origine romena).

che. Molti (ma non tutti) possedevano documenti di identità rilasciati dalla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia.

Il problema è che i nuovi Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia non sempre hanno riconosciuto i rom come loro cittadini, per diverse ragioni che si potrebbero così riassumere:

1. Talvolta i rom sono nati o hanno risieduto in zone che hanno cambiato maggioranza etnica dopo la guerra (es. mussulmani nell'attuale Repubblica Serba di Bosnia o serbi nell'attuale Bosnia croato-mussulmana);
2. La distruzione di molti uffici anagrafici ha comportato la richiesta di "prove" che spesso i rom residenti all'estero non posseggono;
3. A chi era nato nel territorio del nuovo Stato è richiesta la residenza (che chi viveva all'estero, non ha);
4. Alcuni sono nati sul territorio di uno stato e hanno risieduto su quello di un altro (es. nato in Serbia, vissuto in Bosnia): nessuno lo riconosce cittadino;
5. Altri sono nati in uno Stato da genitori di un altro Stato (es. nato in Croazia da genitori bosniaci);
6. A chi è nato all'estero è richiesta la registrazione nel comune di residenza dei genitori (che talvolta ha cambiato maggioranza etnica e non accetta nuove iscrizioni);
7. C'è il problema dei maggiorenni che non hanno fatto il militare;
8. Generalmente si rimprovera ai rom il fatto di non aver combattuto per la nascita del nuovo Stato.

Questa breve elencazione, che non ha pretese di esaustività, costituisce oggi il complesso quadro di "partenza" che ha determinato, in larga parte, lo status giuridico indeterminato di molti rom provenienti dai territori dell'ex-Jugoslavia.

Di questi temi si è occupato nello specifico il Tavolo Giuridico, coordinato dal Ministero dell'Interno e nato per lavorare, in particolare, sul riconoscimento giuridico dei rom c.d. "apolidi di fatto" provenienti dall'ex Jugoslavia. Il Tavolo Giuridico dopo una prima fase di lavori collegiale, si è sviluppato secondo sottogruppi, che hanno condiviso e ipotizzato di procedere verso una semplificazione della procedura dell'apolidia. Un ulteriore passo per la risoluzione della problematica è comunque offerto, a livello normativo, dall'attuale processo di ratifica della Convenzione ONU del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, il cui Disegno di Legge è stato approvato nel 2015 dalla Camera dei Deputati e dal Senato.

Nella cornice del Gruppo di lavoro UNAR/ISTAT/ANCI, con la raccolta e sistematizzazione delle fonti statistiche sulla presenza e i bisogni dei RSC nelle realtà locali sono stati elaborati degli indicatori che

potranno specificare con maggiore puntualità il livello d'inclusione sociale delle comunità romani. La Task Force coopera strettamente con la Fundamental Rights Agency (FRA) della Commissione Europea, con cui collabora attivamente in seno ad un Working party che si riunisce periodicamente per l'elaborazione di schemi statistici di settore applicabili anche in Italia, nel rispetto della legislazione sulla privacy.

Oltre alla definizione di un *template* per il monitoraggio delle fonti statistiche ufficiali disponibili sulla tematica rom a livello nazionale, regionale e locale, nel mese di marzo 2014, l'ISTAT e ANCI hanno somministrato un questionario – dopo averlo testato presso gli uffici di Roma Capitale – a tutti i Comuni con oltre 15 mila abitanti delle Regioni Obiettivo Convergenza. Nello specifico, dalla rilevazione e georeferenziazione degli insediamenti, autorizzati e spontanei, presenti in tutti i Comuni con più di 15.000 abitanti (736 Comuni, 59% pop.), i Comuni rispondenti hanno fornito dati significativi per coadiuvare le autorità di governo locale a conoscere meglio la realtà delle comunità rom sul territorio. Un Rapporto su queste tematiche, che riassume gli esiti di questi lavori, è stato predisposto dall'ANCI nella seconda metà del 2015.

Cosa possono (e devono) fare le Regioni

È importante evidenziare come la visione europea sull'integrazione delle comunità rom – poc'anzi richiamata quale stimolo fondante della Strategia – non sia il risultato di studi e incontri maturati nelle fredde stanze di Bruxelles, quanto piuttosto di istanze nazionali e locali provenienti da molti paesi dell'Unione Europea. In altri termini, il lavoro di ricerca e di raccordo che ha portato all'elaborazione delle importanti raccomandazioni e risoluzioni illustrate, poggia le sue basi sulle legislazioni nazionali e regionali che negli anni hanno affrontato tutte le problematiche che le comunità rom hanno posto alla loro attenzione. In Italia, già con la circolare ministeriale n. 17 del 1973 il Ministero dell'Interno invitava gli enti regionali a garantire ai cittadini “nomadi” italiani parità di diritti, come afferma la Costituzione, agevolando loro l'iscrizione anagrafica e l'erogazione di prestazioni sanitarie¹⁸.

Sul fronte della sensibilizzazione delle amministrazioni regionali, dall'avvio della Strategia nazionale rom sono stati promossi, con il sup-

¹⁸ Cfr. Ministero dell'Interno, Circolare MI.A.CEL. n. 17/73 del 11/10/1973, pos. 15900.2.22 prot. 7063. Per una raccolta completa delle circolari emanate dal Ministero dell'Interno riguardo alle comunità rom si veda: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/minoranze/app_notizia_20937.html.

porto della Conferenza Stato-Regioni, numerosi Tavoli Regionali volti a coordinare e sensibilizzare tutti gli attori competenti presenti sul territorio, a livello locale, oltre a favorire l'adozione di Piani di Azione Locale, in linea con la Strategia. In alcuni territori (Toscana ed Emilia Romagna) si sta attuando un'azione regionale contestualizzata e puntuale, con una cabina di regia che coordina tavoli tecnici con enti locali e associazionismo. In merito, va segnalata la legge regionale 11/2015, approvata dalla Regione Emilia Romagna, il 16 luglio 2015, finalizzata alla chiusura dei cd. "campi rom" e soprattutto per l'inclusione sociale di dette comunità, in linea con la Strategia nazionale.

Al momento, su input dell'UNAR in qualità di Punto di Contatto Nazionale, sono stati inoltre avviati i Tavoli di dialogo presso le seguenti Regioni: Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Umbria, Calabria, Molise, Lazio, Piemonte, Marche, Campania e Veneto. L'UNAR ha inoltre avviato degli incontri operativi con ulteriori Amministrazioni regionali (Sardegna, Sicilia, Puglia, Veneto e Lombardia).

I Gruppi di lavoro regionali, coordinati dalle Autorità competenti, prevedono la partecipazione dei rappresentanti locali dell'Amministrazione centrale, quali i Prefetti, ed i rappresentanti provinciali e municipali competenti, oltre a prevedere il coinvolgimento delle ONG e dei rappresentanti delle stesse comunità rom. La partecipazione di tutti gli *stakeholders* interessati è un presupposto imprescindibile per promuovere un ambiente favorevole a livello locale, l'attivazione concreta di sinergie e la partecipazione di tutti gli attori sociali più rilevanti, prevenendo i rischi di conflitti sociali.

La prima linea dei Comuni ed i Piani Locali di Inclusione

Da sempre in prima linea nel rispondere ai bisogni del territorio e di tutti gli abitanti: sono i Comuni che, per competenza, erogano i servizi in favore dei cittadini svantaggiati, tra cui, ovviamente anche i rom (assistenza sociale, contributi economici, interventi per favorire l'integrazione, bandi per l'assegnazione case popolari, etc.). In collaborazione con l'ANCI, l'UNAR ha ritenuto prioritario un intervento a livello locale fin dalla stesura della Strategia nazionale. Per tale motivo, la Strategia localmente si è mossa su tre direttrici: la ricognizione sui territori per conoscere caratteristiche e fabbisogni delle comunità rom e dell'intervento pubblico a loro favore, verifica dell'aderenza degli interventi locali rispetto alle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale; il sostegno ai Comuni per la formulazione/implementazione di Piani di Azione locale integrati; il *benchmarking* tra Comuni riguardo i Piani di Azione Locale.

La filosofia che anima la collaborazione tra UNAR e ANCI è quella di supportare le amministrazioni locali attraverso la formulazione chiara di una programmazione integrata di interventi: mirata alle comunità rom, ma inserita nell'erogazione dei servizi territoriali universalistici (Piano di Azione Locale); che preveda il coinvolgimento delle comunità, senza dimenticare che gli interventi debbono far riferimento al singolo nucleo familiare; che sia supportata da dati quali-quantitativi.

Questo sforzo congiunto ha permesso di cogliere che molti Comuni, talvolta anche in totale autonomia e senza stimoli da parte del Punto di Contatto Nazionale, hanno emanato atti formali di recepimento della Strategia, per ancorare gli interventi ad una direttiva nazionale che vincola l'Amministrazione ad agire. Per supportare tali scelte "politiche" e tradurle in seguiti operativi, dalla nuova programmazione dei fondi comunitari – di cui parleremo nel prossimo paragrafo – sono state identificate risorse economiche in grado di sostenere i Comuni attraverso il finanziamento di azioni innovative che vincolino il Comune ad agire secondo binari progettuali definiti e attraverso risorse certe e dedicate.

La nuova programmazione dei fondi europei 2014 – 2020

Nel corso del 2015 la Commissione Europea ha pubblicato il terzo rapporto di valutazione sulle Strategie Nazionali dei Paesi membri. I principali sviluppi positivi indicati dalla Commissione per quanto riguarda l'Italia si riferiscono alla programmazione relativa al ciclo di finanziamento 2014-2020 e a come la Strategia Nazionale abbia influito positivamente nel processo di definizione delle priorità. In altri termini: grazie alla Strategia, finalmente, secondo la Commissione, sono stati stanziati dei fondi europei da spendere direttamente per e con i rom. Un'importante novità introdotta dalla Commissione riguarda il processo di monitoraggio dei progressi della Strategia: dal 2015 infatti è stato introdotto un nuovo sistema informatizzato comune a tutti i Paesi membri, che, sotto la supervisione della Fundamental Rights Agency, raccoglierà ogni singolo progetto, ogni azione, in definitiva ogni euro speso per l'integrazione delle comunità rom.

Per garantire solidità economica all'attuazione della Strategia nazionale, una specifica attenzione è stata dedicata alle necessarie azioni sinergiche da svilupparsi a livello regionale e locale grazie anche alla nuova programmazione dei Fondi strutturali UE (2014-2020), che per la prima volta comprendono un Obiettivo tematico dedicato: l'Obiettivo 9.5 "Incremento del livello di istruzione, delle condizioni di salute e della partecipazione sociale e lavorativa delle popolazioni Rom, Sinti e

Caminanti, in collegamento con la strategia nazionale di inclusione dei Rom". Attraverso un confronto tra le realtà regionali e gli organismi intermedi è stato possibile inserire questo obiettivo non solo nei Piani Nazionali PON Inclusione e PON Metro, ma anche tra le stesse azioni di alcuni Piani Operativi Regionali. In particolare, nel quadro del macro obiettivo 9.5 sono stati formalizzati obiettivi specifici relativi a Istruzione, Lavoro, Salute, Abitazione, volti a migliorarne l'inclusione sociale e la partecipazione istituzionale. Al riguardo, si segnala il riparto dei risultati attesi e delle relative risorse che sono state destinate alla tematica, nel nuovo Accordo di partenariato:

- Azione 9.5.1. Azioni di contrasto dell'abbandono scolastico e di sviluppo della scolarizzazione e della pre-scolarizzazione;
- Azione 9.5.2. Interventi infrastrutturali per la sperimentazione e lo sviluppo di servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità;
- Azione 9.5.3. Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità;
- Azione 9.5.4. Interventi di presa in carico globale, interventi di mediazione sociale e educativa familiare, nonché di promozione della partecipazione e della risoluzione dei conflitti;
- Azione 9.5.5. Riconoscimento delle competenze, formazione professionale, promozione dell'autoimprenditorialità e mediazione occupazionale finalizzata all'inserimento lavorativo, sul modello della buona pratica riconosciuta a livello europeo denominata Programma Acceder;
- Azione 9.5.6. Risanamento e riqualificazione dei campi esistenti;
- Azione 9.5.7. Azioni di supporto al risanamento e riqualificazione dei campi esistenti e per l'accesso all'alloggio.

Accanto al PON Inclusione, nella programmazione 2014/2020, il Piano Operativo Città Metropolitane (PON METRO) dedica specifica attenzione alla condizione di comunità emarginate, tra le quali le comunità RSC, che vivono in campi o altre tipologie di alloggi inadeguati. Il Programma, in linea con i principi e i criteri guida della Strategia, sostiene azioni integrate finalizzate al superamento della realtà dei campi e mirate a favorire l'inclusione di individui e nuclei familiari RSC nella comunità più ampia dei residenti. Il quadro degli obiettivi specifici, previsti dall'Accordo di partenariato, è relativo alla riduzione delle forme più acute di vulnerabilità e disagio abitativo o grave marginalità sociale. Per la gravità e l'impatto sociale del bisogno, il Programma dedica specifica attenzione alla condizione delle comunità emarginate, tra le quali quella parte di popolazione RSC, che vive in campi attrezzati ed altre tipologie di alloggi generalmente inadeguati sul piano dell'igiene

ambientale e della sicurezza. Molti Comuni hanno già presentato in questo ambito dei Dossier tematici che permetteranno di lavorare su temi concreti nei prossimi anni. Va segnalato che nelle azioni che si svilupperanno si privilegeranno gli interventi fondati secondo una varietà di soluzioni abitative alternative ai cosiddetti “campi nomadi”, tra le quali è possibile scegliere: l’edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche (ERP); il sostegno all’acquisto di abitazioni ordinarie private; il sostegno all’affitto di abitazioni ordinarie private; le auto-costruzioni accompagnate da progetti di inserimento lavorativo; l’affitto di casolari/casine di proprietà pubblica in disuso; le aree di sosta per gruppi itineranti; la regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà di nuclei familiari RSC.

Su tutte queste proposte, all’interno della Strategia preme sottolineare che gli interventi devono essere fondati sull’equa dislocazione abitativa, evitando per quanto possibile ogni realtà abitativa monoetnica, per i rischi di segregazione e auto segregazione che pone.

Discriminazione ed antiziganismo, un freno alla Strategia?

Scorrendo i dati forniti negli ultimi anni dal Contact Center dell’UNAR, è impossibile non rilevare un pericoloso segnale di crescita dei casi di antiziganismo e di odio nei confronti dei rom¹⁹. Per favorire l’emergere dei casi di discriminazione, l’UNAR ha rafforzato il suo Contact Center, introducendo un fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni. Il Fondo consente alle vittime di discriminazione, come i RSC, di accedere alla tutela giurisdizionale grazie alla anticipazione delle spese legali, che saranno restituite, attraverso un meccanismo di rotazione, in caso di sentenza favorevole²⁰.

Secondo lo storico Leonardo Piasere (2012) l’utilizzo del termine antiziganismo (in inglese “antigypsism”, in francese “antitsiganisme”, in tedesco “antiziganismus”) sarebbe piuttosto recente e risalirebbe ad una quindicina di anni fa. Tuttavia, sebbene il termine sia recente, è indubbio che la pratica che la parola intende definire sia decisamente più antica. Come spesso accade, nel tentativo di codificare - ed eventualmente sanzionare - un comportamento ci si è ritrovati a coniare un nuovo termine per indicarlo. Perché non è stato utilizzato prima? Il fatto

¹⁹ Dall’analisi dei dati forniti dal Contact center UNAR, i casi segnalati che hanno coinvolto persone di origine rom nel 2014 sono 202 mentre nel 2015 sono stati 411. In particolare, i casi di discriminazione contro la comunità RSC sono stati il 20,4% sul totale delle discriminazioni etnico-razziali. Nel 2015, invece, la percentuale è salita al 35,61%.

²⁰ Per approfondimenti sul Fondo di Solidarietà si veda il sito www.unar.it.

è che fino a qualche anno fa era sufficiente pronunciare la parola “zingari” per rimandare alle pratiche anti-zingare: gli zingari erano quelle persone che, in quanto tali, subivano vari gradi di discredito da parte del resto della popolazione, ovunque si trovassero. Da questo punto di vista, la storia dell’antiziganismo coincide con la storia di coloro che per decenni sono stati chiamati zingari. Zingari e antiziganismo corrispondono, poiché, parafrasando Sartre, se è vero che è stato l’antisemitismo a fare l’ebreo, allora è l’anti-zingaro a “fare” lo zingaro. Allora, se oggi abbiamo bisogno di un nuovo termine, è forse perché qualcosa è cambiato? Affermiamo che il razzismo non è di per sé un concetto biologico, allora l’antiziganismo è certo sempre stato anche una forma di razzismo, sia quando vengono tirate in ballo argomentazioni di ordine biologico sia quando le argomentazioni sono di altro tipo. Dire che è una forma di razzismo significa dire che con gli altri razzismi condivide dei tratti, ma anche che ne manifesta di peculiari. Dire che è un razzismo, cioè una costruzione socio-culturale, significa affermare che si realizza in modi diversi seguendo congiunture geo-storiche diverse.

Secondo la definizione fornita dall’Ecri (Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza) «l’antiziganismo è una forma di razzismo particolarmente persistente, violenta, ricorrente e comune, [...] un’ideologia fondata sulla superiorità razziale, una forma di deumanizzazione e di razzismo istituzionale nutrita da una discriminazione storica, che viene espressa, tra gli altri, attraverso violenza, discorsi d’odio, sfruttamento, stigmatizzazione e attraverso le più evidenti forme di discriminazione».

Lo storico e attivista rom Valeriu Nicolae (2006) fornisce un’altra definizione di antiziganismo (o antigitanismo): «si tratta un fenomeno sociale complesso che si manifesta pubblicamente attraverso episodi di violenza, espressioni di odio, sfruttamento e discriminazione, ma anche attraverso discorsi e rappresentazioni prodotti da politici e accademici, segregazione abitativa e spaziale, stigmatizzazione diffusa ed esclusione socio-economica».

In realtà il termine antiziganismo (spesso in ambito anglosassone viene utilizzato come sinonimo il termine “romofobia”, paura del rom) è entrato nel linguaggio politico europeo solo di recente. Il primo documento ufficiale è la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 28 aprile 2005 in cui si invita la Commissione europea a intervenire «per combattere antiziganismo/romofobia in tutta Europa, nella consapevolezza dell’importanza di eliminare urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i rom, dal momento che ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni

d'odio di gruppi estremisti, sgomberi illegali e persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia».

Il lungo cammino dell'inclusione. Una strategia troppo ambiziosa?

Il percorso di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti si basa su interventi specifici, di lunga durata, inter-istituzionali, integrati, monitorabili, ma che non possono prescindere dal diretto coinvolgimento dei beneficiari degli interventi, sin dalla fase ideativa fino alla valutazione ex post delle azioni intraprese.

Per assicurare una maggiore partecipazione del mondo dell'associazionismo ai processi decisionali di settore, sono state frequenti in questi anni le occasioni di confronto con rappresentanti delle comunità rom, con le Associazioni di rilievo nazionale e con le Federazioni di Rom, Sinti e Caminanti. Un processo partecipativo esplicitamente rivolto a queste comunità è un presupposto di ogni intervento, che va inoltre indirizzato e rivolto non esclusivamente al cosiddetto *target group*, ma esteso a tutte le fasce a rischio di marginalità sociale che convivono in una condizione di analoga vulnerabilità. In questo senso si inserisce lo sforzo per costituire anche in Italia, in linea con gli altri Stati membri, la Roma National Platform, la prima piattaforma di dialogo nazionale tra comunità rom e istituzioni, promossa dall'Unar²¹.

Gli interventi intrapresi fino ad oggi rientrano nell'ambito delle azioni positive, che hanno come scopo quello di rimuovere le disparità di fatto di cui una categoria sociale di persone possono essere oggetto, in ambito lavorativo, educativo, abitativo, di accesso a beni e servizi, ma si dovrebbe trattare di misure temporanee adottate in deroga al principio di uguaglianza formale, solo per rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità, per essere abbandonate non appena gli ostacoli alla parità vengano superati, al fine di evitare il rischio di alimentare e riprodurre la differenza e lo stigma attraverso interventi esclusivamente rivolti alle comunità rom.

Infatti, come è stato ampiamente spiegato in fase di attuazione della Strategia da parte del Punto di Contatto Nazionale, politiche differenziali potrebbero comportare disparità di trattamento positive che, pur avendo l'innegabile vantaggio di rispondere ad esigenze socio-culturali specifiche delle varie comunità RSC, in alcuni casi, determinano

²¹ Sul punto si veda: <http://www.unar.it/unar/portal/?p=6875>.

come controindicazione: da parte di chi si autorappresenta come rom, di porre rivendicazioni su base etnica e non di legittimo riconoscimento dei propri diritti in quanto cittadini tutelati dal quadro di riferimento costituzionale e normativo; da parte della popolazione non rom, la percezione di una discriminazione negativa subita nel godimento di un bene o servizio, con il rischio di un incremento dell'intolleranza e delle spinte xenofobe, che riaffermerebbero quell'esclusione e rifiuto sociale che le politiche differenziali intendevano rimuovere. Il giusto equilibrio tra interventi culturalmente orientati ed esplicitamente rivolti alle comunità RSC, ma non esclusivamente dedicati ad esse, è il presupposto per una risposta responsabile e matura delle politiche economiche e sociali, volte al rafforzamento dei diritti per tutti, e al contempo al superamento dei fattori strutturali che hanno finora alimentato la forte disuguaglianza dell'universo rom e delle fasce di popolazione più vulnerabili dal resto della popolazione.

Come ridare stimolo all'attuazione della Strategia Nazionale di Inclusione? Chi vuole davvero integrare, includere le comunità rom in Italia? Sono queste le due domande che occorre porsi ogni giorno, almeno fino al 2020, anno in cui occorrerà tracciare un bilancio più definitivo sull'attuazione del piano strategico. Stando ai dati sul tasso di antiziganismo²² del nostro Paese bisognerebbe dire che il tema dell'integrazione della minoranza rom risulta ancora essere dirimente, nonostante i dati ci confortino quotidianamente sulla reale esiguità del fenomeno. Forse qui c'è un problema più ampio e rilevante di quanto non sembri a prima vista. Superato l'approccio emergenziale, almeno nelle intenzioni politiche e pubbliche, sulla scorta anche emozionale di quanto fatto (di sbagliato), l'avvio della Strategia ha segnato in Italia un nuovo inizio: questo (discriminare palesemente una minoranza) in Italia non si può fare. E allora ecco lo slancio e l'afflato di chi questo aveva sempre sostenuto e gridato pubblicamente. Ecco la Strategia che prevedeva proprio che a "proclamare" che questo non sarebbe più stato fossero in molti: le istituzioni centrali, attraverso la sottoscrizione e la partecipazione ai cosiddetti Tavoli interministeriali. Ma non solo. Anche le regioni mediante l'istituzione dei tavoli regionali, un modello "in piccolo" della Strategia Nazionale. E poi i Comuni, con l'approvazione in giunta dei Piani Locali di Inclusione dei rom, una sorta di

²² Il fatto che in Italia l'ostilità verso i rom sia in costante aumento trova conferma negli ultimi dati pubblicati nel Rapporto annuale curato dal Pew Research Center nell'ambito di una ricerca sulle prospettive di un'Europa unita e solidale. L'86% degli italiani ha un'opinione negativa nei confronti delle comunità rom.

“statement” sulle modalità di integrazione di questa fascia debole ed emarginata della popolazione. La parola d’ordine era ed è stata: mai più segregazione, mai più emergenza. Occorre pianificare, modulare, integrare dal basso. Il grande rischio di questo approccio strategico sta forse nel fatto di aver richiesto troppo tempo per essere metabolizzato, per divenire “pane quotidiano” delle amministrazioni.

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 proseguo “nella storia” della Strategia. Per questo è giunto il momento che tutti coloro che tengono realmente all’integrazione delle comunità rom facciano quadrato, procedano spediti ognuno in un’unica direzione, ciascuno nel proprio ruolo ma consapevoli che società civile e istituzioni, senza questa rinnovata comunione di intenti non potranno garantire alla Strategia una reale chance di successo.

Bibliografia

- AA.VV. (2006). *A forza di essere vento: lo sterminio nazista degli zingari*. Milano: Editrice A (dvd).
- AA.VV. (1992). *Bambini zingari nel lager*. Torino: Ed. Quaderni Zingari.
- Bonetti, Paolo; Simoni, Alessandro; Vitale, Tommaso (a cura di) (2010). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*. Milano: Giuffr  Editore.
- Bortone, Roberto (2014). *Un futuro da scrivere. Percorsi europei di scolarizzazione dei rom*. Roma: Istisss Editore.
- Boursier, Giovanna; Coverso, Massimo; Iacomini, Fabio (1992). *Zigeuner. Lo sterminio dimenticato*. Roma: Sinnos.
- Bravi, Luca (2002). *Altre tracce sul sentiero per Auschwitz*, Roma: CISU.
- Brunello, Piero (a cura di) (1996). *L'urbanistica del disprezzo. Campi rom e societ  italiana*. Roma: Manifesto Libri.
- Calabr , Anna Rita (1992). *Il vento non soffia pi . Gli zingari ai margini di una grande citt *. Venezia: Marsilio.
- Calabr , Anna Rita (2008). *Zingari, storia di un'emergenza annunciata*. Napoli: Liguori Editore.
- Casadei, Thomas (2012). *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*. Torino: Giappichelli.
- Cecchi Paone, Alessandro; Pagano, Fabio (2009). *La rivolta degli zingari. Auschwitz 1944*. Milano: Mursia.
- Commissione Europea COM (A3-0124/94). *Risoluzione sulla situazione degli zingari nella comunit *.
- Commissione Europea COM (2011) 173. *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*.
- Commissione Europea COM (2012) 226. *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*.
- Di Stefano, Adriana (2014). *Prospettive di genere e diritti umani*. Firenze: Editpress.
- Donald, Kenrick; Grattan, Puxon (1975). *Il destino degli zingari. La storia sconosciuta di una persecuzione dal Medioevo a Hitler*. Milano: Rizzoli.
- Lewy, Guenter (2002). *La persecuzione nazista degli zingari*. Torino: Einaudi.
- Monasta, Lorenzo (2005). *Rom , macedoni e kosovari che vivono in "Campi Nomadi" in Italia. Stato di salute e condizioni di vita per bambini da zero a cinque anni d'et *. Tesi di dottorato: Universidad Aut noma de Guerrero. Disponibile all'indirizzo http://www.romsintimemory.it/assets/files/discriminazione/inclusione_sociale/lavoro/III.2.C%20ALLEGATO%207%20Monasta_Tesi_Dottorato.pdf
- Narciso, Loredana (1990). *La maschera e il pregiudizio. Storia degli zingari*. Roma: Melusina.
- Nicolae, Valeriu (2006). *Towards a definition of Anti-Gypsyism*. Consultato il 13 settembre 2016, all'indirizzo www.ergonetwork.org/antigypsyism.htm
- Open Society Foundation (2006). *No Data-No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015 Country Findings*. New York: Open Society Foundation Press.
- Piasere, Leonardo (2012). *Scenari dell'antiziganismo. Tra Europa e Italia, tra antropologia e politica*. Milano: Seid.

- Rosemberg, Otto (2000). *La lente focale. Gli zingari nell'Olocausto*. Venezia: Marsilio.
- Stojka, Ceija (2007). *Forse sogno di vivere. Una bambina rom a Bergen-Belsen*. Firenze: Giuntina.
- Senato della Repubblica Italiana, Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, XVI Legislatura (2011). *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*.
- Spinelli, Santino (2012). *Rom, genti libere. Storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto*. Milano: Dalai.
- Tosi Gambini, Sabrina (2008). *La zingara rapitrice*. Roma: CISU.
- UNAR, ANCI, ISTAT (2015). *Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, Prima indagine sugli insediamenti*.
- Vitale, Tommaso (2009). *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*. Roma: Carocci
- Wiernicki, Krzysztof (1997). *Nomadi per forza. Storia degli Zingari*. Milano: Rusconi libri.

La tutela dei rom nell'Unione Europea: accanto alle strategie di *soft-law*, la prima sentenza della Corte di Giustizia in materia di discriminazione razziale (il caso Chez)

CRISTINA MONTEFUSCO
cristina.montefusco@uniroma3.it
Università Roma Tre

The article aims at investigating how Roma minority is protected in the European Union highlighting the relevant EU provisions for the integration of Roma and the role the EU law - namely the Charter of Fundamental Rights, article 19 TFEU and the antidiscrimination directive. Referring to the Court of Justice of the European Union, a focus is made on the *Chez* case law as it represents the first occasion in which the CJEU tackles racial discrimination of Roma taking a clear position against stigmatizing and "institutionalised" discrimination against the largest minority in Europe.

Parole chiave: rom, Unione Europea, Corte di giustizia, discriminazione razziale

Introduzione: le misure di soft law dell'Unione Europea per l'integrazione dei rom

Per fare fronte alle problematiche connesse alla disegualianza e discriminazione dei rom¹ l'Unione ha avviato politiche mirate per favorire la

¹ Sebbene ciò rappresenti una indubbia limitazione, in questo articolo si utilizza la definizione dei documenti e atti del Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea, cioè il termine generale "rom" per indicare gruppi di persone più o meno accomunate da caratteristiche culturali come «Gypsies, Travellers, Manouches, Ashkali, Sinti and Boyash». Questi gruppi si stimano pari a circa 10-12 milioni di persone di cui circa la metà vive nell'Unione Europea e quindi costituisce la prima minoranza d'Europa. Vedi all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm.

loro inclusione socio-economica². La Comunicazione del 5 aprile 2011 recante il «Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020» (d'ora in poi: comunicazione-quadro), dà avvio alla Strategia europea di integrazione dei rom consistente nell'adozione da parte gli Stati membri di strategie nazionali aventi la finalità di migliorare la situazione economica e sociale dei rom³. In seguito, tutti gli Stati membri presentavano le strategie nazionali di integrazione (o misure volte a migliorare l'accesso), la Commissione ne approvava i contenuti, prevedendo peraltro un meccanismo di monitoraggio per garantirne la corretta attuazione⁴.

Secondo tale comunicazione-quadro UE, gli obiettivi specifici dell'Unione per l'integrazione dei rom afferiscono a quattro settori chiave: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio. Gli obiettivi di integrazione a livello nazionale sono stati definiti tenendo conto delle esigenze, dei vincoli e della specificità delle situazioni dei rom in ciascuno Stato membro. A tal fine sono inoltre stati istituiti dei «Punti di contatto nazionali per l'integrazione dei rom» aventi un mandato ad hoc e delle risorse adeguate, nel rispetto del riparto delle

² Vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto «L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa» del 14 aprile 2010, COM (2010) 133 def., ed in particolare il concetto ivi elaborato dell'approccio «mirato, esplicito ma non esclusivo» nell'elaborazione delle misure per l'inclusione dei rom. La Commissione europea ha richiesto agli Stati membri di includere l'integrazione dei rom in tutti i settori prioritari rientranti nelle competenze legislative nazionali quali l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'inclusione sociale nel quadro del metodo aperto di coordinamento, e nella Strategia Europa 2020. Vedi all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0133&from=IT>.

³ Da un punto di vista più squisitamente politico, il Consiglio si allinea al processo avviato dalla Commissione grazie all'adozione delle conclusioni nel maggio 2011, nell'ambito del Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 (disponibile *online* sul sito europa.eu/rapid/press-release-PRES-11-135_it.doc). A ciò si aggiunge l'azione del Consiglio europeo che nel giugno dello stesso anno esorta gli Stati membri ad attuare in breve termine quanto contenuto nelle conclusioni del Consiglio, ovvero le strategie nazionali di integrazione rom o comunque l'attuazione di politiche «generali ed inclusive».

⁴ Dopo due anni dall'adozione della Strategia europea, con la Comunicazione del 21 maggio 2012 intitolata *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*, la Commissione esponeva i risultati di una prima valutazione di tutte le strategie nazionali di integrazione dei rom e delle misure di intervento attuate, invitando gli Stati membri a porre in essere misure correttive necessarie per il raggiungimento dei risultati. Di recente, il 17 giugno 2016, la Commissione adotta la *Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2015*, COM(2015) 299 def., nel quadro della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni nella quale viene realizzata per la prima volta una ricognizione dettagliata sulle misure implementate dagli Stati membri.

competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Di particolare rilevanza nella Strategia europea sono l'esigenza di assicurare la partecipazione degli stakeholder, in particolare le autorità regionali e locali, i rappresentanti della società civile e le rappresentanze delle comunità rom⁵, con la previsione di un sistema di monitoraggio⁶.

La comunicazione-quadro dell'Unione rappresenta il primo strumento di *governance* multilivello che prevede il coinvolgimento di tutte le parti interessate, tra cui la stessa minoranza rom attraverso le proprie organizzazioni di rappresentanza, in relazione ad uno dei più gravi problemi sociali in Europa ovvero la loro povertà estrema e segregazione. Esso costituisce un quadro completo che utilizza un approccio integrato e complementare alle politiche ed al diritto dell'Unione, in particolare il diritto anti-discriminazione e la tutela dei diritti fondamentali, la libera circolazione delle persone e il diritto dei minori.

Un passaggio successivo è costituito dall'adozione della Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 contenente «misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati Membri», che costituisce il primo atto di natura giuridica adottato dall'Unione in materia di inclusione sociale dei rom. La raccomandazione, che si concentra sulle quattro aree prioritarie individuate nella strategia europea, offre agli Stati membri orientamenti pratici rispetto alle modalità di inclusione nel tessuto socio-economico e contrasto alla povertà, dando rilievo alla dimensione locale della Strategia, all'uso effettivo della legislazione anti antidiscriminazione nonché alla vulnerabilità di minori e donne rom. Nella raccomandazione, oltre a mettere in luce i risultati raggiunti e le *promising practices*, viene richiesto nuovamente agli Stati Membri di ampliare l'utilizzo del dispositivo legislativo antidiscriminazione, e si evidenziano i settori che richiedono maggiore impegno al fine di preve-

⁵ In Italia detto ufficio è denominato "Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)", istituito con decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 215, di recepimento della direttiva 2000/43/CE ed opera nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'UNAR ha la funzione di: «[...] garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso». Consultato il 3 settembre 2016, all'indirizzo <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/unar>.

⁶ Non va dimenticato come tali paesi, che si collocano nell'area balcanica della ex Jugoslavia, oltre la Turchia, abbiano una rilevante parte della propria popolazione di origine rom. Il sistema di monitoraggio prevede l'elaborazione ed invio di relazioni annuali da parte degli stati in pre-adesione alla Commissione europea.

nire e contrastare la segregazione razziale dei rom ovvero l'istruzione e la casa⁷. L'atto indubbiamente rappresenta un'evoluzione rispetto ai precedenti, in quanto possiede basi giuridiche più solide, ed esplicita la preminenza del rispetto del principio di eguaglianza e la non discriminazione da un punto di sostanziale delle persone di origine rom.

Anche il Parlamento europeo ha assunto un ruolo proattivo nel processo di rafforzamento della tutela dei rom mediante l'adozione di alcune risoluzioni⁸ mediante le quali, oltre a condannare apertamente la discriminazione e il razzismo contro la minoranza, l'istituzione assume un ruolo di impulso nei confronti della Commissione e degli Stati membri, promuovendo un maggiore e più efficace utilizzo degli strumenti giuridici a tal fine elaborati a livello europeo (tra cui la direttiva 2000/43/CE⁹), chiedendo alla Commissione di istituire meccanismi di monitoraggio e l'avvio di procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti¹⁰.

A livello finanziario, tutte le istituzioni europee richiedono inoltre agli Stati membri di dare corpo alle politiche di inclusione dei rom mediante l'allocazione di risorse finanziarie nel quadro della programmazione delle politiche di coesione e dei fondi strutturali, ed adottando un approccio "integrato" nel loro utilizzo, collegandole sinergicamente con le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo¹¹.

Non va dimenticato, infine, il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) nel contrasto alla discriminazione dei rom che più volte si è occupata mediante attività di ricerca, di dissemina-

⁷ Si pensi ad esempio alla questione dei "campi rom" in Italia, che ha portato alla condanna del Comune di Roma, per le misure alloggiative ghettizzanti dei campi, destinati esclusivamente ai rom. Vedi Tribunale di Roma, II sezione civile, Ordinanza del 30 maggio 2015.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui «progressi compiuti nell'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei rom» - 2013/2924(RSP) - e la Risoluzione del Parlamento europeo in occasione della «Giornata internazionale dei Rom-antiziganismo in Europa e riconoscimento, da parte dell'UE, della giornata commemorativa del genocidio dei Rom durante la Seconda guerra mondiale» - 2015/2615(RSP).

⁹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

¹⁰ In particolare, per violazioni del principio di non discriminazione razziale riguardanti «l'accesso e l'esercizio dei diritti economici e sociali, il diritto della libera circolazione e di residenza, il diritto di accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione, il diritto alle pari opportunità e alla non discriminazione (tra cui la discriminazione multipla), il diritto alla protezione dei dati personali e il divieto di istituire registri basati sull'appartenenza etnica e la razza». La Commissione peraltro ha avviato alcune procedure di infrazione, in fase precontenziosa, nei confronti di Stati membri in violazione della direttiva 2000/43 relativamente ai settori dell'alloggio e dell'istruzione.

¹¹ In particolare si raccomanda l'attenzione all'uso di adeguate risorse finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi individuati, ritenendola un fattore chiave nella valutazione delle strategie degli Stati membri.

zione e di sensibilizzazione del tema, nell'obiettivo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle popolazioni rom che vivono nell'Unione.

In diverse occasioni l'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) hanno operato in sinergia per stimolare, a diverso titolo, i paesi europei nella prevenzione e contrasto della discriminazione dei rom, rafforzando il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile e dei rom, e sensibilizzando la società civile sulla necessità di abbandonare comportamenti stereotipati e discriminatori¹².

In tale quadro articolato di misure ed azioni prioritarie, interne ed esterne all'Unione, la Commissione svolge una funzione essenziale di vigilanza della corretta implementazione delle misure del diritto dell'Unione¹³. Mediante gli strumenti di *soft law*, l'Unione Europea ha posto le basi e ha consolidato una *policy* europea di inclusione sociale ed economica dei rom.

La non discriminazione dei rom nell'ordinamento dell'Unione: la Carta di Nizza e lo strumento di contrasto alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica previste nell'articolo 19 TFUE

In materia, il contributo decisivo è dato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che qualifica il principio generale di non discriminazione quale diritto fondamentale dell'Unione europea.

¹² Non va dimenticato come prima ancora dell'Unione, a partire dagli anni novanta, autorevoli organizzazioni internazionali si sono interessate e tuttora attuano in favore della protezione della minoranza rom in Europa. Merita un ruolo di spicco il Consiglio d'Europa che si è occupato della condizione dei rom nei paesi contraenti mediante l'adozione di innumerevoli provvedimenti di impulso, V. per approfondimenti all'indirizzo: <http://www.coe.int/en/web/portal/roma-related-texts>. A seguito di un lungo processo di collaborazione con le organizzazioni non governative impegnate nella tutela dei diritti dei rom ed istituti di ricerca, inoltre, il Consiglio d'Europa è stato promotore della recente fondazione dell'Istituto europeo per la promozione del patrimonio culturale di rom e sinti, che rappresenta un importante passo in avanti nel riconoscimento della identità e cultura romaní in Europa. È sempre grazie al Consiglio d'Europa che la Carta Sociale Europea e i suoi meccanismi di monitoraggio e sanzionatori nei confronti degli stati contraenti vengono applicati rappresentando un'ulteriore misura per garantire, in particolare, i diritti sociali ed economici, anche delle persone di origine rom. L'Ocse ha svolto una funzione importante di promozione del rispetto dei diritti fondamentali dei rom già agli inizi degli anni 2000, in particolare mediante l'adozione di diverse decisioni tra le quali la Decisione n. 3/03 del 2 dicembre 2003 recante il Piano d'azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'Ocse. Consultato il 3 settembre 2016 all'indirizzo <http://www.osce.org/what/roma>.

¹³ Tale funzione si esplica mediante un'attività costante e periodica di monitoraggio dei progressi fatti dagli stati membri, e l'elaborazione di "raccomandazioni" per il miglioramento delle attività, provvedimenti e risultati raggiunti.

La Carta di Nizza decreta così il principio generale di uguaglianza e di non discriminazione quale norma primaria, elevandone la tutela¹⁴ anche in favore delle persone di origine rom¹⁵. Peraltro la Carta contribuisce ad aggiornare tali diritti, sanciti sia nei Trattati – sia nella Convenzione europea dei diritti umani (Cedu). Ed è proprio grazie all'art. 21 della Carta, oltre che all'art. 19 TFUE, che la Corte di giustizia nel 2015 riscontra nel caso *Chez*¹⁶ per la prima volta una violazione del principio di non discriminazione razziale nei confronti dei rom.

Nel sistema di tutela contro la discriminazione dei rom è di grande rilevanza l'inserimento nel TFUE dell'art 19 (ex art. 13 TCE), par. 1, il quale prevede che:

Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale¹⁷.

Tale norma si pone come strumento concreto per contrastare le discriminazioni nei confronti di tutte le persone che si trovino nel territorio dell'Unione, senza tenere conto dei fattori economici connessi al mercato interno. Sebbene l'art. 19 TFUE non sancisca un vero e proprio divieto dotato di efficacia diretta sia orizzontale sia verticale, la dispo-

¹⁴ Più in generale, ciò comporta l'obbligo per la Corte di giustizia di riferirsi alla Carta ogni qualvolta siano invocati diritti fondamentali e quindi anche di riferirsi a tale principio in particolare.

¹⁵ In particolare, la Carta consacra il III capo all'uguaglianza ed ai divieti di discriminazione, e l'articolo 21, par. 1, sancisce: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Inoltre, vale la pena menzionare anche l'innovativo articolo 22, intitolato Diversità culturale, religiosa e linguistica, che eleva a fonte primaria il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica.

¹⁶ V. per ulteriori approfondimenti il paragrafo: «Il primo caso affrontato dalla Corte di Giustizia: il caso *Belov* dichiarato inammissibile e la sentenza *Chez*».

¹⁷ Il mosaico delle norme antidiscriminatorie si è quindi arricchito di una nuova fonte primaria destinata ad incidere profondamente sul corpus del diritto antidiscriminatorio europeo, come definito in virtù della cinquantennale vigenza dei divieti in materia di nazionalità e di sesso, ampliandolo a settori fino ad allora estranei al diritto comunitario, quali la razza e origine etnica, religione o convinzioni personali, età, handicap e tendenze sessuali. La norma fu quindi inserita nel Trattato a causa dell'assenza di una competenza in ambito antidiscriminatorio, nei settori specifici richiamati dalla norma e quindi anche della razza e origine etnica. V. Favilli (2008): 155.

sizione da un lato conferisce poteri alle istituzioni europee ad agire per combattere le discriminazioni per i motivi elencati, dall'altro eleva la tutela antidiscriminatoria al livello di diritto primario.

Peraltro, la sua efficacia è più limitata rispetto a quella relativa ai divieti di discriminazione in base alla nazionalità o al sesso perché non conferisce una competenza specifica all'Unione, ma attribuisce un potere al Consiglio di adottare gli strumenti che ritiene più opportuni per combattere le discriminazioni "per motivi di razza e origine etnica" nell'ambito di competenze già attribuite all'Unione. Ciò implica, nella fattispecie, l'assenza di una tutela diretta alle persone rom da parte dell'ordinamento comunitario, e di obblighi diretti per gli Stati o per i privati, e, di conseguenza, prevede una "tutela antidiscriminatoria" limitata¹⁸.

L'ulteriore criticità della norma risiede nella procedura di adozione di "provvedimenti opportuni" da parte del Consiglio stante la necessità dell'unanimità nella procedura di adozione dell'atto, e quindi della possibile prevalenza degli interessi dei singoli Stati sull'interesse dell'Unione. Tale limite viene mitigato dalla previsione nel par. 2 dall'applicazione della procedura legislativa ordinaria, quando l'Unione intende adottare «i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione»¹⁹ (ad esclusione, cioè, delle misure di armonizzazione). In tal modo si accrescono i poteri del Parlamento europeo nell'elaborazione ed adozione dei programmi d'azione in favore dell'inclusione dei rom, ovvero gli strumenti, annuali o pluriennali, mediante i quali l'Unione finanzia varie attività sulla base delle priorità e delle linee guida definite in un determinato settore di attività²⁰.

Il primo provvedimento in materia di contrasto alla discriminazione razziale nei confronti dei rom adottato sulla base giuridica dell'art. 19 TFUE è stato la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013²¹,

¹⁸ La dottrina e la giurisprudenza sono in effetti unanimi nel negare l'idoneità dell'art. 19 TFUE a produrre effetti diretti. E ciò costituisce una forte limitazione rispetto all'art. 18. Per contro, l'art. 19 TFUE può concorrere all'interpretazione sistematica anche delle altre norme del Trattato ed a determinare il contenuto del principio generale di non discriminazione.

¹⁹ V. par. 2 art 19 TFUE. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1.

²⁰ Si pensi alla Strategia per l'inclusione dei rom fino al 2020 (disponibile on line all'indirizzo europa.eu/rapid/press_release_PRES-11-135_it.doc).

²¹ Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su «misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri» (2013/C 378/01).

proposta della Commissione europea, avente ad oggetto «misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri». Lo scopo della raccomandazione è di:

[...] fornire agli Stati membri orientamenti volti a migliorare l'efficacia delle loro misure per l'integrazione dei rom e rafforzare l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom o degli insiemi integrati di misure di intervento nell'ambito di politiche più generali di inclusione sociale dirette a migliorare la situazione dei rom e a colmare i divari tra questi ultimi e il resto della popolazione.

La sua valenza generale è attestata anche dall'unanimità di voto raggiunta in seno al Consiglio. Infine, rispetto ai suoi contenuti, la raccomandazione del 2013 ha il merito di richiamare nei suoi considerando l'art. 2 TUE e il principio di uguaglianza quale «uno dei valori fondamentali dell'Unione», ed il summenzionato art. 21, par. 1, della Carta²², operando inoltre un collegamento diretto con l'art. 10 TFUE. Il mini-sistema normativo, così richiamato, qualifica il contrasto dell'Unione alle discriminazioni (anche) sulla razza o l'origine etnica nei confronti dei rom, come uno strumento di azione a carattere "trasversale".

La funzione ed efficacia della direttiva antidiscriminazione 2000/43/CE nella protezione della minoranza rom

La direttiva anti-discriminazione 2000/43/CE rappresenta lo strumento più efficace per la protezione giuridica dei rom stante il loro mancato riconoscimento come una minoranza territoriale e quindi l'assenza di titolarità di diritti collettivi ed individuali in molti Stati membri. La direttiva, basata sull'art 19 TFUE, stabilisce un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica in tutta l'Unione per quanto riguarda: i settori il lavoro e l'occupazione; la protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; le prestazioni sociali; l'istruzione; l'accesso ai beni e servizi e la loro for-

²² Richiamo è fatto anche all'articolo 10 TFUE, il quale prevede che «l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni». La disposizione impone che tutte le politiche dell'Unione debbano non solo non discriminare per i motivi ivi indicati, (che sono i medesimi di quelli contenuti nell'art. 19 TFUE), ma anche concorrere ad eliminare le discriminazioni. Non si tratta né di un divieto di discriminazione come l'art. 18 TFUE né di una norma attributiva di competenza come l'art. 19 TFUE, bensì di una norma che impone di perseguire la lotta alle discriminazioni in ogni settore di intervento dell'Unione europea. Il concetto di *mainstreaming*, si estende così a tutte le forme di discriminazione espressamente considerate dal diritto dell'Unione europea. V. Favilli (2014).

nitura, incluso l'alloggio. Essa esplicita, pertanto, il divieto "indiretto" contenuto nell'art.19 TFUE, norma, si ricorda, che non produce effetti diretti, e contribuisce ad affermare la componente sociale, e non meramente economica, del principio di non discriminazione in ambito comunitario. La direttiva in parola rappresenta un sistema di tutela efficace, in cui sono definiti la nozione di discriminazione (diretta e indiretta), le sanzioni e i mezzi di ricorso, ampiamente utilizzata dalla Corte di giustizia che ha consolidato negli anni un percorso giurisprudenziale che opera come riferimento anche per la tutela contro la discriminazione dei rom²³. Per contro, nonostante la cospicua produzione di atti e studi che negli anni hanno dato evidenza di politiche e provvedimenti fortemente discriminanti nei confronti di questa minoranza "di fatto" in diversi Stati membri dell'Unione, ad oggi in un solo caso la Corte di giustizia si è espressa sulla discriminazione razziale dei rom²⁴.

Negli ultimi anni peraltro il concetto di discriminazione si è ulteriormente evoluto in forme più complesse che tengono conto della sussistenza allo stesso tempo di più fattori discriminatori, come la discriminazione "multipla" di cui i rom sono tra le maggiori vittime²⁵. Merita particolare attenzione l'art. 5 della direttiva 2000/43, che prevede l'adozione da parte degli Stati membri di "azioni positive", ovvero «misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica» aventi la finalità di «assicurare l'effettiva e completa parità» delle vittime di diseguaglianze su base etnico-razziale. Tale disposizione si collega sinergicamente con quanto previsto dagli atti di *policy* delle istituzioni europee per l'integrazione dei rom, che promuovono l'utilizzo di tali azioni per superare la loro forte vulnerabilità economica e sociale.

Ma la complessità della tutela dei rom nell'Unione si deve anche alla eterogeneità del loro *status*: cittadini europei, cittadini di Paesi terzi, beneficiari o richiedenti di protezione internazionale e apolidi. Essi godono di un trattamento diverso in base al tipo di cittadinanza o *status* posseduto e di conseguenza, i diritti e i doveri sono goduti od esercitati in maniera differente a causa della loro diversa nazionalità

²³ V. ad es. le sentenze della Corte (Seconda Sezione) del 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, C-54/07, e la sentenza della Corte (Grande sezione) del 17 luglio 2008, *S. Coleman v. Attridge Law e Steve Law*.

²⁴ V. il caso *Chez*, nel par. successivo.

²⁵ «La discriminazione multipla descrive una situazione in cui qualcuno è discriminato sulla base di più di un motivo. In base alle caratteristiche si possono definire due tipi di discriminazione: additiva e intersezionale [...]». Sulla discriminazione multipla e i rom, v. FRA EU-MIDIS (2010).

o del loro status. Ciò comporta limitazioni all'applicazione della direttiva: si pensi ad una persona di origine rom irregolare presente in uno Stato membro dell'Unione, la cui posizione giuridica renda praticamente impossibile presentare un ricorso per aver subito una discriminazione davanti ad un tribunale data la necessità di identificarsi e del controllo della regolarità del soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio. Il paradosso è che proprio coloro che hanno forse più bisogno di tutela non possono utilizzare lo strumento. Se, da un lato, la regolarità del soggiorno è quasi sempre legata alla sussistenza di un contratto di lavoro, dall'altro i rom sono esclusi dal mercato di lavoro, creandosi in tal modo un circolo vizioso per cui la condizione per l'accesso allo strumento di tutela è impossibile a causa di misure o comportamenti discriminatori, ivi inclusi quelli di natura istituzionale. In diversi paesi dell'Unione sussiste difatti una sistematica discriminazione razziale nei confronti dei rom, di natura istituzionale, che interessa i servizi pubblici essenziali come l'accesso all'edilizia popolare o ad altre forme di sostegno alla casa, l'assistenza socio-sanitaria, le misure di promozione all'inserimento nel mondo del lavoro e l'istruzione.

Non a caso, la Commissione europea ha attivato delle procedure di infrazione indirizzate a taluni Stati membri per violazione del principio di non discriminazione, così come previsto dalla direttiva antidiscriminazione razziale, consistenti in misure nazionali ghettizzanti in alcuni dei settori prioritari della Strategia europea, come l'alloggio e l'istruzione²⁶. Ove la Commissione non ritenga i provvedimenti (adottati successivamente all'apertura della procedura sufficienti) a garantire la cessazione delle violazioni, potrebbero aprirsi nei confronti di tali Stati delle azioni davanti alla Corte di giustizia e l'eventuale applicazione di sanzioni nei confronti di quei paesi.

Il primo caso affrontato dalla Corte di Giustizia: il caso Belov dichiarato inammissibile e la sentenza Chez

Per meglio comprendere l'evoluzione della tutela dei diritti dei rom merita particolare attenzione l'unica sentenza della Corte di Giustizia, *Chez Razpredelenie Bulgaria AD / Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, nella quale viene affrontato sino ad oggi un caso di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom. La medesima questione pregiudiziale era stata dichiarata irricevibile, poco tempo prima, dalla Corte

²⁶ I paesi interessati dalla procedura sono la Francia, l'Italia, l'Ungheria, Repubblica Ceca e la Slovacchia.

di Giustizia nella causa *Valeri Hariev Belov v. Chez Elektro Bulgaria AD*, nonostante la diversa posizione dell'Avvocato generale Kokott, perché la Commissione nazionale anti-discriminazione, che non poteva essere considerata un organo giurisdizionale nazionale. La sentenza *Chez* del luglio 2015 viene adottata invece nell'ambito di una richiesta di rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale Amministrativo di Sofia.

La questione riguarda l'installazione, da parte dell'azienda preposta alla fornitura di energia elettrica, di contatori elettrici sui pali dell'elettricità ad un'altezza di 7 metri (mentre in altri quartieri si trovano ad un'altezza non superiore a 1,70 metri) in un quartiere della città di *Dupnitsa* in Bulgaria in cui risiedono prevalentemente persone di origine rom. La ricorrente, cittadina bulgara senza origini rom, propone ricorso alla Commissione nazionale contro la discriminazione, contro la suddetta prassi a causa del pregiudizio economico che tale misura causava alla propria attività commerciale in quel quartiere.

Nell'affrontare il caso, la Corte offre un'interpretazione ampia del principio di parità di trattamento, analizzando *in primis* l'estensione del principio di non discriminazione razziale ovvero se questo è applicabile anche a persone non aventi la "caratteristica etnico-razziale", intesa come elemento significante per la sussistenza della discriminazione, posto che la ricorrente non aveva origini rom. La Corte, richiamando il caso *Coleman*²⁷, afferma che, in base all'analogia delle situazioni, l'applicazione del principio non si limita a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata, in tal modo ampliando il principio in maniera uniforme rispetto l'intera normativa antidiscriminazione comunitaria:

[D]etta nozione si applica, indifferentemente, a seconda che la misura di cui trattasi nel procedimento principale interessi le persone che hanno una determinata origine etnica o quelle che, senza possedere

²⁷ Dalla sentenza di questo caso emerge parimenti che: «[...] l'applicazione del principio della parità di trattamento non è limitata soltanto a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata. L'interpretazione secondo la quale il principio della parità di trattamento al quale si riferisce detta direttiva si applica non in relazione a una determinata categoria di persone, bensì sulla scorta dei motivi indicati al suo articolo 1, implica che esso sia applicabile anche a coloro che, seppure non appartenenti essi stessi alla razza o all'etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi». Oltre al caso *Coleman*, la Corte richiama anche il caso *Feryn*, nella quale si stabilisce che la sussistenza di una discriminazione non presuppone che venga individuato un denunciante: «L'assenza di un denunciante identificabile non permette di concludere per la mancanza di qualsivoglia discriminazione diretta ai sensi della direttiva. Infatti, l'obiettivo di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro sarebbe difficilmente raggiungibile se essa fosse».

detta origine, subiscono, insieme alle prime, il trattamento meno favorevole o il particolare svantaggio risultante da detta misura²⁸.

La Corte opera inoltre un chiarimento interpretativo di tipo estensivo delle nozioni di discriminazione diretta ed indiretta precisando come una normativa nazionale non possa subordinare la sussistenza di una discriminazione indiretta a particolari requisiti²⁹. Al contrario, in linea con la giurisprudenza, tale concetto deve essere inteso nella sua più ampia accezione, nel senso che essa sussiste quando l'applicazione di una misura, sebbene formulata in modo neutro, «di fatto sfavorisce un numero molto più elevato di titolari della caratteristica personale protetta che di persone che non la possiedono».

Gli elementi rilevanti che spingono la Corte ad assumere una posizione a favore della sussistenza di caso di discriminazione indiretta sono da un lato la sussistenza di una prassi e un criterio apparentemente neutri³⁰, dall'altro, il fatto che tale prassi si fosse sviluppata soltanto in quartieri dove risiedono prevalentemente persone di origine rom, ed in quanto tale, incidevano in misura notevolmente maggiore su di esse. La prassi costituisce un particolare svantaggio per le persone di origine rom rispetto alle altre a causa del «carattere offensivo e stigmatizzante della prassi controversa» oltre a rendere estremamente difficile, se non impossibile, la consultazione da parte dell'utente del proprio contatore elettrico ai fini del controllo del relativo consumo.

La Corte fa chiarezza anche sulla necessità di una lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo ai fini dell'applicazione della direttiva:

[D]ai considerando 12 e 13 della direttiva 2000/43, essa mira ad assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, e proprio a questo fine qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica nei settori di cui alla presente direttiva dev'essere proibita nell'Unione.

²⁸ A fondamento della sua posizione, la Corte richiama il considerando 16 e gli articoli 1 e 3, par. 1, dove è affermato che la protezione contro la discriminazione razziale si applica a "tutte" le persone. In questo senso va interpretato anche l'articolo 19 TFUE, che si pone come base giuridica della direttiva 2000/43, conferendo all'Unione la competenza ad adottare i provvedimenti necessari a combattere "qualsiasi discriminazione" fondata in particolare sulla razza e l'origine etnica.

²⁹ La legge antidiscriminazione bulgara prevedeva che, ai fini della configurazione della violazione del principio di non discriminazione, la misura discriminatoria fosse stata adottata "per motivi razziali o di origine etnica".

³⁰ Segnatamente l'ubicazione delle abitazioni in un quartiere in cui sono stati accertati numerosi danni e manomissioni ai contatori elettrici oltre ad allacciamenti illegali.

L'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva conferma anche che il principio della parità di trattamento ai sensi della stessa comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. È probabile che la sentenza abbia un effetto in quei paesi dell'Unione dove parte della popolazione ha origine rom e l'applicazione della direttiva antidiscriminazione non risponda all'interpretazione data nel caso *Chez*. Nelle sue motivazioni la Corte sprona il giudice del rinvio a tenere conto del «carattere coatto, generalizzato e duraturo» della prassi controversa, estesa indistintamente a tutti i residenti del quartiere indipendentemente dal fatto che i contatori fossero stati oggetto di manomissione o di allacciamenti illegali individualmente, e senza individuare gli autori di tali comportamenti. Il protrarsi della prassi per circa quindici anni nei confronti dei residenti di tale quartiere popolato principalmente da cittadini bulgari di origine rom implica che essi «siano considerati nel complesso come potenziali autori di tali comportamenti illegali». La Corte offre un'interpretazione ampia ed universale del principio di eguaglianza dichiarando che

La direttiva 2000/43 costituisce espressione concreta [...] del principio di non discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica sancito dall'articolo 21 della Carta. [...] il legislatore dell'Unione ha inteso inoltre sottolineare, da un lato, che le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà, e possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e, dall'altro, che la proibizione di qualsiasi discriminazione di questo tipo che detta direttiva istituisce nei settori da essa disciplinati mira, in particolare, ad assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica.

La sentenza *Chez* è importante in quanto chiarisce l'estensione del principio di non discriminazione nell'Unione, ampio e universale, ed affronta una fattispecie particolarmente odiosa ovvero la discriminazione «istituzionalizzata»³¹, stigmatizzante, e diffusa nei confronti dei rom, la più importante minoranza dell'Unione. La sentenza rappresenta un apprezzabile precedente nel panorama della concreta attuazione del principio di eguaglianza rispetto ai rom, da tempo attesa e che si auspica influenzerà positivamente gli Stati membri interessati.

³¹ Connessa alle modalità di fornitura di un servizio pubblico.

Nella sua pronuncia, la Corte ha ritenuto che, anche coloro che non possiedono l'origine etnica discriminata ma hanno subito le conseguenze pregiudizievoli di una prassi discriminatoria a loro rivolta, hanno diritto di protezione al pari delle prime. La Corte ha inoltre eliminato qualsiasi dubbio rispetto all'estensione del principio a situazioni che non configurino la lesione di un diritto soggettivo o interesse legittimo, chiarendo in questo modo come sia presa in considerazione, ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/43, "qualsiasi" fattispecie atta a pregiudicare la persona che ne richiede tutela.

Conclusioni

Molti dei rom che vivono in Europa sono quotidianamente vittima di pregiudizi, intolleranza, discriminazione ed esclusione sociale. Essi vivono spesso emarginati e in pessime condizioni socioeconomiche. L'integrazione sociale ed economica dei rom è pertanto uno degli obiettivi dichiarati dell'Unione europea³². La disegualianza ha un costo elevato sia dovuto alle tensioni ed alla conflittualità in seno alle comunità locali, che alimentano l'insicurezza effettiva o percepita, sia in termini di spesa pubblica stante l'aumento delle prestazioni e servizi pubblici per fare fronte alle maggiori necessità di cura e assistenza delle categorie vulnerabili, quali i Rom. Come la stessa Commissione ricorda:

[L]'integrazione dei rom è nell'interesse degli Stati membri, specialmente di quelli che contano una numerosa minoranza rom. I rom rappresentano una proporzione significativa e crescente della popolazione in età scolare e della futura forza lavoro³³.

Nell'Europa dei 28, i rom, la cui maggioranza possiede la cittadinanza europea, hanno assunto un ruolo preminente nell'agenda di alcuni paesi dell'Unione a seguito della migrazione forzata dalla ex Jugoslavia dovuta alle guerre iniziate nel 1992 e successivamente con l'ingresso nell'Unione di molti paesi dell'Est Europa le cui popolazioni sono costituite da un elevato numero di persone di origine rom. Essi hanno così beneficiato del diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione o sono state costrette ad emigrare perché vittime di discriminazione cumulativa³⁴. L'estrema povertà, l'esclusione sociale, le discriminazioni si

³² V. conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 20 settembre 2012, caso *Belov*.

³³ V. comunicato stampa della Commissione europea del 9 dicembre 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1226_it.htm.

³⁴ In argomento, v. contributo Müller e Mattli in questo fascicolo.

pongono quindi come ostacoli insormontabili all'esercizio dei loro diritti fondamentali³⁵. Tale vulnerabilità ha come conseguenza estrema anche lo sfruttamento e la tratta³⁶ di minori e persone e l'emigrazione dai paesi di origine. Nell'Unione, i rom godono degli stessi diritti di residenza, di accesso al lavoro, di assistenza sanitaria e sociale rispetto alla popolazione generale. Le sistematiche violazioni dei diritti umani che comportano le cicliche espulsioni dei rom da alcuni paesi verso altri, i continui atti di violenza e le varie forme segregazione sociale presenti in alcuni stati dell'Unione impongono una riflessione sull'efficacia degli strumenti di *policy* e giuridici in grado di contribuire alla loro protezione.

A seguito della codificazione del principio di eguaglianza e non discriminazione tra i principi fondamentali della persona e del rafforzamento della componente sociale all'interno dell'ordinamento comunitario a partire dal trattato di Lisbona; del diritto antidiscriminatorio; della Strategia europea per l'inclusione dei rom³⁷; della giurisprudenza propulsiva della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo³⁸; dei meccanismi di protezione previsti nel quadro della Carta Sociale Europea³⁹, e non da ultimo della *lobby* costruttiva svolta dalle organizzazioni non governative, senza dubbio passi in avanti sono stati fatti per garantire una maggiore protezione e pari dignità alla minoranza rom nell'Unione Europea. Tuttavia, lo strumento maggiormente efficace per assicurare la parità di trattamento dei rom continua ad essere la direttiva antidiscriminazione razziale, recepita in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che prevede chiari meccanismi sanzionatori applicabili sia nei confronti di soggetti privati sia dei soggetti pubblici ma ad oggi non sufficientemente utilizzata.

³⁵ Nel decimo rapporto di monitoraggio del Comitato consultivo, istituito nel quadro della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del *Framework Convention for the Protection of National Minorities* del 1 febbraio 1995, relativo al periodo 1 giugno 2014-31 maggio 2016, si asserisce: «[T]he ACFC remains deeply concerned that in spite of a number of national, international and other initiatives, the situation of disadvantage of the Roma persists throughout the continent. Notwithstanding states parties' efforts and achievements, the Roma's equal and effective participation in political and socio-economic life remains elusive across Europe. Discrimination and segregation in education employment and housing are still pervasive and states parties should increase their efforts to offset them. The ACFC considers that the underlying challenge continues to be how to bring about a profound and radical change in mentality to overcome the long and widely held perception, built up over centuries, of the Roma as outsiders».

³⁶ V. Raccomandazione del Consiglio del 2013.

³⁷ V. il contributo di Bertone in questo fascicolo.

³⁸ V. il contributo di Caggiano in questo fascicolo.

³⁹ V. il contributo di Palmisano in questo fascicolo.

Bibliografia:

- CGUE (Grande sezione), 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, C-144/04;
- CGUE (Grande Sezione), 16 luglio 2015 *Chez Razpredelenie Bulgaria AD c. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14;
- CGUE, 31 gennaio 2013, *Valeri Hariev Belov c. Chez Elektro Bulgaria AD*, C-394/11;
- CGUE, 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, C-54/07;
- CGUE (Grande sezione), 17 luglio 2008, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, C-303/06;
- Ordinanza del Tribunale di Roma, II sezione civile, del 30 maggio 2015.
- Favilli, Chiara (2008). *La non discriminazione nell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- Favilli, Chiara (2014). L'applicazione ai cittadini di Paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità. In Giandonato Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano* (115-133) Torino: Giappichelli.
- FRA EU-MIDIS (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report: Multiple Discrimination*. Consultato il 10 giugno 2016, all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1454-EU_MIDIS_DiF5-multiple-discrimination_EN.pdf.

Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo

STEPHAN MÜLLER

stephan.mueller@gfbv.ch

Society for Threatened Peoples (STP), Switzerland

ANGELA MATTLI

angela.mattli@gfbv.ch

Society for Threatened Peoples (STP), Switzerland

The article focuses on the forced migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo and other countries in the Western Balkans, discussing the impact of the structural and cumulative discrimination on their motivation to leave the country. The article argues that their vulnerable socio-economic situation is determined by their systematic and cumulative discrimination. Recent research demonstrated that the majority of the forced returnees cannot stay in Kosovo and leave the country again which creates the vicious circle of forced migration.

Key words: Roma, Ashkali, Balkan-Egyptians, Kosovo, discrimination

Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians in and from Kosovo

General Information

According to the 2011 population census, 35,784 Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians (8,824 Roma, 15,436 Ashkali and 11,524 Balkan-Egyptians) reside in Kosovo (Kosovo Agency of Statistics, 2011).¹ How-

¹ Ashkali and Balkan-Egyptians claim to be distinct ethnic groups who are not related to Roma. Roma contest this division and see Ashkali and Balkan-Egyptians as Roma who lost their Romani tradition and culture. While the Balkan-Egyptians claim that their ancestors came from Egypt, exist several explanations of the origin of the Ashkali with the Iranian origin being the most common. Ashkali and Balkan-Egyptians are as a rule closer to the Albanian culture and speak in general, Albanian as the first language.

ever, this number can only be an indication of their actual numbers. On the one hand, many Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians tend not to disclose their identity in census taking. On the other hand, several thousand Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians have left Kosovo since the census taking. Their actual number in Kosovo might therefore be, between 40,000 and 50,000, reflecting less than one-third of its pre-war population size.

Serbia hosted in 2002, after the war, more than 40,000 Roma from Kosovo (Jaksic, Basic, 2002). Currently, more than 20,000 are still officially registered as IDP (United Nations, Human Rights Council, 2014). Several thousands have left the IDP status while others moved to Western Europe or were never registered as IDP in Serbia. A couple of thousand persons from the three communities are registered as Displaced Persons or refugees in Montenegro or Macedonia and Bosnia and Herzegovina respectively.

Prior, during and immediately after the war, several ten thousands found temporary protection in Western Europe, primarily in Germany, Switzerland and Scandinavian countries. In Western Europe, only few Roma from Kosovo were granted the asylum status. While a couple of thousand persons might have received a permanent residence status in their host countries, e.g., in Switzerland and Germany, ten thousands were forced to leave their host countries.

However, as research demonstrates only a small part of the Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians who were sent back to Kosovo, could actually stay in Kosovo. The situation upon return forces them to leave the country again – either back to Western Europe or into one of the slums in Serbia (Society for Threatened Peoples, 2015).

Kosovo is the poorest country in the Balkans and one of the poorest in Europe in terms of GDP per capita. The GDP per capita of Kosovo is USD 3,553 while the GDP per capita of Serbia is USD 5,143 and the GDP of Germany is USD 41,129 (World Bank Data, n.d.).

According to the 2015 Labour Force Survey, the unemployment rate in 2015 was 32.9% and youth unemployment (15–24 year olds) is around 57.7% (Kosovo 2015 Labour Force Survey).

Exact and reliable data on the unemployment rate among the three communities do not exist. The government estimates that the unemployment rate among Roma, Ashkali and Balkan Egyptians is between 95% and 100% in certain areas. Among Roma, Ashkali and Balkan-Egyptian youth, the unemployment rate according to UNDP is about 75%. (United Nations Development Programme, n.d.). Limited access to the labour market for Roma, Ashkali and Egyptians cannot be compensated with

an adequate social welfare system. The social welfare system in Kosovo provides for a monthly maximum of EUR 85 for a family with three children (but only if one child is younger than five years old), which is by far not enough to make a living (Law No.04/L096).

Expulsion after the war

According to estimations, prior to the war in 1998/1999 at least 150,000 Roma, Ashkali and Balkan Egyptians lived in Kosovo, making up around 7–8% of the overall population. During the wartime, the three communities were trapped between the frontlines and got caught in a conflict, which was not theirs. Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians were forced to take sides between the Serb regime and community on one side and the Albanian community on the other. The only remaining possibility for the three communities to keep out of the conflict was to leave Kosovo (European Roma Rights Centre, 2011; Müller, 1999).

Thus, many fled already prior to and during the war, but majority had to leave the country in the aftermath of the war. From early summer 1999 onward tens of thousands of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians were expelled from Kosovo by members of the Albanian majority population under the eyes of the international military forces.

More than 80 settlements were destroyed while other neighborhoods or individual houses were illegally occupied. The inhabitants were expelled and remain so to this day (OSCE Mission in Kosovo, 1999; Gesellschaft für bedrohte Völker, 2001).

The mob violence in March 2004 also directly targeted Roma and Ashkali communities and led to more Roma, Ashkali and Balkan Egyptians fleeing Kosovo. In the town of Vushtrri/Vucitrn alone, 69 houses belonging to Ashkali, among them returnees were ransacked or burned down (Human Rights Watch, 2004; Gesellschaft für bedrohte Völker, 2004).

Specific Challenges to the Roma, Ashkali and Balkan-Egyptian communities

Beside policies such as the Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptians or the Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons, the government of Kosovo has adopted a legal framework, which should have direct or indirect impact on the integration of members of the three communities, including returnees from Western Europe.

In general, these laws and policies are hardly implemented, leading to a situation that Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians are forced to leave Kosovo (Society for Threatened Peoples, 2015). The non-appli-

cation of these specific laws is aggravating the structural and cumulative discrimination Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians are exposed to (Muiznieks, 2015; Guild, Zwaan, 2014; O'Higgins, Brüggemann, 2013). Though it is difficult to determine, if the authorities follow a deliberate policy, it obviously contributes directly to the forced migration of members of the three communities.

In particular, with regard to employment and housing, laws and policies are not implemented, e.g. the Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities (Law No. 03/L-047), the Law amending the Law on Spatial Planning (Law No.03/L-106), the Civil Service Law ((No.03/L-149) and National Strategy for the Integration for Roma, Ashkali and Balkan Egyptians (Strategy 2008).

Discrimination on the labour market

The lack of income-generating perspectives due to structural discrimination is one of the main reasons for the three communities to leave Kosovo. The private sector is dominated by small and medium-sized enterprises whose employment policy is often determined by kinship relations and nepotism. Due to their exclusion from the overall society members of the three communities are not included in informal networks allowing for participation in economy.

Similar is the situation in the public sector where nepotism and political affiliations determine the chances for an employment. The public sector in addition faces since years the challenge to reduce its work forces, which makes the employment of members of the three communities even more difficult, taking into account this reduction of work forces can easily be used as a justification not to employ members of the three communities.

However, the Constitution (Art. 61) and several specific laws in Kosovo stipulate the special consideration of members of ethnic communities and even of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians, in particular in the public sector or in publically owned enterprises. The Law on Protection and Promotion of the Rights of Communities (Art. 9.2) even advocates for "special consideration" for Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians.

The authorities do not adhere to their obligations deriving from the laws. The Office for Community Affairs (OCA), within the Prime Minister's Office, conducts regularly assessments on the employment situation of members of non-majority communities (Serbs, Roma, Ashkali, Balkan-Egyptians, Bosniaks, Gorani, Turks, Croats, Montenegrins) in the Kosovo civil service and publicly owned enterprises (Government of Kosovo, 2013, May).

In fact, the Civil Service Law (Law (No.03/L-149) binds all public institutions in Kosovo to quotas for employment of non-majority civil servants, as well as to meet its positive obligation to implement certain active recruitment measures (Art. 4-11). According to the law, a minimum of 10% of positions at central level are reserved for «persons belonging to communities that are not majority in Kosovo» and at the municipal level, representation must be proportional to the demographic composition of the given municipality (Art.11.3).

The main findings of the assessment demonstrate that only 7.7% of civil servants in central and local level institutions are from non-majority communities. Independent agencies and municipalities have the highest average rate of non-majority representation (8.9% and 8.8% respectively). Publically-owned enterprises have the lowest rate (2%). Government institutions (ministries and representative institutions) and executive agencies have a relatively low rate of non-majority integration (Government of Kosovo, 2013, May).

Among the non-majority population in civil service, Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians are highly underrepresented compared to their share of population. Out of 5000 civil servants at central level, only three Ashkali, two Egyptian, and five Roma are employed (Government of Kosovo, 2013, May). Furthermore, nearly all Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians have administrative level positions and are absent in the managerial level of public institutions. These communities are mostly employed at local government level, the independent agencies and then the central government institutions.

According to Human resources managers and head of institutions explaining the underrepresentation of non-majority communities with a lack of interest among the community members, related to the fact that institutions are not reaching out to these communities in the recruitment processes, and political obstacles and pressures hindering greater non-majority community employment (Government of Kosovo, 2013, May).

Discrimination in housing

Besides unemployment, the housing situation remains a big obstacle to social inclusion for many Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians and constitutes another element of the systematic and cumulative discrimination. Difficulties to get destroyed or occupied former houses reconstructed or rebuilt, the non-formalising of the informal settlements and the lack of social housing determine their situation.

The issue of informal settlements

Although the Kosovo authorities dispose the possibilities to legalise informal settlements, they are not applying them when it comes to the three communities. Despite the fact that the required policies and laws have been already adopted in 2008, the current status of their implementation is non-satisfying (Law No.03/L-106; Government of Kosovo 2008). In November 2014, OSCE Mission in Kosovo indicated inadequate notifications on expropriation processes and slow progress in the regularisation of informal settlements (OSCE Mission in Kosovo, 2013).

Furthermore, the UN Special Rapporteur Special Rapporteur on Adequate Housing stated in her recent report on Kosovo that the housing conditions of the three communities are particularly inadequate. Currently, there are approximately 100 informal minority settlements with overcrowded conditions, inadequate access to water, electricity, waste collection, public transport and roads (United Nations, Human Rights Council, 2016).

Additionally, returnees of these three communities are facing obstacles in securing their right to housing. Although many Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians owned their own homes and land, their occupancy had never been registered, and they continue to face insurmountable obstacles in securing formal ownership of their property (United Nations, Human Rights Council, 2016).

Lack of housing opportunities

The tense security situation prevented large-scale returns Roma, Ashkali and Balkan Egyptians just after the war. It was from early 2003 onwards, when Western European countries started to return more Ashkali and Balkan Egyptians and from 2009, Roma were also deported back to Kosovo (Society for Threatened Peoples, 2015). Those relatively late returns comprised a negative impact: The former dwellings of the refugees in many cases had been illegally occupied for years or even destroyed in the meantime, depriving them of accommodation upon return. Furthermore, during the first years after the conflict the rules for accessing reconstruction assistance were less strict and more financial resources were available, but Roma, Ashkali and Balkan Egyptians could hardly profit from it (UNMIK, 2003; ERRC 2011).

According to an assessment of the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Internal Displaced Persons, the vast majority of property-less returnees belong to the Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians and they find it increasingly difficult to be included in house reconstruction projects.

About 30 per cent of Roma, Ashkali and Egyptian returnees end up in secondary displacement (United Nations, Human Rights Council, 2014).

According to the OSCE, the issue of provision of social housing remains unsatisfied. Many families, even those living in extreme poverty and in need to access social housing, were neglected (OSCE Mission in Kosovo, 2013). One of the reasons identified by OSCE are found in the lack of public notification and non-adherence to linguistic requirements. As a consequence, non-majority communities are left uninformed about the possibilities and requirements to apply for social housing. Furthermore, many municipal selection commissions are dominated by municipal assembly members and do not include non-majority community representatives and/or representatives of vulnerable groups to whom the Law requires to be prioritized for social housing. Such compositions may favour some over other applicants for social housing.

Specific challenges for forced returnees – results from a survey

To obtain more detailed information about the on-going circle of remigration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians, the Society for Threatened Peoples (STP) conducted in winter 2014/2015 a survey among Roma, Ashkali and Balkan Egyptian returnees in Kosovo (40 households) and among returnees who moved further to Serbia after their repatriations to Kosovo (30 households) (Society For Threatened Peoples, 2015). More than half of the households in Serbia had in the meantime a permanent address in Serbia and the respective travel documents that they can make use of for visa-free travel to Western Europe.

When the STP contacted the households again in July/August 2015, only 17.5% of the households were still in Kosovo. In Serbia, 50% had in the meantime left again for Western Europe.

The survey results indicate that the lack of reconstruction of destroyed houses and the lack of sustainable housing options force the people to leave Kosovo again and that restricted access to labour market and to social welfare force people out of Kosovo if they do not receive remittances. The results demonstrate that preconditions for a sustainable return – first and foremost providing accommodation and basic means to make a living – are not met. This again raises the question, if the authorities follow this policy deliberately or if they are just overwhelmed.

Among the returnees staying in Kosovo, not a single household participating in the STP survey had a family member in formal employment, while 16 of the households (40%) were able to earn some income from informal work. Among the returnees who moved further

to Serbia more than half had informal employment (60%), primarily collecting waste for recycling and one person was formally employed. While staying in Western Europe, in many families at least one member had formal or informal employment.

The survey revealed interesting differences with regard to remittances and social welfare. Roma, Ashkali and Balkan-Egyptian returnees staying in Kosovo depend much more on remittances from relatives in Western Europe than returnees who moved further to Serbia. Only 23.3% in Serbia received remittances while 77.5% of the 40 families in Kosovo mentioned remittances as a source of income.

On the other hand, only 15% of the families in Kosovo, but 50% of the families in Serbia mentioned social welfare as a source of income. The STP survey indicates that Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians who have support from relatives in Western Europe try to stay in Kosovo, whereas those returnees who do not have this support and would need social welfare benefits in order to survive move to Serbia. Easier access to the social protection system of Serbia thus seems to constitute one of the main reasons for leaving Kosovo for Serbia.

Although the housing conditions of the interviewed persons in Serbia are worse than among the interviewees in Kosovo, these returnees preferred to move to Serbia. It seems that lack of access to housing in Kosovo played an important role for moving to Serbia, since 50% of the interviewees who migrated to Serbia stated that their houses in Kosovo were either destroyed or occupied by Kosovo Albanians (or a combination thereof).

Issues such as discrimination and exclusion, impunity for crimes against Roma, Ashkali and Balkan Egyptians in Kosovo, and a lack of Albanian language skills etc. are further reasons for leaving Kosovo. While all of the households interviewed in Kosovo stated that they felt safe in Kosovo, 70% of the households that had moved to Serbia stated that they feel or felt unsafe in Kosovo.

Asylum Applications from the Western Balkans in the European Union

In particular, after lifting the visa obligation for Serbia, Macedonia and Montenegro in 2009 and for Albania and Bosnia and Herzegovina in 2010, relatively large numbers of persons left these countries to ask for asylum in Western Europe.

Between 2008 and 2015 in total 375.790 persons from these five countries (Kosovo is still under a visa regime) applied for asylum in the European Union (EUROSTAT, 2015; Romalítico, 2016).

In general, it is assessed that a large number of these persons are of Romani origin. The European Stability Initiative (ESI) claims that 85-90% of the Serbian applicants and 50-70% of the Macedonian applicants are Roma. For the year 2014, the German Federal Ministry of Internal Affairs stated that 92% of the asylum seekers from Serbia were Roma (German Federal Ministry of Internal Affairs, 2015). However, in general it is assumed that in Germany, the main recipient country, one-third of the applicants from the Western Balkans are Roma (European Stability Initiative (2013; 2015); Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015).

If the ESI claim is correct, only from Serbia 130.000-138,000 Roma would have applied for asylum in Western Europe in the years 2008 – 2015 (153.335 applicants from Serbia in total). With 61.690 applicants from Macedonia, between 31.000 and 43.000 Roma from Macedonia would have applied for asylum in the European Union. In total, only from these two countries between 160.000 and 180.000 Roma would have asked for asylum.

39.590 persons from Bosnia and Herzegovina claimed asylum in this period. According to sources such as the European Asylum Support Office (EASO), the majority of the applicants were Roma (European Asylum Support Office (2013).

111.460 persons from Albania and 9.715 persons from Montenegro applied for asylum in these years. In both cases, it is assessed that the percentage of Roma is relatively low.

Overall and if the assumptions of ESI are correct, this would mean that in the years 2008 – 2013 more than 200.000 Roma fled these five countries and applied for asylum or were in the asylum procedure in a European Union Member State (assuming only a 30% average, around 125.000 Roma from Western Balkan countries (without Kosovo) would have applied for asylum in an EU Member State between 2008 and 2015.

Only in the period 2012-2015 more than 130.000 persons from Kosovo applied for asylum. In 2013, 20.215 persons applied for asylum doubling the number of applications in 2012 (European Commission, 2014, October). In 2014, the number rose to 37.875 persons and in 2015, 66.885 persons from Kosovo applied for asylum in the European Union (EUROSTAT 2015; EUROSTAT 2016).

How many of these applicants were Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians is difficult to assess, but we can safely assume that a couple of thousands were belonging to the three communities. According to reports and confirmations made by local NGO's, only between summer 2014 and spring 2015 between 7,500 and 10,000 Roma, Ashkali and Balkan Egyptians left Kosovo (Terre des Hommes, 2016, April). Ac-

cording to official data from the German government, only in the three months between January and March 2015, 1.827 Roma from Kosovo submitted new asylum applications (with follow-up applications from 2.101 persons) (Deutscher Bundestag 2015).²

Based on the official census results of 2011, this would mean that only in these few months more than 20% of the Roma, Ashkali and Balkan Egyptians have left Kosovo.

The European Union and the forced migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians

Irrespective of the different kind of data, it can be concluded that a relatively large number of Roma from the Western Balkans fled their home countries in the last few years, comprising probably up to 15% - 20% of the Romani population in the Western Balkans. There are further ten thousands of Roma who fled in the course of the wars in Bosnia and Herzegovina and in Kosovo and live since up to 20 years either under temporary protection regimes, informally or with residence permits in Western European countries such as Italy, Switzerland or Germany. In addition, we can assume that more members of the three communities have left Western Balkans without applying for asylum in Western Europe.

Despite the considerable number of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians fleeing the Western Balkans, the European Union and its Member States do not identify the high number of persons fleeing to Western Europe as an indicator that Anti-Gypsism and discrimination force them to leave their home countries.

In general, the reasons for leaving their home countries are attributed to poverty, to the attraction of the social system in Western Europe and sometimes even to the “specific life style” of the Roma, ignoring that the deep poverty of many Roma is caused by the discrimination, the exclusion and the Anti-Gypsism they currently face and had to face over centuries.

A recent reply of the German Government to an inquiry of the political party in the German Bundestag Die Linke illustrates this approach (Deutscher Bundestag 2016). The statement of the German Government totally ignores the discrimination of Roma in Kosovo (and Serbia). With regard to the employment situation, the German

² Asylum applicants who have been rejected but still are in Germany and who can bring forward new facts or new documents supporting the application, can submit a “Asylfolgeantrag” (follow-up application)

Government states that high unemployment is still a major problem in Kosovo and Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians are particular affected due to their low level of education. A statement which fully ignores even the findings of the Kosovo Government that these communities are deliberately underrepresented in the public work force – which is not related to their education level.

The EU Framework for National Roma Integration Strategies (EU Framework) from 2011, which is also valid for the countries in the accession process, remains silent when it comes to phenomenon of forced migration of Roma from the Western Balkans (European Commission, 2011, April). One could argue that the proposed focus of the EU Framework in the fields education, employment, housing and health would lead to a reduction of the pressure to leave the country. However, such an assumption neglects the Anti-Gypsism, the systematic and cumulative discrimination, and the exclusion of Roma prevailing in these countries that very much determine their socio-economic situation and in consequence decisions to leave their home countries.

Even when referring to phenomena such as discrimination and exclusion in analysing the situation of the Roma in the Western Balkans, the European Commission does not come to the conclusion that these phenomena prevail to such an extent that Roma are forced to leave the country. On the other hand, deplorable phenomena such as child labour and early marriages are highlighted in relation only to the three communities, assuming that they are only prevalent among these communities.

The following quote to the situation of the Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from the 2015 European Commission Progress Report on Kosovo illustrates the approach: «Members of these communities continue to face difficult living conditions, social exclusion and frequent discrimination, while child labour and early marriages continue to be prevalent. Access to labour market is difficult and informal employment prevails» (European Commission, 2016: 26).

Furthermore, the criticism or requests with regard to the inclusion of Roma brought forward by the Commission remain without any consequences, if the governments in Western Balkans bluntly ignore them. The issue of informal settlements in Kosovo might illustrate this (Müller, Jovanovic, 2011).

Already the 2006 European Partnership with Kosovo contains the short-term priority: «Regularise informal settlements. Find sustainable repatriation solutions for the integration of Roma minority communities that are living in hazardous living conditions in camps

and for internally displaced persons groups living in informal centres» (Council of the European Union, 2006).³

A short-term priority should be accomplished within one to two years. However, despite this request from 2006 and several other concluded agreements between the European Union and the Government of Kosovo and several laws and policies adopted in Kosovo, in 2016, ten years later, the situation on the ground remained unchanged – the informal settlements are not regularised and houses that were destroyed were not rebuilt.

Though the European Union has to assume a co-responsibility for the difficult housing situation of the Roma in Kosovo, it still does not object that its Member States return Roma by force to Kosovo.

Conclusion

In general, the measures financed by the European Union and targeting the Roma focus on the (short-term) alleviation of their deplorable economic situation or on improving the access to education, but do not address the root causes – the Anti-Gypsism the systematic and cumulative discrimination and their overall exclusion.⁴

Cumulative discrimination «expands the potential impact of racial discrimination to include cumulative effects over time, as well as the interaction between effects of discrimination experienced in one domain and at one point in time and events that occur in other domains and at other points in time».⁵

Though the concept applies very much to the situation of Roma in Europe, yet, only a few scholars discussed and applied the concept

³ Already the 2004 “Standards for Kosovo” – a roadmap on the way to independence already contained “standards” to be fulfilled by the then provisional local government and the UN Administration (UNMIK) referring to informal settlements: (i) Municipal authorities cease unlawful or unjustified attempts to develop public lands that have long-established informal settlements by minority communities or other vulnerable groups; (ii) Informal settlements of vulnerable minority groups have been legalised and regularised.

⁴ Measures targeting the social inclusion of the Roma in the Western Balkans are primarily financed by the European Union. With the Instruments for Pre-Accession IPA I and IPA II, the EU provides financial and technical assistance to countries in the accession process. IPA I (2007 – 2013) had a volume of €11.5 billion; IPAI (2014–2020) of €11.7 billion. See website of DG Enlargement. In December 2014, the European Commission approved the IPA Programme “Roma Integration 2020” that includes all countries in the Western Balkans and Turkey. See European Commission (2015, June). In June 2016, the programme was officially launched in cooperation with the Open Society Foundation. For a discussion of Antiziganism or Antigypsyism, see Alliance against Antigypsyism (2016).

⁵ Blank, Dabady and Citro (2004): 223.

of cumulative discrimination with regard to the situation of Roma in general or even specifically with regard to possible asylum applications (Muiznieks, 2015; Guild, Zwaan, 2014; O'Higgins, Brüggemann, 2013).

The European Union and its individual Member States do not take the prevalence of cumulative discrimination into account when addressing the migration of Roma, but instead work with the countries in the Western Balkans on tightening the border control. It seems to be obvious that the EU does not object questionable measures implemented e.g., in Macedonia where border guards conducted ethnic profiling at the border to prevent (illegally) Roma from leaving legally the country or Roma did not receive passports to leave the country (ERRC, 2014; Schweizer Flüchtlingshilfe, 2013). Furthermore, rejected asylum seekers who were forcefully returned to Macedonia remained excluded from accessing social insurance for a period of two years (ERRC, 2014; Schweizer Flüchtlingshilfe, 2013).

At home, the Western European countries focus their activities on forcibly returning Roma back to their country of origin – being aware that the majority has no chance to survive in their home country and that they will be forced to flee again to Western Europe. While the European Union and its Member States followed at home the policy of forcefully returning Roma to Kosovo, it calls upon the countries in the region, in particular Serbia and Montenegro to integrate those persons «who choose not to return» (Council of the European Union, 2006).

The European Union and its Member States seem to be caught in a trap: if they would admit that systematic and cumulative discrimination prevails and criticise the governments in the Western Balkans for the discrimination, they cannot send all Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians back. Therefore, they prefer to deny the systematic and cumulative discrimination that Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians face and send them back to Western Balkans without promoting measures combating the systematic and cumulative discrimination and without exercising sufficient pressure on the governments in the Western Balkans to work more on the social inclusion of the three communities.

The European Union and its Member States should have learnt in the last decades that these migrations can only be stopped if the situation in the countries of origin is improved and the root causes of migration are tackled. Tighter border control – including unlawful procedures – will only slow down, but not stop the migration and increase human trafficking with all its consequences.

Finally, the European Union and its Member States should be aware that only a policy built on evidence and on facts can lead to

substantial improvement. Ignoring the actual situation of the Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians and the lack of commitment of politics and the authorities of their countries of origin will never lead to a sustainable social and economic inclusion.

In addition to an evidence-based, comprehensive and long-term policy addressing education, employment, housing, Anti-Ziganism and discrimination in the countries in the Western Balkans, the European Union and its Member States should introduce additional measures. In addition to directly working with the governments in the Western Balkans and increasing and improving their investments, the European Union and its Member States could include members of the three communities in legal labour migration and training possibilities that could alleviate their overall situation, in particular taking into account the importance of remittances.

References

- Alliance against Antigypsyism (2016). Antigypsyism – a reference paper. Retrieved July 27, 2016 from: <http://antigypsyism.eu/>.
- Assembly of Kosovo. *Constitution of the Republic of Kosovo*.
- Assembly of Kosovo. *Amending Law on Spatial Planning* (Law No.03/L-106).
- Assembly of Kosovo. *Anti-Discrimination Law*, (Law No. 2004/03).
- Assembly of Kosovo. *Civil Service Law* (Law No.03/L-149).
- Assembly of Kosovo. *Law on Amending and Supplementing the Law No. 2003/15 on Social Assistance Scheme in Kosovo* (Law No.04/L096).
- Assembly of Kosovo. *Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities and their Members in Kosovo* (Law No. 03/L-047).
- Blank, Rebecca M.; Dabady, Marilyn; Citro, Constance F. (2004). Measuring Racial Discrimination. In Central Intelligence Agency, *The World Fact Book*. Retrieved July 18, 2016, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>.
- Council of the European Union (2006). Council Decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2004/520/EC (2006/56/EC).
- Deutscher Bundestag (2015). Drucksache 18/4980, 18. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/4643 – *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2015*, 21.05.2015.
- Deutscher Bundestag (2016). Drucksache 18/8603, 18. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annette Groth, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/8349 – *Abschiebungen von Roma nach Serbien und Kosovo*, 31.05.2016.
- European Asylum Support Office (2013). *Asylum Applications from the Western Balkans*, Brussels Retrieved July 18, 2016, from <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213708ENC.pdf>.
- European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, COM (2011) 173 final, Brussels. Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf.
- European Commission (2014). *Commission Staff Working Document: Kosovo Progress Report 2014*. Retrieved July 18, 2016, from http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_kosovo/20141008_kosovo_progress_report_2014_en.pdf.
- European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies 2015*. Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_communication2015_en.pdf.

- European Commission (2016). Commission Staff Working Document, *Kosovo 2015 Report*. Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf.
- European Roma Rights Centre (2011). *Abandoned Minority, Roma Rights in Kosovo*. Budapest: European Roma Rights Centre.
- European Roma Rights Centre (2014). Press release of February 26, 2014: ERRC challenges discrimination of Roma at the border before the Constitutional Court of Macedonia. Retrieved July 18, 2016 from <http://www.errc.org/article/errc-challenges-discrimination-of-roma-at-the-border-before-the-constitutional-court-of-macedonia/4248>.
- European Stability Initiative (2013). *Saving visa-free travel. Visa, asylum and the EU roadmap policy*. Berlin-Brussels: European Stability Initiative.
- European Stability Initiative (2015). *New facts and figures on Western Balkan Asylum Seekers*. Berlin: European Stability Initiative.
- EUROSTAT (2015). First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded). Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asydcfst.
- EUROSTAT (2016). Press release of 4. March 2016 *Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Retrieved July 18, 2016, from <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.
- EUROSTAT (2013-2014). *Countries of origin of non-EU asylum seekers in the EU-28 Member States 2013-2014*. Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_%28non-EU%29_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States_2013_and_2014_YB15_III.png;
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015). Balkan Migranten werden abgeschreckt (17.10.2015). Retrieved July 18, 2016, from <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/balkan-migranten-werden-durch-das-asylgesetz-abgeschreckt-13860732.html>.
- German Federal Ministry of Internal Affairs (2015). Press release of 14.1.2015: 202.834 Asylanträge im Jahr 2014. Retrieved July 18, 2016, from http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (2001) *Unter den Augen der KFOR: Massenvertreibung der Roma, Aschkali und Kosovo-Ägypter*. Menschenrechtsreport Nr. 23.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (2004). *Albanischen Brandstiftern schutzlos ausgeliefert. Roma und Aschkali aus Kosovo evakuieren!* – Eine Dokumentation der GfbV. Retrieved July 18, 2016 from <http://www.gfbv.de>.
- Government of Kosovo (2013). *National Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons*.
- Government of Kosovo, Office of Prime Minister, Office for Community Affairs (2013). *Assessment on the employment of members of non-majority communities in the Kosovo civil service and publicly owned enterprises* (2013, May). Retrieved July 18, 2016 from http://www.zck-ks.net/repository/docs/Assessment_on_Employment.pdf.
- Government of Kosovo (2015). Regulation No. 08/2015 on *Reintegration of Repatriated Persons and Management of Reintegration Program*, 27.5.2015.

- Government of Kosovo (2008). *Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo 2009-2015*.
- Guild Elspeth; Zwaan, Karin (2014). Does Europe still create refugees? Examining the situation of the Roma. Retrieved July 18, 2016 from http://www.queensu.ca/lawjournal/sites/webpublish.queensu.ca.qljwww/files/files/issues/06-Guild_and_Zwaan.pdf.
- Human Rights Watch (2004). *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo*. Retrieved July 18, 2016 from <https://www.hrw.org/report/2004/07/25/failureprotect/anti-minority-violence-kosovo-march-2004>.
- Jaksic, Bozidar; Basic, Goran (2002). *Roma settlements, living conditions and possibilities of integration of Roma in Serbia*, Belgrade: Ethnicity Research Centre.
- Kosovo Agency of Statistics (2011). *Census 2011*. Retrieved July 18, 2016, from <http://ask.rks-gov.net/en/census-2011#>.
- Kosovo Agency of Statistics (2015). Results of the 2015 Kosovo Labour Force Survey, Retrieved 15. October 2016 from <https://ask.rks-gov.net/media/1687/results-of-the-kosovo-2015-labour-force-survey.pdf>.
- Muiznieks, Niels (2015). Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Germany on 24th April and from 4 to 8 May 2015. Retrieved July 18, 2016, from https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1447235185_commdh-2015-20-en.pdf.
- Müller, Stephan (2016). Roma aus dem Westlichen Balkan: Ursachen ihrer Flucht. Retrieved July 18, 2016 from: <http://fluechtlingsforschung.net/roma-aus-dem-westlichen-balkan-ursachen-ihrer-flucht/>;
- Müller, Stephan (1999). Zur Situation der Roma in Kosovo. *Südosteuropa*, 9-10: 506-519
- Müller, Stephan; Jovanovic, Zeljko (2011). *Pathways to Progress*. Budapest: OSF.
- O'Higgins, Niall; Brüggemann Christian (2013). The Consequences of Cumulative Discrimination: How Special Schooling Influences Employment and Wages of Roma in the Czech Republic. Retrieved July 26, 2016 from <http://ftp.iza.org/dp7668.pdf>.
- OSCE Mission in Kosovo (1999). *Human Rights in Kosovo – As seen as told*, vol. II. Retrieved July 18, 2016 from <http://www.osce.org/kosovo/17781>.
- OSCE Mission in Kosovo (2013). OSCE forum participants call for stronger protection of property and housing rights in Kosovo, (Press release, 13 November 2014). Retrieved July 18, 2016 from <http://www.osce.org/kosovo/126680>.
- OSCE Mission in Kosovo (2013). Assessment of the Provision of Social Housing by Municipalities in Kosovo. Retrieved July 18, 2016 from <http://www.osce.org/kosovo/108196>.
- Romalitico (2015). Western Balkans Asylum applicants from 2008 to 2015. Retrieved July 18, 2016, from <http://romalitico.org/index.php/resources/95-infographic-western-balkans-asylum-applicants-from-2008-to-2015>.
- Schweizer Flüchtlingshilfe (2013). Entzug der Reisepässe zwangsweise zurückgeführter Personen. Retrieved July 18, 2016, from https://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/europa/mazedonien/mazedonien-entzug-der-reisepaesse-zwangsweise-rueckgefuehrter-personen/at_download/file.
- Society For Threatened Peoples (2015). Lost in Transition. The forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo. Retrieved July 18, 2016, from: <http://www.gfbv.ch/kosovo>.

- Terre des Hommes (2016). *I can't find myself here*. Retrieved July 18, 2016, from http://childhub.org/system/tdf/library/attachments/eng_i_cant_find_myself_here_-_executive_summary.pdf?file=1&type=node&id=20375&language=en.
- United Nations Administration for Kosovo, Transitional Administrative Department of Health, Environment and Spatial Planning, Housing and Reconstruction Division (2002). *Housing Reconstruction Guidelines*.
- United Nations Development Programme (s.d.). About Kosovo. Retrieved July 18, 2016 from <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/countryinfo/>;
- United Nations, Human Rights Council (2014). 26th session, UN Special Rapporteur on the human rights of Internally Displaced Persons Chaloka Beyani, *Follow-up mission to Serbia, including Kosovo**, A/HRC/26/33/Add. 5 June 2014.
- United Nations, Human Rights Council (2016). 31th session, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia and Kosovo*, A/HRC/31/54/Add.2, 26. February 2016.
- Website of the European Commission, DG Enlargement, Retrieved July 18, 2016, from http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm;
- Website of the Regional Cooperation Council. Retrieved July 18, 2016, from <http://www.rcc.int/news/165/roma-decade-ends-roma-integration-2020-picks-up>;
- World Bank Data. GDP per capita (current US\$). Retrieved October 15, 2016, from http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?name_desc=false.

La dimensione economica e sociale delle donne immigrate in Sicilia: un Focus sulla provincia di Enna

GIUSEPPINA TALAMO
giuseppinamc.talamo@unikore.it
Università degli Studi di Enna "Kore"

MICHELE SABATINO
michele.sabatino@unikore.it
Università degli Studi di Enna "Kore"

Migration flows are a crucial point in the agenda of policy makers: they may generate tensions in the countries of destination and, in particular, in those segments of the society perceiving the arrival of immigrants as a threat to their economic and social condition. However, we must not forget that one of the key determinants of migration is the demand for labor in the receiving nations. Moreover, immigrants generally come to replace the natives in those jobs they shunned. This paper presents an analysis of female migration flows in one of the more marginal areas of the Italian region of Sicily, i.e., the Province of Enna. In particular, based on the data, the authors present the situation of female migration in this area, as well as the problem of their integration into the labor market. The analysis shows the care of the elderly being the most widespread sector where foreign workers are employed and points to the importance of seeing their presence as source of wealth, growth and development for the area of interest from an economic point of view, as well as from a socio-cultural perspective.

Keywords: Immigrazione, popolazione migrante, donne immigrate, welfare

Introduzione

La significativa presenza delle lavoratrici migranti impegnate nei servizi di cura alle persone e di assistenza domestica, ha messo in evidenza diversi limiti di molte società occidentali e di quella italiana in

modo particolare: limiti strutturali dei sistemi di *welfare* (Ambrosini, 2008); limitata disponibilità di lavoro domestico; invecchiamento della popolazione autoctona; basso tasso di fecondità. Tutti questi fattori hanno contribuito a incentivare i processi migratori femminili, con una significativa presenza delle donne migranti nel mercato di cura e assistenza, e con alti tassi di femminilizzazione della migrazione verso l'Italia. Mentre a partire dagli anni Settanta del Novecento, le lavoratrici migranti erano occupate presso famiglie del ceto medio-alto, dagli anni Novanta, di fronte alle lacune del sistema di *welfare*, anche le famiglie dei ceti sociali più bassi, si sono trovate costrette a fare ricorso all'aiuto domestico delle lavoratrici migranti.

Il fenomeno della femminilizzazione delle migrazioni e della partecipazione delle donne migranti a uno specifico settore del mercato del lavoro, ha oramai raggiunto livelli tali da poter addirittura parlare di "un'industria dell'accudimento" (Hochschild, 2004). La partecipazione delle donne migranti al mercato della cura e dell'assistenza domestica, è tale che Ambrosini (2002) le definisce un indispensabile puntello per le famiglie italiane, bisognose di figure assistenziali, che hanno la possibilità di ricorrere al mercato del lavoro anche grazie all'offerta di manodopera a basso costo che i processi migratori rendono disponibile.

Nonostante questo, negli anni, l'analisi tra immigrazione e l'offerta di lavoro da parte delle donne migranti ha ricevuto poca attenzione. Mentre numerosi sono gli studi sull'impatto dei migranti nei paesi ospitanti e il grado di sostituibilità tra immigrati e autoctoni nei settori della produzione, pochi sono gli studi che indagano il ruolo della presenza femminile straniera nel settore del lavoro e il loro potenziale di sostituibilità con le donne autoctone (Barone e Mocetti, 2010).

Oltre all'aspetto economico e di offerta di lavoro, il ruolo delle donne migranti è considerato significativo, anche, nel processo di integrazione nella società del paese ospitante. Ad esempio, Macioti e Pugliese (2003), analizzano il ruolo delle madri migranti all'interno della società e al ruolo di integrazione che esse svolgono in particolare nell'istruzione dei figli.

I dati ufficiali, se da un lato confermano il numero crescente di migranti regolari, dall'altro sottostimano la presenza femminile, che costituisce un'ampia porzione dei migranti irregolari (Caputo e Gallotti, 2009). Inoltre confermano il fenomeno della dequalificazione professionale¹, ovvero come il lavoro domestico e di assistenza rappresenti uno dei principali e immediati sbocchi occupazionali per le migranti, anche quando il livello di istruzione e di qualificazione da loro posseduto è superiore.

¹ Tale fenomeno è più accentuato tra la componente femminile che tra quella maschile (Macioti e Pugliese, 2003).

Il fenomeno delle migrazioni femminili in Italia presenta delle peculiarità che possiamo individuare seguendo la classificazione proposta da Tognetti Bordogna (2010) in quattro principali periodi: alla metà degli anni Sessanta la situazione vede flussi migratori provenienti da Filippine, Capo Verde, Eritrea, sostenute e seguite da organizzazioni missionarie che fanno da tramite tra le immigrate e le italiane alla ricerca di collaboratrici domestiche; i primi anni Ottanta si caratterizzano per flussi migratori di donne legati ai ricongiungimenti familiari; dagli anni Novanta si nota una crescita dell'immigrazione femminile, soprattutto dall'Est-Europa; oggi le donne migranti provengono sempre principalmente dall'Est Europa e dai paesi Ex Unione Sovietica, rivestono un ruolo essenziale nella cura ed assistenza, sono spesso in possesso di un titolo di studio e con e qualificate esperienza lavorative. Così la presenza femminile in Italia costituisce una componente in crescita non solo a livello numerico, ma per la rilevanza sociale e di welfare che queste ultime rivestono.

Obiettivo di questo lavoro è quello di ricostruire le peculiarità che contraddistinguono la presenza delle donne immigrate coinvolte in questo segmento occupazionale, nonché i molteplici fattori che incidono sulla costruzione e l'evoluzione della loro esperienza migratoria, sulle strategie di vita e lavoro, focalizzando la ricerca sullo specifico territorio della Provincia di Enna. Con l'ausilio di dati ISTAT ed INAIL si analizza dunque il ruolo attrattivo che l'Italia e in particolare la Provincia di Enna hanno avuto per gli uomini e soprattutto le donne provenienti dall'Europa ex Sovietica.

Inoltre, la scelta di analizzare il ruolo attrattivo della provincia di Enna sulle migranti romene, che costituiscono il gruppo più numeroso nell'assistenza domiciliare in ambito provinciale, nasce dalla considerazione che nel territorio ennese, pur essendo quest'ultimo uno dei più poveri a livello nazionale e regionale (ISTAT, 2015), la presenza delle migranti ha rallentato i processi di deterioramento del contesto sociale e familiare a seguito dell'invecchiamento della popolazione e dei flussi migratori in uscita delle giovani generazioni locali in cerca di occupazione (Progetto FOSBI²).

² Il progetto denominato FOSBI – Formazione Orientamento Sostegno Badanti Immigrate – è stato rivolto a 20 donne immigrate (provenienti dalla Romania, Polonia, Filippine, Tunisia, Marocco) disoccupate della provincia di Enna e comuni limitrofi. Capofila l'ONG “Luciano Lama”, assieme agli altri tre partner: l'Euroconsult, l'Istituto Comprensivo Francesco Paolo Negrà e il Centro di accoglienza Santa Lucia. Il Progetto è stato finanziato ai sensi dell'Avviso Pubblico n.1 del 2011 per la realizzazione di progetti volti all'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di disagio ed esclusione sociale. Si possono consultare i dati a <http://www.associazionelucianolama.it/project/progetto-fosbi/>.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo si presenta una *review* della letteratura sui processi migratori in generale e sulla loro femminilizzazione in particolare. Nel successivo si presenta un'analisi del fenomeno delle donne migranti, in termini quantitativi e qualitativi, nella provincia di Enna. Infine l'ultimo paragrafo contiene alcune considerazioni conclusive.

La cornice teorica dei processi migratori e dell'immigrazione femminile.

In questo paragrafo si seguono due approcci: nella prima parte lo studio dei flussi migratori è presentato seguendo una chiave interdisciplinare (Brettel e Hollified, 2007); nella seconda parte sono invece presentate le principali caratteristiche, gli incentivi e i vincoli del processo di immigrazione femminile e della partecipazione della donna migrante nel mercato del lavoro.

Castles definisce la migrazione internazionale «come l'attraversamento delle frontiere che separano uno dei circa duecento paesi del mondo dall'altro» (Castles, 2009: 44). La migrazione internazionale è dunque, la conseguenza del mondo visto come stati-nazione «nei quali rimanere nel paese di nascita è ancora visto come una regola, mentre spostarsi in un'altra nazione è visto come una forma di devianza» (ibid.: 45). Le migrazioni sono così viste come un problema da risolvere e da limitare in quanto possono essere causa di cambiamenti incontrollabili ed imprevedibili. Le migrazioni internazionali sono anche, una parte integrante della globalizzazione e rappresentano una sfida allo stato-nazione: «in un'economia sempre più internazionale diventa difficile aprire i confini agli scambi di informazione, merci e capitale, e chiuderli alle persone» (ibid.: 48). Infatti, mentre i flussi di beni e capitali sono ben accettati dai paesi, i flussi di immigrati portatori di diversi valori e culture sono visti come potenziali pericoli per la sovranità e identità nazionale e di conseguenza si presentano politiche per limitare tali fenomeni. Nell'analizzare e definire le migrazioni internazionali Castles afferma, inoltre, che il tipo di migrazione, e anche le misure adottate dai governi, non permettono di formulare una definizione oggettiva e universalmente applicabile.

Tra le cause delle migrazioni rientrano anche i legami economici e culturali tra i paesi coinvolti nonché il ruolo dei network (o reti sociali e di relazione) transnazionali nel foraggiare questo fenomeno. È stato così rilevato che i network collegano migranti e non migranti dando vita a flussi migratori che si autoalimentano (Boyd, 1989); o, come li

definisce Portes (1995), i network divengono ponti sociali. Essi possono basarsi sulla famiglia o sulla comunità di origine ed offrono protezione, assistenza, lavoro, ma anche sfruttamento. L'emergere delle reti di relazione ha messo, e mette ancora oggi, in difficoltà le istituzioni del paese ricevente che non riesce a controllare e tutelare gli individui sfruttati da questa «industria delle catene migratorie» (Castles, 2009: 49).

Un altro approccio per spiegare le cause delle migrazioni è la “teoria dei sistemi migratori” (Kritz et al., 1992): due o più paesi che si scambiano migranti formano un sistema migratorio; analizzando i “collegamenti persistenti” all'interno di esso è possibile spiegare le ragioni del fenomeno (ad esempio, i migranti tendono a migrare verso i paesi dai quali sono stati precedentemente colonizzati).

Recentemente, il dibattito sui flussi migratori internazionali si è anche focalizzato sul *nexus* (Skeldon, 2008a e 2008b) esistente tra immigrazione e sviluppo economico. Diversi studi (teoria dell'integrazione economico-sociale), di fronte ai crescenti flussi migratori, hanno dimostrato che il fenomeno può essere visto come uno strumento per promuovere lo sviluppo di entrambi i paesi coinvolti. Maggiore attenzione, ad esempio, è stata data all'analisi di aspetti quali: l'apporto contributivo e fiscale degli immigrati nel paese ospitante, le rimesse degli immigrati, la tipologia di lavoro (maggiore o minore contenuto professionale), l'aspetto demografico, e le condizioni retributive ed occupazionali.

La letteratura economica, proponendo un approccio neoclassico, ha studiato il fenomeno delle migrazioni internazionali come quel processo che nasce da una decisione individuale finalizzata alla massimizzazione del reddito (Todaro, 1969, 1989; Borjas, 1986). Questo approccio afferma che la decisione di ciascun individuo di migrare è collegata ad un'analisi costi-benefici. In generale, un individuo decide di migrare dove può essere più produttivo; dove esistono differenziali nei tassi di salario, nei tassi di occupazione, nel reddito pro-capite. Nell'analisi del ruolo centrale, che riveste sia il paese di origine che quello di destinazione nel determinare la scelta di migrare, è opportuno distinguere due tipologie di fattori: di spinta e di attrazione. I primi caratterizzano i paesi di origine: povertà, diseguaglianze socio-economiche, caratteristiche demografiche, regimi autoritari, qualità delle istituzioni, carestie, guerre, elevati tassi di disoccupazione. Si parla, invece, di fattori di attrazione quando ci si riferisce ai paesi di destinazione, che presentano ai migranti tutta una serie di opportunità sia a livello individuale, che di nucleo familiare: libertà civili, elevata qualità della vita, caratteristiche demografiche, maggiori e migliori opportunità di lavoro, salari elevati, politiche migratorie di accoglienza e sistemi di *welfare*. Considerando le

differenze tra paesi di origine e paesi di destinazione, la disomogenea ripartizione tra forza lavoro e capitale e un basso equilibrio di mercato salariale, da un lato, e la minor forza lavoro ma più capitale e un mercato salariale più alto, dall'altro, contribuisce a generare una situazione di squilibrio generale che implica spostamenti di lavoratori con bassi salari verso paesi in cui la possibilità di massimizzare il reddito è maggiore. Di conseguenza, si assiste a una diminuzione di offerta di lavoro e un aumento di salario dove il capitale è piuttosto basso e viceversa. Così i flussi di capitale umano sono la conseguenza delle differenze salariali e vanno a riversarsi sul mercato del lavoro che dovrà essere regolamentato legalmente e correttamente dalle istituzioni (si vedano tra gli altri anche Talamo, 2015; Venturini e Villosio, 2006; D'Amuri e Pinotti, 2010, esaminano l'impatto dei processi migratori sul mercato del lavoro e le possibili conseguenze per i lavoratori autoctoni).

Il processo di globalizzazione economica ha acuito il dibattito concernente l'analisi degli effetti dei fattori di spinta ed attrazione, accentuando la contrapposizione tra coloro che vedono il fenomeno dell'immigrazione come un processo e come una componente essenziale dello sviluppo economico (approccio classico) e coloro che, invece, ritengono il processo di immigrazione una delle cause principali del crescente impoverimento dei paesi in via di sviluppo (approccio multidisciplinare). A tal proposito, Castles (2009) e Borjas (1986) affermano che non sussiste una semplice relazione tra povertà ed emigrazione e che, invece, le migrazioni sono contemporaneamente causa e risultato di sviluppo: quest'ultimo provoca migrazioni poiché i miglioramenti economici ed educativi rendono le persone capaci di trovare migliori opportunità altrove; le migrazioni sono il risultato dell'integrazione delle comunità locali e delle economie nazionali nell'ambito delle relazioni globali; le migrazioni a loro volta possono contribuire ad un ulteriore sviluppo e a migliorare le condizioni economiche e sociali o viceversa possono concorrere alla perpetuazione della stagnazione e della disuguaglianza (Castles, 2009).

Un ulteriore spunto di riflessione sul ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro riguarda un'altra problematica fondamentale: *brain waste vs brain drain*. Si parla di *brain drain* ovvero fuga dei cervelli di personale qualificato (*high skilled*) e di sottrazione così risorse al paese di origine; con *brain waste*, invece, ci si riferisce alla dequalificazione lavorativa e professionale in quanto, una buona percentuale degli immigrati ha un livello di istruzione medio-alto. Di conseguenza, si ha un impiego dei lavoratori immigrati con livello di istruzione medio-alto in mansioni che, invece, richiedono un minor contenuto professionale.

L'impatto che la presenza dei cittadini stranieri ha sul sistema economico dei paesi riceventi, sul mercato del lavoro e sulla sostenibilità

del sistema di *welfare* è oggetto di un acceso dibattito tra attori politici e sociali e si è notevolmente rafforzato a partire dall'inizio della crisi finanziaria. Alcuni autori (Boeri, McCormick e Hanson, 2002; ILO, 2013), suggeriscono come sia importante impostare l'analisi del ruolo dell'immigrato nel paese di destinazione secondo l'ottica che considera l'ingresso dei lavoratori immigrati come una fonte di ricchezza e la loro presenza come un fattore di crescita e sviluppo non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista dell'integrazione socio-culturale. Il contributo del lavoratore immigrato è da molti, infatti, considerato di fondamentale importanza per il mantenimento degli equilibri macroeconomici e di finanza pubblica e per il funzionamento del mercato del lavoro. Hatton (2014) afferma che, nonostante la recessione, i flussi di immigrazione internazionale non sono mutati considerevolmente e sono stati maggiormente influenzati da modelli di *welfare* e motivi fiscali piuttosto che dal crescente tasso di disoccupazione.

Un ruolo fondamentale è svolto anche dalle rimesse: è stato dimostrato che esse offrono un contributo massiccio ai conti nazionali dei paesi d'emigrazione. A tal proposito la *New economics of labour migration* (Stark, 1991; Taylor, 1999; Hugo, 1998) sostiene, invece, che le decisioni di migrare rappresentano una strategia familiare, e non individuale, di massimizzazione del reddito ed opportunità di sopravvivenza (ad esempio, le rimesse).

Oltre alla disparità nei livelli di reddito bisogna anche considerare, come causa delle migrazioni, le differenze nei modelli demografici (fertilità, mortalità, crescita forza lavoro e composizione per età). È doveroso considerare l'importanza della teoria della rilevanza economica del capitale sociale (Putnam, 2007) dove le diversità etniche sono un bene valutabile economicamente e il capitale sociale è considerato come un fattore produttivo al pari del capitale fisico e del capitale umano. In un recente rapporto, la World Bank (2016) considera il capitale sociale come un efficiente strumento di politica economica nel ridurre i livelli di povertà ed aumentando l'integrazione sociale.

Infine, si parla anche di processi migratori (Allievi e Dalla Zuanna, 2016), ovvero di trasformazioni (economiche e/o demografiche) che si ripetono spesso con simili caratteristiche e motivazioni.

In questo contesto è possibile identificare la femminilizzazione delle migrazioni, che dagli anni Sessanta ha assunto importanza non solo nell'ambito dei ricongiungimenti familiari, ma anche nelle migrazioni per lavoro, in forme spesso autonome. Ambrosini (2013b) afferma che anche in Italia, la presenza delle donne lavoratrici migranti è maggiore di quella degli uomini. Nonostante la componente femminile sia una

frazione significativa dell'offerta di lavoro nel settore del lavoro della cura e assistenza domestica, ad oggi gli effetti della loro presenza e del grado di sostituibilità con le donne autoctone sono poco indagati.

Recenti dati (OECD, 2015; UN, 2015) mostrano come negli ultimi anni sia aumentata la percentuale di donne migranti che hanno deciso di lasciare il paese di origine non solo per ricongiungersi ai compagni precedentemente arrivati, ma anche per progetti migratori singoli. Da qui deriva la scelta stessa di approfondire le migrazioni femminili. Ne emerge che non è possibile parlare di un modello di migrazione "al femminile", ma esistono tante diverse situazioni: desiderio di emancipazione dal proprio contesto culturale e familiare di origine; motivazioni economiche, culturali e umanitarie; ricongiungimenti familiari.

La femminilizzazione dei flussi migratori in Italia

Il fenomeno dell'immigrazione in Italia è un fenomeno non più recente, ma che ha assunto dimensioni rilevanti in un lasso di tempo relativamente breve. L'Italia, da paese tradizionalmente di emigrazione, si è trasformato in meta di flussi migratori. Con il tempo l'approdo di immigrati comincia ad essere sempre più consistente fino a diventare, agli inizi di questo secolo, un fenomeno caratterizzante della demografia italiana.

Nel corso degli ultimi anni la popolazione straniera residente in Italia è triplicata, passando da poco più di 1 milione e 300 mila persone nel 2001 a oltre 5 milioni nel 2015. Anche l'incidenza sulla popolazione totale risulta triplicata, passando dal 2,3% stranieri censiti nel 2001 all'8,3% censiti nel 2015. Essa è ancora caratterizzata da una forte variabilità territoriale e oscilla da 14,5% stranieri censiti nel Nord-Est a 4% nel Meridione e a 3,4% nelle Isole (ISTAT 2015). Al 31 dicembre 2015 la regione con il maggior numero di stranieri è la Lombardia (1.149 mila, pari al 22,9% del totale degli stranieri e all'11,5% della popolazione residente). Consistenti gruppi risiedono anche nel Lazio (oltre 645 mila, il 12,8% dei residenti), in Emilia-Romagna (oltre 533 mila), nel Veneto (515 mila), nel Piemonte (422 mila), in Toscana (396 mila). I flussi migratori, inoltre, nel corso del tempo sembrano aver privilegiato i comuni di maggiori dimensioni, soprattutto del Nord e del Centro del Paese. Tuttavia l'immigrazione non riguarda esclusivamente i centri metropolitani; i livelli massimi dell'incidenza si registrano infatti in alcuni piccoli comuni del Nord.

Tab. 1: Stranieri residenti in Italia - Serie censuaria storica 1961-2015

Anno	Totale
1961	62.780
1971	121.116
1981	210.937
2001	1.334.889
2011	4.027.627
2015	5.014.437

Fonte: elaborazioni dati ISTAT

Gli stranieri residenti, comunitari e non, in Italia al 31° dicembre 2015 sono 5.026.153³ pari ad oltre 8,3% del totale della popolazione residente in Italia. Al netto delle rettifiche dovute alla revisione anagrafica, l'aumento rispetto al 2014 è dello 2,2%. Sul piano territoriale, la distribuzione degli stranieri residenti si conferma non uniforme, con la maggiore concentrazione nel Centro-Nord.

Per ciò che riguarda i cittadini non comunitari, al 31 dicembre 2015 erano regolarmente presenti in Italia 3.503.130 cittadini non comunitari. I paesi di cittadinanza più rappresentati sono Albania (467.687, il 9,3%), Marocco (437.485, l'8,7%), Cina (271.330, il 5,4%), Ucraina (230.728, il 4,6%) e Filippine (165.900, il 3,3%). Tra il 2012 e il 2015 il flusso di nuovi ingressi verso il nostro Paese ha subito una lieve flessione. La diminuzione dei nuovi arrivi ha interessato le donne (-5,0%) più degli uomini (-1,4%).

Dalle rilevazioni ufficiali assistiamo, quindi, sia a un ridimensionamento dei flussi migratori extra-UE ed a una crescita della componente comunitaria, sia, ancora, ad un rilevante processo di cambiamento nella composizione della popolazione straniera relativo al genere: secondo i dati ISTAT è dal 2008 che le donne straniere residenti in Italia hanno ormai superato i maschi, invertendo quindi un *gap* che all'inizio degli anni Novanta era molto consistente, dato che i maschi tra gli stranieri, erano quasi due su tre. Il rapporto tra le quote di uomini e donne nella popolazione straniera sembra oggi nel complesso equilibrato, con una prevalenza femminile, anche se spesso è sbilanciato all'interno delle singole comunità. Tra le principali collettività a prevalenza femminile

³ Per una rappresentazione grafica puntuale dei dati riportati si rimanda al sito ISTAT: <http://www.istat.it/it/immigrati> (sezione: popolazione straniera residente).

(ucraina, polacca, moldava, peruviana, ecuadoriana, filippina e rumena) i valori del rapporto oscillano fra i 25 maschi ogni 100 femmine nella comunità ucraina e gli 83 maschi ogni 100 femmine in quella rumena. Una prevalenza maschile si osserva tra i cittadini di Senegal, Egitto, Bangladesh, Pakistan, Algeria, Tunisia, India, Marocco, Sri Lanka, Albania e Cina. In queste comunità il rapporto fra maschi e femmine oscilla fra il livello tradizionalmente molto elevato della comunità senegalese (circa 310 uomini ogni 100 donne) e i circa 107 uomini ogni 100 donne di quella cinese. Bisogna, infatti, considerare che la composizione per genere rimane diversificata a seconda non solo dei paesi di origine, ma soprattutto delle motivazioni e delle ragioni migratorie.

La componente femminile nelle migrazioni è stata per lungo tempo considerata solo come un fattore di stabilizzazione del flusso migratorio e, fino a pochi decenni fa, legata quasi esclusivamente alle dinamiche del ricongiungimento familiare. Tuttavia il fenomeno migratorio femminile in Italia ha una tradizione che affonda le sue radici intorno alla metà degli anni Settanta del secolo scorso, costituendo da subito una realtà interessante, dinamica e in espansione.

A livello numerico, in linea con le tendenze europee, la componente femminile ha ormai superato quella maschile, costituendo la maggior parte delle presenze straniere sul nostro territorio: su un totale di 5.026.153 immigrati, più di 2.644.666 sono di genere femminile (ISTAT 2015)⁴. La componente femminile rappresenta quindi il 52,6% del totale degli stranieri e il valore più elevato si registra nel Centro Italia (53,4%). Il rapporto di mascolinità, diminuito di oltre 10 punti percentuali rispetto al 2001, è di 90 maschi ogni cento femmine e varia da 92,1 nel Nord-Ovest a 89,6 maschi ogni cento femmine nel Meridione. La variabile sesso non sembra incidere significativamente sulla distribuzione territoriale dei cittadini stranieri e la componente femminile si distribuisce alla stregua della componente maschile.

⁴ Per una rappresentazione grafica puntuale dei dati riportati si rimanda al sito ISTAT: <http://www.istat.it/it/immigrati/tutti-i-dati/dati-del-censimento> (sezione mappe: percentuale di donne sul totale degli stranieri residenti).

Tab. 2: Popolazione straniera residente per sesso e per ripartizione geografica

Ripartizione geografica per sesso	Popolazione straniera residente al 2015				
	Valori assoluti			%	Rapporto di mascolinità
	Maschi	Femmine	Totale	femminile	
Italia	2.372.796	2.641.641	5.014.437	52,7	89,7
Italia Nord-Occidentale	829.295	896.245	1.725.540	51,9	92,6
Italia Nord-Orientale	589.776	662.237	1.252.013	52,9	89,0
Italia Centrale	595.834	680.011	1.275.845	53,3	87,6
Italia Meridionale	249.225	292.619	541.844	54,0	85,2
Italia Insulare	108.666	110.529	219.195	50,4	98,4

Fonte: Elaborazione dati ISTAT – 2015

Dai dati ISTAT la maggioranza degli stranieri residenti ha un'età compresa tra 25 e 44 anni, in particolare uno su quattro ha tra i 30 e i 39 anni. L'età media è di 31 anni circa e la componente maschile risulta essere più giovane rispetto a quella femminile. Questa differenza nella struttura per età dei due sessi è imputabile a rapporti di mascolinità elevati nelle prime classi di età, in particolare tra 15 e 19 anni, e bassi nelle ultime classi ma anche tra i 50 e i 65 anni.

Osservando più dettagliatamente i dati relativi ai paesi di provenienza delle donne migranti emerge una prevalenza numerica netta delle comunità provenienti dall'area europea orientale (cfr. Tabella 3): rappresentano oltre il 60% delle presenze femminili di tutti i 18 paesi presentati in tabella.

Tab. 3: Popolazione residente per sesso e cittadinanza al 1° gennaio 2015

Cittadinanza	Maschi	Femmine	Totale
Romania	487.203	644.636	1.131.839
Albania	254.622	235.861	490.483
Marocco	243.052	206.006	449.058
Cina Rep. Popolare	126.447	130.373	256.820
Ucraina	47.393	178.667	226.060
Filippine	73.320	94.918	168.238
Moldova	49.929	97.459	147.388
India	88.818	58.997	147.815
Bangladesh	81.185	34.116	115.301
Perù	45.653	64.015	109.668
Egitto	69.985	33.728	103.713
Sri Lanka	54.919	45.639	100.558
Polonia	26.371	72.323	98.694
Pakistan	62.829	33.378	96.207
Tunisia	59.455	36.557	96.012
Senegal	68.252	25.778	94.030
Ecuador	38.952	52.307	91.259
Macedonia	41.818	35.885	77.703

Fonte: Elaborazione dati Istat - 2015

La cospicua presenza di donne provenienti dall'Est Europa, che è quasi raddoppiata negli ultimi tre anni, trova una sua spiegazione nella richiesta da parte del mercato del lavoro italiano di manodopera da impiegare nel settore occupazionale del privato domestico e di cura, un segmento di mercato in cui le donne esteeuropee sono diventate via via protagoniste. Tuttavia è la condizione delle donne extracomunitarie a rappresentare uno degli aspetti più problematici della dimensione socio-lavorativa, problematicità di cui gli indicatori del mercato del lavoro indicano con precisione l'entità. Da una prima analisi sull'occupazione delle donne immigrate emerge una concentrazione polarizzata in due categorie prevalenti: il lavoro dipendente – che occupa quasi il 50% delle lavoratrici extracomunitarie – e il lavoro domestico (45,5%), mentre l'occupazione nei settori del lavoro autonomo (artigiani, commercianti, ecc.) e nel lavoro agricolo risulta modesta.

Nel 2014 oltre la metà dei lavoratori domestici è costituita da extracomunitari: se ne osservano 459.616 su un totale di 898.429 (51,2%). Tale percentuale è in lieve flessione rispetto a quella del 2012 e del 2013, in cui rispettivamente si riscontra il 54,1% e il 52,6% dei lavoratori extracomunitari sul totale. Nel 2012 il numero dei lavoratori extracomunitari si attesta sulle 543.595 unità, facendo registrare, rispetto gli anni precedenti e successivi, un forte incremento per effetto della sanatoria (D. Lgs. n.109 del 16 luglio 2012). In questa categoria di lavoratori nel 2014 si conferma, come già visto nel biennio precedente, la netta prevalenza delle donne (80,8%). Di queste, i due terzi provengono dall'Est Europa (in gran parte ucraine, romene e polacche) con una partecipazione ridotta, ma significativa dall'Asia e dall'America (si tratta soprattutto di ecuadoriane, peruviane e filippine).

Ma il dato più problematico, anche a seguito della recente crisi, è quello dell'esclusione della componente femminile dai processi di partecipazione attiva al lavoro che oscilla tra la ricerca di un'occupazione e l'inattività. Dai dati del Ministero del Lavoro (2015) emerge che il tasso di disoccupazione delle donne egiziane (45,6%), pakistane (38,5%), tunisine (35,4%), marocchine (34,6%) e albanesi (31,7%) è elevatissimo, ma ben più complesso e pervasivo è il fenomeno dell'inattività. Se per le italiane le possibilità di conciliazione sono più ampie anche grazie, laddove presenti, a reti parentali o all'acquisto di lavoro domestico, molte immigrate a seguito della maternità sono costrette a rimanere al di fuori del mercato del lavoro non potendo contare su servizi pubblici spesso scarsi o su quelli privati troppo costosi, oppure sul sostegno dei familiari, generalmente assenti perché rimasti nel paese di origine. I tassi di inattività per le donne originarie del Pakistan e del Bangladesh superano, infatti, l'80% a fronte di una media nazionale del 59,9%.

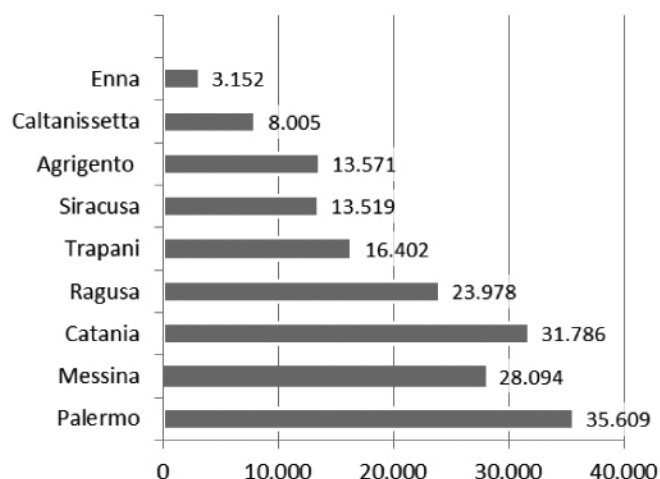
L'inattività femminile, anche nel caso delle cittadine extracomunitarie, appare, quindi, un fenomeno complesso. Accanto a giovani che scelgono di non partecipare al mercato del lavoro perché ritengono necessario completare il loro percorso di studio e formazione – dimostrando dunque di vivere pienamente i processi di integrazione – si osservano altre donne per le quali è più arduo trovare soluzioni che consentano di superare la fase del ciclo di vita in cui è pressante l'esigenza di conciliare il lavoro con le responsabilità familiari, rese gravose, ad esempio, dalla presenza di figli piccoli.

In definitiva, dietro alle complesse dinamiche del mercato del lavoro, si celano i rilevanti fenomeni migratori di questi ultimi anni che, unitamente alla ben nota crisi economica, hanno contribuito a ridefinire il ruolo delle donne immigrate.

Analisi del fenomeno migratorio in Sicilia

Gran parte degli immigrati che giungono sulle coste della Sicilia non sono destinati a rimanere. L'obiettivo prevalente di molti è quello di spostarsi verso l'Europa continentale dove la situazione economica risulta migliore e maggiori sono le opportunità lavorative. I dati ISTAT (2015) confermano che i 174.116 immigrati registrati come residenti in Sicilia nel 2015 costituiscono oltre il 3% della popolazione complessiva e il 3,5% della popolazione migrante residente in Italia. I dati confermano, inoltre, che la Sicilia è tra le ultime regioni in Italia (17° posizione) per numero di stranieri residenti.

Fig. 1: Stranieri residenti per provincia – anno 2015.



Fonte: Elaborazione dati ISTAT

La Tabella n. 4 mostra l'andamento degli stranieri presenti in Sicilia e nelle singole province nel corso degli ultimi 5 anni evidenziando i forti flussi di crescita percentuale e in valore assoluto. Si riscontrano tassi di crescita addirittura superiori al 50% nelle province di Trapani, Caltanissetta e Catania.

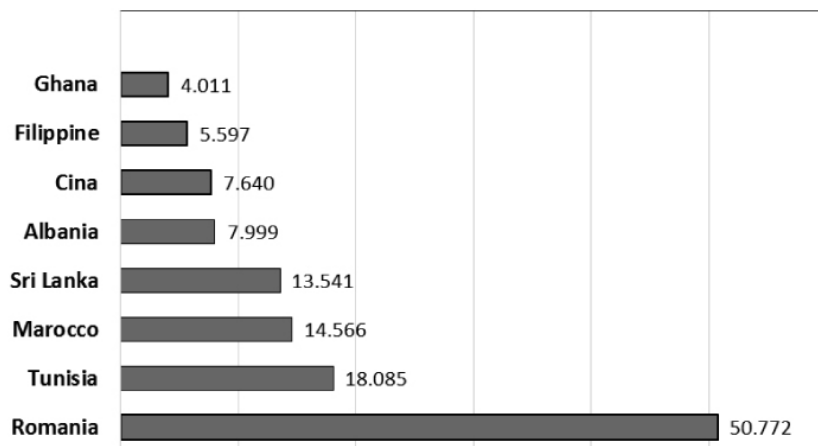
Tab. 4: Stranieri residenti in Sicilia dal 2012 al 1° gennaio 2015

	2012	2015	%
Trapani	10.477	16.402	56,5
Palermo	27.083	35.609	29,5
Messina	24.342	28.094	15,4
Agrigento	9.396	13.571	44,4
Caltanissetta	5.189	8.005	54,3
Enna	2.578	3.152	22,3
Catania	21.121	31.786	50,5
Ragusa	16.861	23.978	42,2
Siracusa	9.700	13.519	39,4
SICILIA	126.747	174.116	37,4

Fonte: Elaborazione dati ISTAT

Come si può osservare dalla tabella, Palermo risulta la provincia con il maggior numero di stranieri con il 21% del totale. Seguono Catania (18%), Messina (17%), Ragusa (13%), mentre tutte le altre possiedono una percentuale di stranieri inferiore al 10%. I principali paesi di provenienza sono nell'ordine: la Romania, la Tunisia (storico paese di migrazione verso la Sicilia), il Marocco, lo Sri Lanka, l'Albania e la Cina.

Fig. 2: Principali paesi di provenienza – anno 2015.



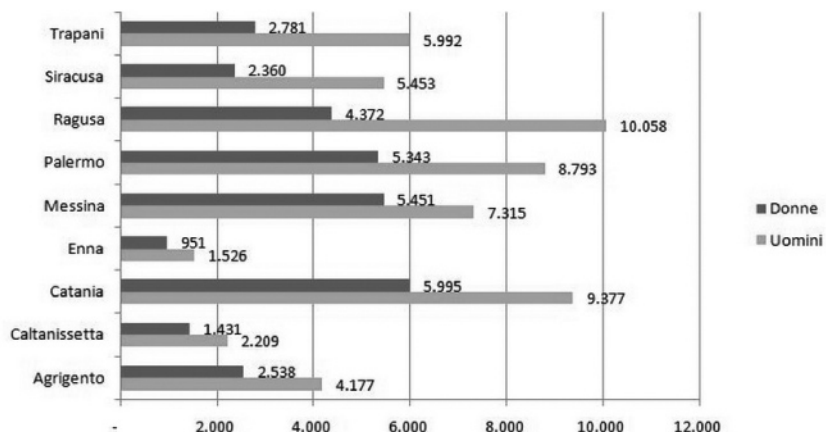
Fonte: Elaborazione dati ISTAT

Da un'analisi dei dati ISTAT (2015) riferiti ai singoli comuni dell'isola si riscontrano tassi di crescita elevati soprattutto nei comuni prevalentemente agricoli dove le numerose attività agricole, agro-industriali e ittiche contraddistinguono il tessuto produttivo, richiedendo e utilizzando personale stagionale, precario o sommerso con una prevalenza di immigrati a basso costo. Si segnalano i Comuni di Canicattì, Licata e Ribera nella provincia di Agrigento; Gela, Mazzarino, Niscemi e San Cataldo nella provincia di Caltanissetta; dell'Etna e del Calatino tra cui Ramacca, San Cono, Palagonia nella provincia di Catania, Pachino e Floridia nella provincia di Siracusa e infine Comiso, Ragusa, Santa Croce Camerina, Scicli e Vittoria nella provincia di Ragusa. Si tratta di comuni a forte vocazione agricola nel settore ortofrutticolo, agrumicolo e vitivinicola, a conferma di un forte elemento di attrattività sul piano della domanda e dell'offerta di lavoro in ambito agricolo. I dati rilevati sembrano confermare, su base regionale, il forte dualismo tra lavoro dipendente, prevalentemente maschile, in ambito agricolo o dell'edilizia, e lavoro domestico e di cura, a prevalenza femminile.

La popolazione migrante presenta, inoltre, una ben diversa struttura demografica rispetto ai nativi: mentre il 76% degli stranieri residenti è nella fascia di età 18-65, il 21% è al di sotto dei 20 anni e solo il 2,4% supera i 65. La struttura demografica della popolazione straniera in Sicilia ha riflessi importanti per quanto riguarda il mercato del lavoro: il tasso di attività degli immigrati regolari è, infatti, più elevato di quello registrato per i cittadini italiani (67,2% e 51,6%). Ma anche a parità di età il tasso di occupazione degli immigrati in età 15-64 è superiore a quello dei cittadini italiani (60% e 44,1%). I dati presentati da Sebastiano Nerozzi nel sito della Fondazione RES (2014) confermano che i 87.330 lavoratori stranieri registrati costituiscono il 7,9% degli occupati netti in Sicilia⁵. L'occupazione dei migranti appare distribuita in modo diseguale fra i vari settori economici: secondo l'ISTAT (2015) il 72% dei lavoratori stranieri residenti in Sicilia sono occupati in agricoltura o in comparti manifatturieri a basso contenuto tecnologico, o in settori del terziario diversi dall'intermediazione creditizia e dalle professioni.

⁵ Cfr. http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=159:immigrazione-e-mercato-del-lavoro-in-sicilia-una-analisi-dei-dati-in-ail&catid=16:immigrazione&Itemid=140.

Fig. 3: Occupati Stranieri per provincia e sesso.



Fonte: Fondazione RES (2014)

Come spiega l'autore, dal grafico è possibile osservare la distribuzione degli stranieri occupati in Sicilia, distinti per sesso per l'anno 2014. Catania risulta la provincia con il maggior numero di occupati totali (15.372), seguita da Ragusa (14.430), Palermo (14.136) e Messina (12.766); mentre tutte le altre registrano un numero di occupati netti inferiore ai 10.000 individui, con la provincia di Enna all'ultimo posto con 2.477 occupati netti. In tutte le provincie rappresentate nel grafico, inoltre, il numero degli occupati di sesso maschile è superiore rispetto a quello femminile, raddoppiando quasi in quelle di Ragusa, Catania, Trapani e Siracusa. Nel 2014 la forza lavoro straniera raggiunge l'11.2% del totale. Per la fascia di età 20-64 anni degli stranieri. Il tasso di occupazione, nonostante sia in diminuzione, continua a essere più elevato rispetto a quello degli italiani (61.9% a fronte del 59.5%). Quanto alla composizione di genere, dal 2007 ad oggi, si è verificato un recupero della componente femminile su quella maschile con un rapporto percentuale quasi paritetico (51% uomini – 49% donne).

Il fenomeno migratorio nella Provincia di Enna

Con un focus particolare sulla provincia di Enna e utilizzando i dati del rapporto FOSBI 2015, è possibile notare come questa sia la provincia siciliana con minore consistenza demografica. Il bilancio demografico della provincia è negativo, con modifiche sostanziali nella distribuzione per età

dei residenti. La ripartizione per età rispecchia sostanzialmente quella italiana. La provincia ennese presenta, infatti un tasso di vecchiaia vicino a quello medio italiano, sia per quanto riguarda la categoria degli over 69enni che quella dei cosiddetti “grandi anziani”, che comprende coloro che hanno più di 80 anni. Le condizioni del mercato del lavoro sono sfavorevoli

Il fenomeno migratorio, che da sempre ha colpito il territorio della Provincia, costituisce la valvola di sfogo che allenta le pressioni sul mercato del lavoro, pur non impedendo la crescita del tasso di disoccupazione, che è comunque il più elevato fra le 110 province italiane (32,4%) ed oltre due volte e mezza la media nazionale (11,4%), mentre il tasso di occupazione (26,9%) è il più basso d'Italia.

Se da un lato la provincia di Enna si discosta dalle medie nazionali in termini di sviluppo e occupazione, dall'altro registra indici di natalità e di vecchiaia che non si discostano dalle medie nazionali. Il tasso di vecchiaia dei residenti nei comuni e nel capoluogo risulta sempre più alto per effetto di un duplice fattore: il basso indice di natalità ed il fenomeno migratorio, alimentato dalla preoccupante disoccupazione giovanile che porta i giovani a cercare occupazione in aree del nord o all'estero dove sono maggiori le opportunità di trovare lavoro.

Nonostante il ritardo economico e sociale, la provincia di Enna, così come altre province della regione Sicilia, è un'area che conosce il fenomeno dell'immigrazione femminile nel settore domestico poiché sono sempre di più le famiglie che, per garantire la cura e l'assistenza dei propri familiari anziani, si rivolgono in gran misura a donne straniere, identificate comunemente con l'appellativo “badanti”.

Certamente, per quanto riguarda la provincia di Enna, si tratta di un processo abbastanza recente, che trova la sua origine nella crescente domanda di assistenza e di cura alla persona. Le assistenti familiari sono diventate figure centrali di un welfare “privato” cui ricorrono, di fatto, le famiglie, dato il crescente bisogno di servizi rivolti alla terza età, e la limitata risposta dei servizi pubblici in tale settore.

Un ulteriore dato di interesse su questo fronte risulta dalla propensione di molte famiglie a fare ricorso al “care” privato per via della “cultura della domiciliarità”, ossia la tendenza a mantenere il familiare in casa evitando il ricorso a strutture pubbliche o private. Inoltre, l'evoluzione della vita familiare e una ridotta dimensione delle famiglie determina notevoli difficoltà nella possibilità di assolvere al ruolo assistenziale, tradizionalmente svolto dalla donna a cui da sempre è stata delegata la cura di anziani e malati.

Nel 2015, la popolazione residente straniera in provincia di Enna ha raggiunto la quota di 3.152 unità di cui 1.844 donne e 1.268 uomini,

mostrando un trend in linea con il dato nazionale, dove la componente femminile supera quella maschile, ma molto più accentuato rispetto a quello regionale. Nell'arco di tre anni (2012-2015), nonostante la crisi, la provincia ha visto un incremento degli stranieri presenti nel suo territorio pari al 22,3%.

Relativamente alla provenienza a livello provinciale, l'analisi dei dati mostra, in linea con l'andamento regionale, una forte predominanza di provenienze dalla Romania (1.453 unità), seguite da Marocco e Tunisia. Rispetto al 2008, il territorio ha visto un aumento del 77,6% di residenti rumeni, del 68,2 % di marocchini e del 25,3 % di tunisini. Sebbene la Romania sia la comunità straniera principale nella provincia, un ulteriore dato altrettanto significativo è quello relativo ai cinesi che hanno visto un aumento del 58,6% dal 2008.

Tab. 5: Popolazione straniera residente suddivisione per sesso e provenienza Provincia Enna al 1° gennaio 2015

Provenienza	Maschi	Femmine	Totale
Romania	513	940	1.453
Marocco	164	159	323
Tunisia	99	84	183
Cina Rep. Popolare	66	91	157
Germania	14	109	123
Filippine	35	51	86
Pakistan	65	5	70
Polonia	6	64	70
Albania	24	29	53

*Il Totale della popolazione residente è riferita ai principali Paesi di provenienza

Fonte: Elaborazione dati ISTAT

Il numero degli stranieri presenti nel territorio provinciale è costituito in massima parte, per quanto riguarda i cittadini comunitari, da rumeni, da tedeschi e polacchi; per quanto concerne, invece, i cittadini extracomunitari, da marocchini, tunisini, cinesi, filippini, pakistani e albanesi.

Dall'analisi dei dati relativi alla presenza della popolazione immigrata nel territorio della Provincia di Enna, il dato riferito al genere ed alla fascia di età registra che su un totale di 3.152 (Tab. 6) il 58,5% è di genere femminile, di cui il maggior numero è compresa tra la fascia di

età che va dai 30 ai 49 anni, rappresentando il 43% della popolazione straniera femminile.

Nell'ottica di evidenziare le caratteristiche della presenza di immigrati nel territorio siciliano, ed in particolare nella provincia di Enna, va segnalato, dunque, il forte processo di femminilizzazione in atto: considerando, infatti, la comunità rumena (la più numerosa), il rapporto di genere, al 1° gennaio 2015, fa registrare cinquanta uomini ogni novanta donne.

Un ulteriore elemento altrettanto significativo è dato dal fatto che la fascia di età maggiormente rappresentativa per le donne non è riconducibile a quella giovanile, ma ad una fascia di età che supera la soglia dei trent'anni. Tali caratteristiche non si discostano dai dati che si registrano a livello nazionale e regionale.

Tab. 6: Popolazione straniera residente nella Provincia di Enna al 1 Gennaio 2015 per sesso e fascia d'età

Fascia d'età	Maschi	Femmine	Totale
0-9	168	180	348
10-19	184	165	349
20-29	333	326	659
30-39	256	414	670
40-49	211	381	592
50-59	113	267	380
60-69	31	81	112
70-79	9	24	33
80-100	3	6	9
Totale	1.308	1.844	3.152

Fonte: Elaborazione dati ISTAT

In definitiva il fenomeno migratorio nella provincia di Enna sembra essere ancora contenuto, sia in termini assoluti che percentuali, e con una componente femminile molto ampia e significativa rispetto al dato regionale. Si conferma la forte dicotomia tra lavoro maschile dipendente in edilizia, agricoltura e servizi, e lavoro domestico e di cura a prevalenza femminile e spesso "sommerso" con un ruolo significativo nell'ambito delle politiche "sostitutive" di welfare. Sembra quasi che rispetto all'arretramento dello Stato e delle politiche di assistenza nel Mezzogiorno d'Italia e nell'isola il fenomeno migratorio svolga un ruolo sussidiario e di servizio. Tale situazione favorisce processi di integrazione e di assimilazione più facili rispet-

to ad altre realtà locali senza lasciare spazio a situazioni di conflittualità o di competizione, ma bensì di collaborazione e di solidarietà.

Considerazioni conclusive

Come emerge dalle pagine di questo lavoro, una delle determinanti fondamentali del flusso migratorio è rappresentato dalla domanda di lavoro da parte dei paesi di destinazione. Gli immigrati, spesso, sostituiscono i nativi in quelle mansioni che sono richieste, e che gli autoctoni sono restii a ricoprire: è il caso dei cosiddetti *ddd job* (Dirty, Dangerous e De-meaning), ovvero i lavori ritenuti sporchi, pericolosi e umilianti (Allievi e Dalla Zuanna, 2016) e dei lavori di cura e assistenza domestica.

Soffermando la nostra analisi su quest'ultimo aspetto, emerge come la presenza delle donne migranti nel mercato del lavoro può avere diversi effetti: un effetto sostitutivo nei confronti della componente femminile autoctona che svolgeva i lavori di cura e assistenza domestica in passato; un effetto di polarizzazione sociale, in quanto le donne autoctone possono dedicarsi alla propria carriera delegando alla collaboratrice domestica-migrante la cura e l'assistenza della casa e degli anziani, con la conseguenza di un'idea di diversità tra datrice di lavoro e donna migrante-collaboratrice domestica; un effetto di *brain waste* in quanto spesso il livello di istruzione e qualificazione delle donne migranti è medio-alto; un effetto di emancipazione sociale delle donne migranti che lavorando riescono ad inviare ai propri familiari una significativa quota dei guadagni stessi, acquisendo maggiore indipendenza e cambiando, di conseguenza, anche le relazioni di genere e aumentando il potere decisionale; un effetto di integrazione, in quanto le donne migranti, in particolare le madri, per la cura ed assistenza dei figli e della famiglia devono intrattenere relazioni con i settori istituzionali (ad esempio: scuole, comune); un effetto di ricongiungimento in quanto spesso è prima la donna migrante e muoversi verso un nuovo paese di destinazione e dopo è seguita dal coniuge e dal resto della famiglia.

In questo lavoro si è voluto presentare la situazione di un territorio già marginale e in condizione di disagio e perifericità che subisce il fenomeno migratorio attraverso processi di assimilazione e integrazione non facili e complessi. Le donne immigrate, che rappresentano la maggioranza assoluta, nello svolgimento principalmente di particolari funzioni "domestiche" o di cura, esercitano un'importante misura di coinvolgimento e integrazione nelle dinamiche sociali e familiari della provincia di Enna e dell'intera regione siciliana. Conoscerle e interpretarle costituisce l'inizio di un percorso articolato di integrazione ma soprattutto di crescita anche di aree marginali quali appunto la provincia di Enna.

Bibliografia

- Allievi Stefano; Dalla Zuanna, Giampiero (2016). *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*. Roma-Bari: Laterza.
- Ambrosini, Maurizio (2013a). *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*. Bologna: il Mulino.
- Ambrosini, Maurizio (2013b). *Immigrati: ora le badanti sono un'élite*. <http://www.lavoce.info/archives/14365/immigrati-irregolari-clandestini/>.
- Ambrosini, Maurizio (2008). *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*. Bologna: il Mulino.
- Barone, Guglielmo; Mocetti, Sauro (2010). *With a little help from abroad: the effect of low-skilled immigration on the female labor supply*. Roma: Banca di Italia (Temi di discussion, working papers, n. 766), disponibile a http://www.banca-ditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2010/2010-0766/en_tema_766.pdf
- Boeri, Tito; Hanson, Gordon; McCormick, Barry (2002). *Immigration Policy and the Welfare System. A Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*. Oxford: University Press
- Borjas, George J. (1986). The Economic Analysis of Immigration (1697-1760). In Orley C. Ashenfelter e David Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Amsterdam: North-Holland.
- Boyd, Monica (1989). Family and personal networks in international migration: recent developments and new agendas. *International Migration Review*, 23, 3: 638-670.
- Brettell, Caroline; Hollifield, James F. (2007). *Migration Theory. Talking across Disciplines*, 2. New York: Routledge.
- Caputo, Barbara; Gallotti, Cecilia (2009). Strategie retoriche fra tradizione e religione in contesto di migrazione: la controversia sulla circoncisione femminile. *Religioni e Società*, 65: 83-91.
- Castles, Stephen (2009). Le migrazioni internazionali agli inizi del ventunesimo secolo: tendenze e questioni globali. In Maurizio Ambrosini ed Emanuela Abbatecola (a cura di), *Migrazioni e società. Una rassegna di studi internazionali* (43-63). Milano: Franco Angeli.
- D'Amuri, Francesco; Pinotti, Paolo (2010). *Immigration and natives' Labor Market Outcomes: Evidence from Italy*, Mimeo. Roma: Bank of Italy.
- Hatton, Timothy J. (2014). The Slump and Immigration Policy in Europe. Discussion Paper No. 7985. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Hugo, Graeme (1998). The Demographic Underpinnings of Current and Future International Migration in Asia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 7 (1): 1-25.
- Kritz, Mary M.; Lim, Lin Lean; Zlotnik, Hania (1992). *International Migration Systems: A Global Approach. International Studies in Demography*. Oxford: Clarendon Press.
- ILO (2013). *Global Employment Trends 2013*. Geneva: International Labour Office.
- ISTAT (2015). *Rapporto Annuale ISTAT. La situazione del Paese*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica, disponibile nel sito dell'ISTAT: <http://www.istat.it/it/archivio/159350>.
- Macioti, Maria Immacolata; Pugliese, Enrico (2003). Immigrazione al femminile. In Idd., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia* (108-135). Roma-Bari: Laterza.

- Ministero del lavoro - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2015). *Quinto Rapporto annuale. I migranti nel mercato del lavoro in Italia – 2015*. Disponibile sul sito del MLPS: https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/V_Rapporto_annuale_Migranti_2015.pdf.
- OECD (2015). *International Migration Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (2011). *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*. Roma: Edizioni Idos.
- Portes, Alejandro (1995). *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- Putnam, Robert D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte prize lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30, 2:137-174.
- Skeldon, Ronald (2008a). International Migration as a tool in development policy: a passing phase?. *Population and Development Review*, 34, 1: 1-18.
- Skeldon, Ronald (2008b). *Migration and Development*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Population Division, Department of Economic and Social Affairs, UN/POP/EGM-MIG/2008/4, disponibile a http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Asia/P04_Skeldon.pdf.
- Stark, Oded (1991). *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Talamo G. (2015), Migrazioni internazionali e crisi: analisi dei flussi nell'area OCSE e in Italia. *Mediterranean Journal of Human Rights*, 19: 277-300.
- Taylor, J. Edward (2006). International Migration and Economic Development. United Nations Secretariat, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, UN/POP/MIG/SYMP/2006/09, disponibile a http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_SYMP_Taylor.pdf.
- Todaro, Michael P. (1989). *Economic Development in the Third World*. London: Longman.
- Todaro, Michael P. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review*, 59: 138-48.
- Tognetti Bordogna, Maria (2010). Le badanti e la rete delle risorse di cura. *Autonomie locali e servizi sociali*, 1: 61-78.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *International Migration Report. Highlights*. Disponibile all'indirizzo http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.
- Venturini, Alessandra; Villosio, Claudia (2006). Labour market effects of immigration into Italy: an empirical analysis. *International Labour Review*, 1-2:91-118.
- World Bank (2016). *Migration and Remittances. Recent Development and Outlook*. Disponibile a <http://pubdocs.worldbank.org/en/661301460400427908/MigrationandDevelopmentBrief26.pdf>.

«No encuentro bien ser cien por cien suiza» – Language of Origin and Identity Claims among Third-Generation Teens in Switzerland

ROSITA FIBBI

rosita.fibbi@unine.ch

*Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM),
University of Neuchâtel*

CHANTAL WYSSMÜLLER

cwyssmueller@yahoo.de

*Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM),
University of Neuchâtel*

US literature on language among descendants of immigrants acknowledges little room for bilingual or mixed language use. Assuming a contextual approach of integration dynamics, this paper, based on qualitative research, argues that functional multilingualism is a significant reality among grandchildren of Italian and Spanish immigrants in Switzerland. In a multilingual country and continent, knowledge of language “of origin” plays a crucial role in legitimizing their multiple identity claims, besides institutional affiliations, ancestry and place of residence. The stake of such a claim is not an ethnic identity, but rather a recognized belonging to the norm of their plural urban environment.

Keywords: Third generation, functional multilingualism, identity claims, urban superdiversity

Introduction

Do the grandchildren of Italian and Spanish labor migrants, who moved to Switzerland in the 1950s and 1960s, (still) speak the language of their grandparents? Did parents and grandparents of these youth intend to

pass their language of origin¹ on to their children/grandchildren that belong to the third generation? What is the practical and identity-relevant significance of this (family) language for these third-generation youth currently? These questions are explored in a study that looks at immigrant families in Switzerland across three generations.²

In American scientific literature, language use and multilingualism among immigrants tends to be addressed in relation to the transition that takes place over the course of three generations from home language monolingualism to local (English) language monolingualism by immigrants in the United States (Fishman 2001). This view bears testimony to a binary logic that allows little room for bilingual or mixed language realities. Yet, precisely these mixed language contexts are a reality in the Europe of today; some have existed for centuries, others have gained relevance due to waves of migration.

Without contesting the validity of Fishman's model in the US context – it is reasonable to question the extent to which it actually reflects the reality here and now, in 21st century Europe, and particularly in the multilingual Swiss context. Over time, the local language (LL) clearly comes to dominate in the language use of immigrants and their descendants, yet what needs to be understood is whether and under which influences the use of the local language goes hand in hand with the maintenance of the language of origin (within or outside of the family environment).

Linguistic (non-)assimilation always occurs in a specific linguistic, historical and geographical context. To date, most of the literature appears to have neglected the relevance of this contextual dimension. Considering that the North American situation differs widely from European conditions, where multilingualism generally receives greater recognition and mixed language situations are accommodated more easily, our study is based on the hypothesis that this context ultimately exerts a positive influence upon intergenerational language maintenance within the context of migration.

We argue that both the language teaching intentions of the parents and grandparents, and the resonance of these intentions with children

¹ We use the term *language of origin (LO)* to refer to the standard and regional varieties of the national languages in the grandparents' countries of birth, i.e., Italy and Spain. By way of contrast, the language of the surroundings that are currently home to the surveyed families (German or French) is referred to as *local language (LL)*.

² Project Intergenerational language maintenance in the migration context and language use by young people of the third generation in Switzerland (Rosita Fibbi and Marinette Matthey), supported by the Swiss National Science Foundation within the scope of the National Research Program NFP 56 Linguistic diversity and language skills in Switzerland.

and grand-children of immigrants in Switzerland, appear to be influenced significantly by the fact that functional multilingualism³ is both regarded as desirable and taken for granted in the Europe of today. There are practical and affective reasons for the maintenance of multilingualism within the family. Moreover, issues related to the extra-familial context may also play a part. In addition, monolingualism is steadily losing its appeal in a world that is increasingly interconnected by communication and mobility.

Our research studies the importance attributed to passing on the language of origin within individual families. It focuses on the intentions, strategies and modalities of language instruction and identity (re-)production, developed and implemented by first generation immigrants (hereafter: G1) and their children, i.e. the so-called second generation (G2), in relation to their descendants, namely the members of the third generation (G3), as well as the reasoning which is used to explain them (Fibbi and Matthey, 2010). In this paper however, we concentrate on the language use of these third-generation youth, and to the question of whether and how the use of the language of origin plays a role in the process of identity formation.

One of the first studies on children of labor migrants in Switzerland takes a close look at the identity of those young people born to immigrant parents but schooled and socialized in this country. The title of the book epitomizes the way identity issues were conceived more than 30 years ago: «Who are they? Swiss and/or Spanish? The second generation of Spanish immigrants in Switzerland» (Gonvers et al., 1980). The study concentrates on the national feeling of belonging experienced by those youth, at a time when national belonging was conceived solely in antagonistic and exclusive terms: Swiss versus foreigners. One generation later, by the grandchildren of those same immigrants, and in a radically transformed geo-political and urban context, issues of belonging and identity are no longer framed along the same semantic. Linguistic practices pool various competences, just as the origins of those youth are combined; they offer the opportunity to explore the way collective identities among grandchildren of immigrants are constructed today.

³ In the current context of globalisation and migration, the concept of functional bi-/multilingualism is more likely to be applied than the traditional term of “bilingualism”. Language is conceptualized in the context of action theory (pragmatic conception), rather than as a language system that can be mastered to a greater or lesser degree – as is the case in the structuralist perspective. The key characteristic of functional multilingualism is that it is based on partial competencies, with “partial” indicating a limited, imperfect command of a language.

What relevance does the language of origin have for the grandchildren of Italian and Spanish immigrants? Which practical and identity-related purposes does this language (or, respectively, their bi-/multilingualism) serve for the young persons of the third generation in Switzerland in the here and now?

While one can immediately appreciate the possible practical advantages of being well-acquainted with this (family) language, the potential identity-related function – in general terms and in the specific context of migration – is not quite so evident. Consequently, we first introduce our theoretical frame on identity (individual, social, collective identity) and on the relationship between identity and language: How are the potential functions of language theoretically formulated in processes of identity-formation and how are they presented in the scientific literature?

Theoretical background: identity and language

Identity, identification and group affiliations

The identity of a person (and also that of a collective) is not something static, but is rather the ever-changing product of a continuous process of identity construction, or identity maintenance (Wodak, 2009). For the individual or the group, the purpose and objective of this process is to provide satisfactory answers to the question: «Who am I / are we? What makes me/us, unique and distinctive?» Thus, identity is undoubtedly linked to self-definition. As the factors that define the uniqueness of the respective “me” or “us” are clearly numerous and extremely diverse, and are furthermore subject to continuous change, the identity process revolves around endowing these different factors with a certain level of coherence, to establish and maintain a certain continuity and consistency of the notion of “I/we” over time. This occurs through constant self-questioning, in the interpretation and perpetuation of one’s own life story (Sciolla, 2010). In doing so, the subject has to integrate “real” experiences – the things it encounters “in the wide world” – into its life story; i.e. has to “sort them into” its own narrative. As such, identity is the – always provisional – result of the routine reflexive activities of a given subject. To describe these everyday processes of both the conscious and unconscious kind, which subjects employ in order to gain certainty of them and to define themselves, A. Giddens coined the term “identity negotiation”: The provisional product of this endeavor is «the self as reflexively understood by the person in terms of her or his biography» (Giddens, 1991).

Every self-definition is carried out in relation to “the others”, that it integrates self-ascriptions alongside ascriptions by others, and that the latter always include attributions to social categories and groups that are significant for the respective subject. In other words, identity construction is an interactive process, involving both the individual that creates an image of itself, and the society, that provides a range of identity offers, which the individual can contest or accept and use for the purpose of self-identification (Wicker, 2008).

Pointing at the significance of group affiliations for the constitution of identity, *social identity* is that part of the individual’s self-concept that derives from his/her certainty of belonging to social groups and from the value and the emotional significance, which is assigned to this membership. In their *social identity theory*, Tajfel and Turner (1986) assume that an individual will pursue a satisfying self-concept or self-image. Because having a positive social identity contributes considerably to a satisfying self-image, individuals endeavor to fortify or improve their social identity as much as possible.

Ethnic and national identity

Collective identities are somewhat more abstract than the individual kind – they are discursively construed “imagined communities” (Anderson, 1991). These affiliations are subsequently integrated into the self-definition by the individual and form components of her/his social identity. Frederik Barth’s *boundary theory* (1969) focused on the processes of construction and maintenance of borders, moving away from the characterization of defined “content” (sphere, social group). Here, the phenomena of self-ascription and ascription by others emerge as crucial elements for the construction of belonging. Based on discernable or perceived differences, individuals are divided into categories or groups by others (ascription/identification by others), or they express their (non-)affiliation with certain groups or categories by actively marking the respective differences in social interactions (self-identification). Identification and differentiation go hand in hand.⁴

In the US context of the “melting pot” traditionally focused primarily on ethnicity (Portes, 2000), a construct mostly regarded as a temporally stable category based on ancestry in social sciences, right up to the 1970s. After Barth, however, investigations focused on the

⁴ Barth was particularly concerned by the construction of ethnicity or the maintenance of ethnic group boundaries; however, in principle, his approach can be applied to all kinds of construction of affiliations (state, nationality, gender, etc.).

particular social contexts, structures and situations, in which individuals “mobilize” ethnic identities (*situational ethnicity*). In Europe, on the contrary, the phenomenon of discursively constructed group membership, consisting as it does of many states, was mainly perceived, researched and presented from the national perspective.

National differentiation and nation-state affiliation also follow the pattern defined by Barth’s *boundary theory*. Nationality and citizenship gained importance in the 18th and 19th centuries as effective instruments for providing citizens with a sense of their identities. According to Wodak et al. (2009), the nation is understood as a symbolic community, based on discursive foundations, a “national narrative”, which is generated and reproduced by actors in (institutionalized) contexts. The nation state is based on this national differentiation discourse; as an institution, it not only contributes to steadily maintaining and continuing the “narrative”, but it also constructs and reproduces the collective national identity, by attributing a national affiliation to every individual, who integrates it into its self-definition. Therefore, national identity emerges as a significant part of the (multiple) social identity(ies) of an individual in today’s world, which is organized along the lines of nation states.

In line with Barth’s interactionist approach, within the scope of this study we understand ethnicity and ethnic identity (respectively, national identity in relation to the European context) as a ceaseless process of differentiation between insiders and outsiders, which needs to be expressed and validated by social interaction (Poutignat and Streiff-Fenart, 1995). Thus, an ethnic or national identity is not only based on the fact that individuals express it and claim it for themselves in the course of social interaction (self-identification). In order to gain validity and persistence, it must also be validated by the “others” (the particular audience that is addressed) simultaneously (identification by others). Institutionalized attributions by others play a very important role in this context.

In a country of immigration like the US, the dominant assimilationist perspective concluded that groups of immigrants (*ethnic communities*) would not survive the structural assimilation, they would not continue to stand out in US society as a distinct ethnic group across the generations. However, endorsing Barth’s concept of situational ethnicity, Herbert Gans (1979) refined it into a “chosen” symbolic identity, which only impacts upon the life of white Americans belonging to the post-immigrant generations, if they themselves wish it to do so. This kind of symbolic ethnic identity fulfills several important socio-psychological

and identity-related functions. In a creative act, people can choose one (or more) ethnic identities from a pool of several, allowing them to feel that they are something special, original, and at the same time satisfying their need to belong to a collective – and yet, and this is crucial – this “community” does not compromise their own individuality. Gans’ study imagines a symbolic ethnic identity able to meet the contradictory needs of white Americans for individuality and community equally, and one that does so without incurring social costs (Waters, 1990).

Language and identification

We can now approach the conceptualization of the interdependencies between identity and language. In many definitions of ethnicity and nationality, language figures as a key component. However, language also functions as an identity marker. These affiliation or differentiation symbols, or “markers”, are credited with having an identity-establishing effect (Centlivres, 1986). On the basis of a person’s linguistic activities, others can assign her/him to a group/category, while the person can reveal group memberships, and thus aspects of their own social identity, through his/her use of language.⁵

Lüdi and Py (1995) speak of *traces of identity*, manifestations of a person’s being and acting which are made visible in social interactions and can be perceived by others. Linguistic expressions – and here we mean not only their content, but in particular their form (idiom, variety, emphasis) – can be comprehended as such traces of identity.⁶ Hence, the use of linguistic markers provides the individual with the functional opportunity to present the own self to others as stable and orderly. Centlivres distinguishes between those situations, where the traces of identity of a linguistic actor inevitably manifest in a process outside of his/her control, and those situations, where the actor has and uses an opportunity to to emphasize a certain aspect of her/his identity through the linguistic action. In the former case, the linguistic action of the subject reveals a *communicated identity* (*identité manifestée*): The linguistic action exposes a part of the identity, disclosing

⁵ However, as such it is merely one of many, and can easily be replaced by other boundary markers. And yet, its specificity might be illustrated by the fact that a “lost” ethnic/national language is not as easily regained as other markers of ethnic/national identity.

⁶ Along with many others, such as, e.g., outward appearance (gender, age, skin colour, style of clothing, demeanour/behavior, and the like), official documents (ID, passport, diplomas, and so on), or the adoption of certain roles, or the exercising of specific functions in society (household, family, job, politics, leisure activities etc...).

it without the deliberate cooperation of the speaker. In the latter case, the linguistic action represents a public declaration about an aspect of her/his identity thus laid bare, willingly provided by the actor in this specific situation – the revelation of a *claimed identity* (*identité revendiquée*), where she/he herself asserts to belong to a collective.

Language and identification in a superdiverse context

Language transition models are part of the assimilation paradigm dominant in the American literature. This paradigm is largely de-contextualised (Vijver et al., 2015), with the notable exception of the segmented assimilation theory of Portes and Zhou (1993): for them, context – both in its historical and geographical declinations – is a variable characterizing the reception environment of immigrant groups and waves. Yet even in this theory, context – and its variations – is situated within the two poles of origin and reception countries, a dichotomous distinction that seems inadequate to capture today's reality.

In our globalized world, immigration countries have experienced a dramatic change, labelled superdiversity, that points at the increased ethnic diversity of immigration flows as well as at other axes of difference like gender, education, age cohorts and – especially pertinent for our purpose – generations (Vertovec, 2007). This change is most visible in large cities and their ethnic make-up: they become majority-minority cities in which the old majority group becomes a minority (Crul, 2016).

Contextual factors need to be linked to individual and group functioning if we are to move away from an essentialized understanding of identity. In this frame, language lends itself to a special scrutiny as it represents a highly flexible and pervasive symbolic resource available for the cultural production of identity. Beliefs or feelings about languages as used in their social worlds are multiple and diverse across cultures and individuals. Such “language ideologies” (Kroskrity, 2004) are productively used in the creation and representation of various social and cultural identities (e.g. nationality, ethnicity). Historically shared language has long served as key to naturalizing the boundaries of social groups and subordinating groups not in command of the linguistic standard. Yet language ideology research with an accent on group and individual agency provides a frame to approach the radically changed nature of their objects of study, the transformation of local linguistic communities (ibid.: 511).

Empirical results

Our study draws upon approaches and methodologies from the field of qualitative social research. The data collection relied mainly on semi-structured problem-centered interviews. They were designed to generate information about linguistic biography and current language use of those surveyed, passing on of the language of origin within the family, attitudes towards languages and multilingualism. Feelings of belonging were also addressed with the youth (grandchildren). The interviews were conducted by bi-lingual interviewers (LL-LO).

Altogether, 96 interviews were carried out with 32 families of Italian and Spanish origin (with one member each from the first, second and third generation). The sample of young persons comprises of a total of 19 female and 13 male youth between the ages of 8 and 21, a majority of whom were between 11 and 16 years of age at the time of the interviews). Twenty of the youth have grandparents of Italian origin, and twelve have grandparents of Spanish origin⁷. They live with their families in the German-speaking agglomeration of Basel (15) and the French-speaking area of Geneva (17).

Mastering the local language, all the surveyed G3 have an instrument at their disposal with which they (can) unequivocally manifest themselves as belonging to the local community. Those who are also able to express themselves in the ancestral language of their grandparents have the opportunity and thus also have the option to “out themselves” as belonging to the LO linguistic community.

The performative dimension of the LO usage has the effect that the scope available to a G3 actor for the choice of national/ancestral identity might be restricted in certain circumstances, because the counterpart's reaction to the proficiency with which the identity marker language is being wielded in the linguistic interaction may either confirm or weaken the self-identification (*claimed identity*). The partner in the interaction assesses the legitimacy of the self-attribution based on the linguistic “performance” of the G3, and this “verdict”, the reaction of the *in-group* – members to the self-identification of the young person will, in turn, influence his/her self-identification.

The external demands placed upon the LO performance of a G3 vary, depending on the “audience” or milieu, in which or with which the

⁷ Italian and Spanish origin migrants and their grandchildren were chosen for this analysis since they represent the first immigration flow to Switzerland in the second half of the last century. Therefore they are the only groups having a large group of descendants (G3), nowadays in their teens.

youngster interactively negotiates his/her identity. They are high when Italian- or Spanish-speaking persons are supposed to recognize the affiliation of a G3 to the *in-group*; in contrast, they can be exceedingly low when members of the *out-group*, such as Swiss peers without migration background, are supposed to acknowledge the Italian or Spanish identity of a G3 individual. Given these considerations, the use of the LO mainly is used to demonstrate and negotiate shared group membership vis-à-vis the *in-group* members in the G3 living context.

Language use

The language of origin of the grandparents who immigrated to Switzerland in the 1950s and 1960s occupies a place in the everyday language use of youngsters of the third generation. Even though LO use tends to decrease with each subsequent generation, grandchildren of Italian and Spanish immigrants in Switzerland are not LL monolingual. In many cases, it is possible to observe solid functional bilingualism, in some instances even among young people whose one parent has no command or only a rudimentary command of the LO. This observation corroborates the hypothesis that the European and especially the Swiss dynamic in the intergenerational language shift, differs from that occurring in the North American context (Wyssmüller and Fibbi, 2014).

The G3's attitude towards the LO and to multilingualism in general appears rather instrumental: languages are just a means of communication and trouble-free understanding. However, quite a number of statements reveal that for these youngsters, the LO has both a (potential) practical and an affective significance. The group of persons for whom the LO is emotionally charged undoubtedly includes Giuseppe, whose claimed identity is reinforced by his LO mastery. He systematically answers the phone in Italian:

Italian is a language I like, more than German / I do not know why it is so [...] [Q: Which language /do you speak on the phone?] Giuseppe: I always start with Italian; then, if I get the impression that the person doesn't understand me, I switch to German (IB02_G3, 87).

Some youngsters however systematically displayed a slightly stronger affective link to the language of their grandparents than their (in these cases relatively rare) LO use would lead us to expect; they have a somewhat "exaggerated" positive attitude towards their LO. This empirical evidence corroborates Stösslein's comment: The further the linguistic shift has progressed, the more often one comes across instances where the individuals display an exaggerated affective attitude to their lan-

guage and culture of origin (Stösslein, 2005). This phenomenon is also in line with the observation by Billiez (1985) in France, who found that the LO can and specifically does fulfill a symbolic identity-confirming function even for those descendants of immigrants who label themselves as monolingual in the LL.

Identifications and their foundations

a) Self-identification and institutional affiliations

Hyphenated identity claims are clearly dominant; exclusively Italian/Spanish or exclusively Swiss claims are marginal. For many of the young G3 persons, the national origin of their immigrant grandparents clearly represents quite a significant component of their own identity, while just as many visibly define themselves more strongly as Swiss.

Belonging is formulated in terms of degrees rather than of alternatives. In the explanations of their perceived national affiliation, the respondents refer most frequently to the family ancestry (nationality of the parents, grandparents). This is hardly surprising in the Swiss context where *jus sanguinis* is the only principle regulating automatic access to nationality: this mighty institutional discourse undoubtedly affects the individual concepts of the young people. As justification for their affiliation with local society, the interviewed G3 believe that they perceive themselves as Swiss, because they were born and grew up here, because they live here and attended school here. This argument points to the *jus soli* principle, which also finds wide application in Europe, the place of birth/place of residence being decisive for accessing naturalization. Emphasizing this criterion allows them all equally to define themselves as Swiss.

Overall, the impact of place of residence or center of one's life is regarded as highly significant if not crucial by those interviewed: The sense of belonging is "nourished" by the reality that is lived on a day to day basis. Incidentally, the G3 themselves to a lesser extent, but certainly their parents are also very conscious of the fact that this influential impact factor is missing. So Rita's mother says:

I believe so [...]. It must be said/ they never lived over there/ whether you like it or not. In order for them to feel Spanish/ I should go to Spain with them now (EG07_G2, 51).

Many of the G3 respondents are at least familiar with the country of their grandparents, having spent time there on vacation. Several of them avail themselves of this explanation for the justification of the feeling of belonging to this country. Accordingly, however, the youths'

statements reflect a “holiday image” of the country of birth of their grandparents. As far as the youngsters are concerned, their self-perception as Italian or Spanish rests, amongst other things, upon their association of Italy or Spain with the pleasant experiences and the unusual degree of freedom they can enjoy there, resulting in a tendency toward an “exaggerated” national identification with the country. 17-year-old Giuseppe, for example, describes his image of Italy as follows:

I like to go to Italy because it is warm down there, there is the sea / in Italy I can ride a vespa / I can do things I am not allowed to do here / my parents grant me more freedom / since I go out with people/ with the children of people they grew up with/ with our cousins / they know whom I am with / therefore there is no problem (IB02_G3, 65).

These identity-claims match, in various degrees, with the respondents’ official nationalities. Among the respondents holding Swiss citizenship (often as dual or even as triple citizens), those who inherited their Swiss nationality from an “indigenous” Swiss parent tend to identify more strongly as Swiss. The majority of those who have Swiss citizenship because at least one parent acquired it through a process of naturalization feel Italian/Spanish and Swiss in equal measure: Here, both criteria (ancestry and place of living) appear to be on a par, and lead to a feeling of dual belonging.

For most of the respondents’ multiple institutional affiliations stands for multiple national identifications. Bianca, for example, holds both Italian and Spanish citizenship, but not Swiss; expressing herself about the degree to which she sees herself as Spanish, Italian and Swiss, she states:

If I am being honest / I am Swiss / I grew up here and I have lived here since I was a child / and / I would be precisely Swiss-German, I grew up here/ I do not have much more to add (IB06_G3, 166).

Her answer shows the need to legitimize the claim that she can and may identify as Swiss, even though she is not officially Swiss. The profound impact of institutional affiliation upon self-definition is also revealed in Soledad’s statement; she only holds Spanish citizenship and therefore hesitates to refer to herself as Swiss:

So I am of course a Spaniard, but [...] /Perhaps I am a bit more Swiss / but more or less the same (EB05_G3, 119).

The hypothesis that the official citizenship(s) has a significant influence on the national self-identification of many of the G3 is further bolstered by the observation that those G3 in our sample, who perceive themselves exclusively as Italian/Spanish, also exclusively hold the corresponding citizenship.

b) Self-identification and language use

The G3 respondents who identify overwhelmingly as Italian/Spanish, tend to use the LO relatively often in their daily lives, and attribute an affective significance to this language. Furthermore, with just one exception, they all stem from sets of parents who speak the same language. The statements made by these youth reveal that they regard familial and national roots to be closely intertwined and difficult to separate. The perhaps most telling example was provided by Giuseppe:

I feel Italian 24 hours a day / I do not feel truly Swiss [...] I have never been in a situation where I felt more Swiss than Italian. [Q: How do you reckon that you are Italian?] it is my way of being [...] I am a bit of a noisemaker / I am not a person who loses his temper easily / yet it doesn't take much / it is a matter of temperament / also the language / I believe it is the way Italians are / I am just like that / my father and my uncles / all those I know are like that / the way we dress [...] the Italians I know are dressed just like this / a person is also the way he dresses (IB02_G3, 99).

The pronounced identification of this G3 type with the national origin of their grandparents or parents can be traced back “indirectly” to their language use. LO emerges as a crucial element in the sense of a *cultural carrier* as the proficiency in this language allows the G3 to explore their ancestral “culture of origin” (Dorian, 2001). Yet, it links also strongly to the construction of national/ancestral origin that prevails in the family. The familial construction of such affiliations usually rests upon cultural practices (such as language, culinary traditions, religious or traditional holidays) on the one hand, and upon socio-psychological traits or behaviors on the other hand. Giuseppe refers to both factors when, in his usage of LO, he speaks to his characteristics or his temperament and style of attire to legitimize his national self-identification. According to his mother, maintaining an Italian identity within the family is of great importance, which obviously exerts a strong influence upon the identification of the G3.

They feel Italian / when we happen to talk about taking the Swiss nationality / they say no / we are Italian/ we care about staying Italian / we want to be Italian / as they wish to feel Italian / there / as they grew up we taught them in such a way that they are attached to their origins even if they have never lived in Italy / they only go there for holidays / but my children speak Italian/ therefore they feel they are also Italian /indeed if somebody doesn't speak a word of Italian /how does he manage to understand, how does he manage to feel certain things? (IB02_G2, 107).

The argument for the legitimacy of their feelings of national affiliation also revolved around language skills and language use for many of the

interviewed youngsters.⁸ One feels Swiss because one speaks the LL most frequently or most competently (as in Bianca's case). Conversely, one feels (additionally) Italian or Spanish because one has a certain knowledge of Italian/Spanish and/or because one regularly speaks in the LO. In the same vein, in spite of Italian/Spanish ancestry, lacking any knowledge of the LO prevents the youth polled in our study from feeling Italian/Spanish. This is nicely illustrated by Claire's case:

Deep inside I feel Italian /but the language it is somewhat of a problem since I cannot speak the language (IG02_G3, 188, 192).

Muriel offers a similar explanation for why she sees herself as Swiss more than as Italian:

Because /I always speak French and the I am also half way so/ not really / after all I am more Swiss/ since I cannot speak the language very well / that I am learning in school and not from my parents (IG06_G3, 56).

These arguments indicate that, for several of the G3 respondents, language does function as an identity marker. Some – and, fascinatingly, it tends to be precisely those who identify most strongly with the origins of their grandparents – explain that the reason they sometimes see themselves as Swiss is because they speak the LO with an accent. For example, Christina claims that she really feels Spanish; first and foremost, she loves Spain and is proud of her Spanish roots. She justifies this by saying, amongst other things, that it is not very interesting to be 100% Swiss:

At least I have an origin / others are 100 percent Swiss / I do not feel it is good to be 100 percent Swiss (EG03_G3, 22-32).

This statement signifies a *symbolic identity*, also observed among some white US-Americans of the post-immigrant generations, for whom «Being ethnic makes them feel unique and special and not just vanilla» (Waters, 1990: 151). However, what makes Christina feel Swiss – more or less against her own will – is her French accent, which is present when she speaks Spanish:

Well, the accent / when I speak Spanish I have a French accent, which is different from those who can speak Spanish/ and have a Spanish accent / they know I am a foreigner as soon as they hear my accent while speaking Spanish (EG03_G3, 15).

⁸ It is important to acknowledge that the fact that the interviews investigated language transfer and language use is relatively certain to have had an effect: Having just been asked about this very subject, the respondents will have tended to explain their feelings of national affiliation with arguments relating to language skills and language use. Nevertheless, even when the potential bias is considered, these arguments retain their relevance, as will be shown below.

Such G3 are conscious that they speak differently than “normal” Italians and Spaniards; maybe this is even specifically pointed out to them by their audience. So language clearly functions as identity marker: Whether they want to or not, G3 with an accent in the LO are perceived and identified as “not quite belonging” by others.

Linguistic aspects are non-controllable identity markers just as features like the darker complexion that is commonly associated with “southern Europeans” or a family name: they communicate – and sometimes mis-communicate – identity without the deliberate cooperation of the speaker. Some of the interviewed G3 are confronted with and react to the stereotype of the dark-skinned southern European in their daily lives and, consequently, in their identity-establishing process. In her interview, Teresa stresses that she sees herself as Spaniard, *even though* her skin is not very dark and therefore everyone believes that she is Swiss:

I feel Spanish but in school [...] everybody thinks I am Swiss since I am not so dark skinned. Yet, there is nothing Swiss about me (EB04_G3, 77, 81, 81).

Teresa’s awareness of her outward appearance provides further confirmation of Waters’ observations that individuals are aware of their own physical appearances and of how closely they resemble stereotypes of their ethnic group. This consciousness can limit the range of ethnic choices available to an individual reacting to the relevant ascriptions by others.

The family name can also function as identity marker. Although our G3 respondents do not specifically report of any experiences in this regard, it is rather striking that those who identify most strongly with the origins of their grandparents, tend to have Italian/Spanish first and last names, while youth bearing names with “Swiss connotations” tend to hesitate to label themselves as Italian or Spanish.

When several identity markers match in terms of the national/ancestral stereotype (such as appearance, command of the LO, family name), G3 youngsters are more likely to identify with the national origins of their grandparents and parents. However, when their desired or perceived membership in the ancestral group of their grandparents does not match with the identity markers (be it language that is colored by an accent, an “incongruous” family name or a “non-typical” appearance), then the G3 have to deal with a “problem”. They struggle to justify a desired identity that appears “inconsistent”, and therefore may not be confirmed or even denied by one of the groups they deem relevant; this is an everyday experience of quite a few G3. Those who

cannot avail themselves of the LO as a particularly clear symbol of membership are particularly “disadvantaged” here. They endeavor to maintain the “inherited” and/or perceived desired identity, by verbally communicating their group membership, and/or by using other, ideally visible, signals at appropriate moments to show or to “prove” affiliation. Some, however, may adapt and consequently tend to claim membership with that national group, to which they are also ascribed externally.

The fact that *ancestry* and *place of birth/residence* are frequent arguments brought forward by the G3 in order to legitimize their national identity(ies) may indicate that the G3 understand national identity as a relatively stable fact over the course of time. Yet, several of the G3 respondents shared anecdotes showing how their feelings of national/ancestral affiliation have varied over time. Depending on their stage in life, the interaction situation and the interaction counterpart, one will choose a different identity; in this process the desire for a positive social identity as well as (anticipated) ascriptions by others play a significant part.

c) Self-identifications: a typology

Three combinations of ancestral identification and language communication competences among of the grandchildren of immigrants can be identified based on the principal conveyors to this identification:

1) Identity as family reproduction:

as they grew up we taught them in such a way that they are attached to their origins even if they have never lived in Italy (Giuseppe’s mother IB02_G2, 107).

Some of the respondent G3 were heavily influenced in their ancestral identification by the way in which national identity is constructed within the family, or particularly by the national identities that are “lived as an example” by the parents. Giuseppe provides a good example of this: he justifies his exclusively Italian identity by citing certain cultural practices (language, style of clothing) and socio-psychological traits and behaviors (chaotic, spirited) that characterize him, and which he also observes in other family members and other Italians. He has simply copied these behaviors, which he has learned to interpret as “typically Italian” from family “role models” he deems important, and he mimics them. Within the framework of familial identity reproduction, the language spoken in the family represents a characteristic cultural practice of the “role models”.

2) “Autonomous” self-identification:

After my trip / I wanted to have the Italian citizenship / I do not know why / I enjoyed this trip so much / therefore I told them [the parents]
I want the passport (Giovanna, IG03_G3, 112).

The self-identifications of these G3 appear to be “more autonomous”, more self-determined, to be found among young people that are in their earlier teens. Giovanna delivers a vivid example for this: Neither her parents nor her grandparents ever spoke to her in Italian during her childhood, nor did the family maintain a particularly strong connection to Italy. When Giovanna was 15 years old, a journey to Italy with friends triggered her “Italian phase”: She applied for the Italian passport that she was entitled to due to her ancestry and began to study Italian at school in earnest. For a period of approximately three years, this young woman identified very strongly with Italy and took autonomous steps aimed at deepening her own perception of herself as Italian.

With reference to this type of G3 in our sample, this transitory self-identification with the country of origin of the grandparents is particularly noticeable among the children of binational Swiss-Italian/Spanish parents. This type of national identification matches with symbolic identity. This desire felt by the members of the post-immigrant generations to learn the “lost” language of their forebears acts to point out very clearly the fragmented and symbolic nature of their ancestral identity, especially enhancing LO mastery.

3) “Heteronomous” self-identification:

I am seen as Spanish by others (Antonio, EB01_G3, 43).

In some cases, ancestral self-identification appears to be heavily influenced by extra-familial ascriptions by others. These G3 tend to identify themselves as that which extra-familial “others” see in them. During adolescence, the national attributions occurring in their (peer group) environment are of particular relevance. What is more, the “judgment” of the “audience” in the grandparents’ country of origin can also have an effect on the G3’s self-identification. Examples for this are provided by Rita and Antonio. In their experience, they are perceived as Spanish/Italian here in Switzerland (due to their appearance, their name, their LO proficiency), while in the grandparents’ country of origin (mainly because of their accent) they are swiftly identified as Swiss, and consequently they feel there more Swiss than they would like to admit. The situational dimension of identification emerges most clearly in this case. Furthermore, language skills and the manner of speaking are particu-

larly endowed with special significance as identity markers in these context-dependent situations of perpetual negotiation and renegotiation.

Discussion

This study suggests that the concept of “chosen” symbolic identity elaborated with regard to the members of the third generation of European immigrants in the United States can also provide an accurate frame for national identification among Italian and Spanish G3 in Switzerland. Clearly, in certain respects, the contextual conditions applicable in the two cases are comparable: As for “white ethnics” in the United States, in their daily lives, the Swiss grandchildren of Italian and Spanish immigrants have little reason to fear discrimination based on their national belonging or their declared national identity. Indeed, today, Swiss society has an overwhelmingly positive image of the respective groups of origin.

However, within multilingual and transnational Europe, LO skills play a strong role as identity markers for G3. They have to negotiate their self-identification in at least two linguistic “milieus”. It is not sufficient for the G3 to pledge themselves to their “claimed identity”, but rather, they also require validation by the respective “others”, by the “audience”, in order to be able to maintain it. Consequently, the “claimed identities” of the local G3 cannot have a character that is entirely symbolic, they come at a cost: the attainment of certain skills in the language of their grandparents.

The G3 respondents frame their skills in the language of their grandparents in light of the fact that multilingualism is highly regarded in today’s labor market as well as in society overall. They have observed and integrated the importance of the functional use and the increasingly prestigious significance of multilingualism, and they regard it as positive and desirable to grow up speaking two or more languages, or to acquire additional languages over the course of their life. From this point of view, LO skills can serve to assert an individual characteristic or an aspect of the social identity that has positive connotations, as part of the group of multilingual persons. “No encuentro bien ser cien por cien suiza” says Chirstina: to her, multiple identities and multilingualism are assets in today’s urban Switzerland. Such a statement points at a semiotic creation of identity, cutting across social and ethnic groups (Parkin 2016).

Conclusions

The study intended to assess qualitatively language and identity (re) production among families of well-established immigrant groups over three generations in the context of two superdiverse Swiss cities. It documents widespread LO competence among adult children of immigrants and a significant LO knowledge among grandchildren of immigrants necessary to support their identity claims.

Grandchildren of immigrants, as part of well-established ethnic groups, such as those of Italian and Spanish origin, exhibit a specific language ideology: they are aware of local language stratification and, at the same time, they challenge the depreciation ideology for minority groups in this stratification. They question the sharp design of social groups' boundaries drawn by languages: multilingualism provides an inclusive boundary-blurring frame where they can deploy discursive strategies accommodating for present superdiverse Swiss cities.

References

- Anderson, Benedict (1991). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London [etc.]: Verso.
- Barth, Frederik (ed.) (1969). *Ethnic groups and boundaries. The social organisation of cultural difference*. Bergen, Oslo: Universitetsforlaget.
- Billiez, Jacqueline (1985). La langue comme marqueur d'identité. *Revue européenne des migrations internationales*, 1 (2): 95-105.
- Centlivres, Pierre (1986). L'identité régionale: langage et pratiques. Approche ethnologique, Suisse romande et Tessin. In Id. (ed.), *Regionale Identität und Perspektiven: fünf sozialwissenschaftliche Ansätze - Les sciences sociales face à l'identité régionale: cinq approches* (77-126). Bern: Haupt.
- Crul, Maurice (2016). Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 42(1): 54-68.
- Dorian, Nancy C. (2001). Linguistic and Ethnographic Fieldwork. In Joshua A. Fishman (ed.), *Handbook of Language and Ethnic Identity* (25-41). New York: Oxford University Press.
- Fibbi, Rosita; Marinette Matthey (2010). Relations familiales et pratiques langagières des petits-enfants de migrants italiens et espagnols en Suisse. *Hommes et migrations*, 1288: 58-70.
- Fishman, Joshua Aaron (2001). From Theory to Practice (and Vice Versa): Review, Reconsideration and Reiteration. In Id. (ed.), *Can threatened languages be saved?* (451-483). Clevedon: Multilingual Matters.
- Gans, Herbert (1979). Symbolic ethnicity: the Future of Ethnic Groups and Cultures in America. *Ethnic and Racial Studies*, 2 (1): 1-20.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gonvers, Jean-Pierre et al. (1980). *Qui sont-ils? Suisses et/ou Espagnols? La deuxième génération d'immigrés espagnols en Suisse*. Lausanne: Institut de science politique.
- Kroskrity, Paul V (2004). Language ideologies. In Alessandro Duranti (ed.), *A companion to linguistic anthropology* (496-517). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Lüdi, Georges; Py, Bernard (eds.) (1995). *Changement de langage et langage du changement*. Lausanne: l'Age d'Homme.
- Parkin, David (2016). From Multilingual Classification to Translingual Ontology: A Turning Point. In Karel Arnaut et al. (eds.), *Language and super-diversity* (71-88). New York-London: Routledge.
- Portes, Alejandro (2000). An Enduring Vision: The Melting Pot that Did Happen. *International Migration Review*, 34 (1): 243-48.
- Portes, Alejandro; Zhou, Min (1993). The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants among post-1965 Immigrant Youth. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530 (1): 74-96.
- Poutignat, Philippe; Streiff-Fenart, Jocelyne (1995). *Théories de l'ethnicité*. Paris: Puf.
- Sciolla, Loredana (2010). *L'identità a più dimensioni. Il soggetto e la trasformazione dei legami sociali*. Roma: Ediesse.

- Stösslein, Hartmut (2005). *Die Einstellung linguistischer Laien der ersten, zweiten und dritten Latino-Generation beim spanisch-englischen Sprachkontakt in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Bamberg: Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
- Tajfel, Henri; Turner, John C. (1986). The social identity theory of intergroup behaviour. In Stephen Worchel and William G. Austin (eds.), *Psychology of intergroup relations* (7-24). Chicago: Nelson-Hall.
- Vertovec, Steven (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6): 1024-1054.
- Vijver, Fons van de et al. (2015). On the need to broaden the concept of ethnic identity. *International Journal of Intercultural Relations*, 46: 36-46.
- Waters, Mary C. (1990). *Ethnic Options. Choosing identities in America*. Berkeley: University of California Press.
- Wicker, Hans-Rudolf (2008). Imaginierte Gemeinschaften. *terra cognita*, 13: 14-17.
- Wodak, Ruth (2009). *The discursive construction of national identity*. Oxford University Press.
- Wyssmüller, Chantal; Fibbi, Rosita (2014). Eine Sprache und ein Pass als Erbe: Mehrsprachigkeit bei Enkelkindern von Migranten in der Schweiz. In Hilde Weiss, Philipp Schnell and Gülay Ateş (eds.), *Zwischen den Generationen. Transmissionsprozesse in Familien mit Migrationshintergrund* (23-47). Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Diaspora ellenica in Italia: micro-luoghi e grecità

ANDREA PELLICCIA

a.pelliccia@irpps.cnr.it

Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS)

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

This paper is the result of a larger research project that had the phenomenon of contemporary Greek diaspora in Italy as its object of study. In light of the lacking and fragmented literature on that argument, the author attempts to fill this scientific gap, making a contribution to the studies on the Greek diaspora abroad. In a field research on Greek second generation in Italy, among the issues covered is how Greek second generation members relate to the Hellenic institutions and 'sites of belonging' in Italy, by investigating the ways in which they use their ethnic resources and define their Greek identity.

Parole chiave: diaspora greca; grecità; seconda generazione; reti sociali; risorse etniche

Obiettivi, note metodologiche e caratteristiche socio-demografiche

Questo articolo è il risultato di una ricerca più ampia che ha avuto come oggetto di studio il fenomeno della diaspora ellenica contemporanea in Italia (Pelliccia e Raftopoulos, 2016)¹. Tale fenomeno è un tema non ancora adeguatamente trattato dalle discipline storiche e sociali. Alla luce della scarsa e frammentata letteratura attinente a tale argomento, l'articolo intende apportare un contributo agli studi sulla diaspora greca nel mondo e all'incremento di prospettive e punti di vista qualitativamente differenti nello studio della migrazione umana.

Congiuntamente alla ricostruzione storica della diaspora ellenica contemporanea in Italia, la ricerca ha contemplato una lunga e ap-

¹ Ringrazio l'Ambasciata di Grecia a Roma e la Federazione delle Comunità e Confraternite Elleniche in Italia per aver concesso il patrocinio morale alla ricerca.

profondita fase sul campo, di carattere qualitativo, che ha focalizzato l'attenzione sui membri di seconda generazione ellenica. Nell'individuare e costituire il target di riferimento sono state incluse tutte quelle persone con almeno un genitore di nazionalità greca e che attualmente vivono sul territorio italiano. Seguendo una prospettiva sociologica, si è deciso inoltre non solo di prendere in considerazione coloro che sono nati in Italia, ma anche tutti gli individui giunti nella penisola italiana ad un'età non superiore ai sei anni, cioè ad un'età prescolare. Tale decisione è stata motivata da criteri definitori che ritengono questa categoria di persone praticamente indistinguibile dalla definizione di seconda generazione, nonostante essa venga registrata come nata all'estero dalle statistiche sul censimento della popolazione.

La ricerca sul campo ha analizzato una fitta serie di tematiche: la ricostruzione della storia familiare, il processo di costruzione identitaria, il grado di coinvolgimento nella vita delle comunità e istituzioni elleniche, le varie forme e pratiche transnazionali tra cui il *roots tourism* e, infine, il fenomeno della contro-diaspora. In questo articolo verrà esaminato il grado di frequentazione delle istituzioni e dei "siti di appartenenza" da parte dei membri di seconda generazione ellenica, indagando sulle modalità attraverso le quali essi utilizzano le proprie risorse etniche e definiscono il proprio senso di grecità.

La fase esecutiva dell'indagine ha visto il coinvolgimento del mondo istituzionale ellenico in Italia: l'Ambasciata di Grecia, numerosi consolati greci e la Federazione delle Comunità e Confraternite Elleniche in Italia (FCCEI). In aggiunta, sono stati presi, come informatori privilegiati e preziosi canali di accesso al target di riferimento, i referenti di varie associazioni/fondazioni italo-greche e numerose realtà elleniche attive in Italia che ruotano intorno al mondo del web. Sono state intervistate 256 persone mediante la somministrazione di un questionario e sono state raccolte 70 storie di vita. La conduzione dei questionari è avvenuta *face to face* e via web. Le interviste sono state realizzate, da maggio 2014 a febbraio 2015.

In merito alle caratteristiche socio-demografiche della seconda generazione ellenica coinvolta nella ricerca, i dati anagrafici presentano uno scarto tra la componente maschile e quella femminile di oltre sei punti percentuali (46,8% vs 53,2%) ed una prevalenza della fascia di età giovanile tra i 10 e i 34 anni (49,8%), rispetto a quella di 35-59 anni (33,6%) e di oltre i 60 anni (16,6%)². In riferimento al luogo di nascita, la maggio-

² È importante riportare che quasi tutti gli individui appartenenti alla classe di età 10-34 anni sono adulti e non vivono con i propri genitori. Infatti, solo una stretta minoranza ha un'età inferiore ai 18 anni (10 unità) e, di conseguenza, non influisce in maniera significativa sull'analisi dei dati. Ciò sta a significare che la grande maggioranza non viene condizionata dai punti di vista dei propri genitori e che le loro opinioni possono essere considerate autonome.

ranza è nata sul suolo italiano (82,6%) a fronte del 13,6% nato in Grecia e di una strettissima minoranza (3,8%) proveniente da altri Stati quali Egitto, Svizzera, Albania, Inghilterra e Romania. Prendendo in esame gli individui nati sul territorio ellenico, le principali periferie (suddivisioni amministrative territoriali) di provenienza sono l'Attica e l'Egeo meridionale, seguiti dalla Macedonia centrale, dalla Macedonia orientale e Tracia, dalla Grecia occidentale e dalla Tessaglia. Per quel che concerne la cittadinanza, ben oltre la metà (61,7%) è in possesso esclusivamente della cittadinanza italiana rispetto a quelli con doppia cittadinanza (31,9%) e a coloro che sono solo cittadini greci (5,5%). Un'ultima osservazione riguarda la distribuzione territoriale di residenza, evidenziando che è stata raggiunta un'ampia copertura regionale. Infatti, fatta eccezione per la Basilicata, tutte le regioni italiane sono rappresentate. Tuttavia, siamo in presenza di un considerevole sbilanciamento in virtù del fatto che la metà delle persone intervistate vive nelle regioni dell'Italia centrale (49,4%), mentre si registrano percentuali minori di coloro che abitano il nord Italia (31,5%) e l'Italia meridionale (19,1%).

Siti di appartenenza e micro-luoghi: la debolezza dei legami delle reti sociali

Come menzionato sopra, una sezione della ricerca sul campo ha avuto come focus il grado di coinvolgimento in tutti quei siti di appartenenza e micro-luoghi ellenici presenti sul territorio italiano. Si è indagato se e come i membri di seconda generazione si inseriscono nel network e nel tessuto socio-culturale greco costituito dalle Comunità³ e istituzioni elleniche, dal mondo dell'associazionismo strutturato, dalla Chiesa greco-ortodossa nonché da tutti quei complessi associativi di legami interpersonali che condividono la comunanza di origine ellenica. Una

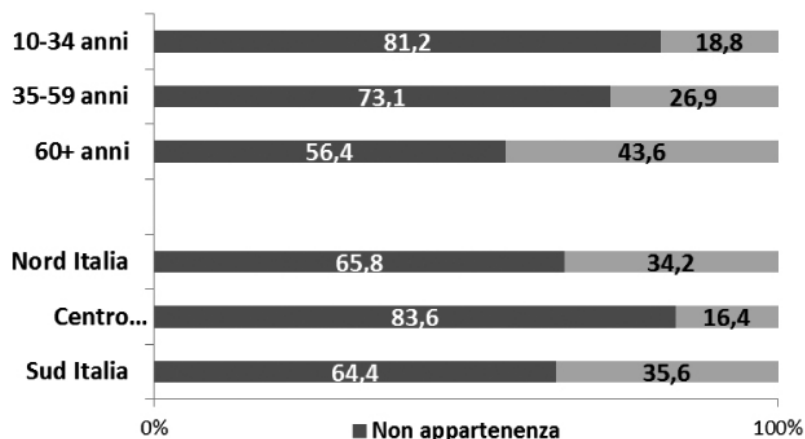
³ Nonostante la situazione in Italia negli ultimi decenni non sia comparabile con la fioritura delle comunità elleniche in età moderna, le Comunità Elleniche in Italia rappresentano ancora un punto di riferimento piuttosto importante nell'alveo istituzionale. Un momento di svolta è stato indubbiamente la creazione della Federazione delle Comunità e Confraternite Elleniche in Italia (FCCEI) nel giugno del 1991. Tra i numerosi obiettivi della FCCEI compaiono la promozione delle relazioni tra le varie Comunità, il coordinamento dei rapporti tra le Comunità e la Grecia, lo sviluppo dei loro contatti nel settore sociale, culturale, turistico, artistico e sportivo, nonché la promozione della diffusione della cultura e l'insegnamento della lingua neellenica. La FCCEI è diventata, così, il punto di raccordo per le tutte le Comunità Elleniche sparse sul territorio italiano, costituendo un fondamentale intermediario sociale, culturale e civile tra Grecia e Italia, nonché un facilitatore delle relazioni fra i cittadini greci e i loro diversi interlocutori. Per un maggiore approfondimento delle Comunità Elleniche in Italia si rimanda a Pelliccia e Raftopoulos, 2016: 17-46 e 89-97.

delle ipotesi di partenza è stata quella di considerare le Comunità e tutte le altre forme di associazionismo, più o meno istituzionali, come vitali luoghi di aggregazione deputati al rafforzamento delle reti di connazionali greci, contribuendo alla creazione e alla circolazione di capitale sociale derivante dalla comune origine e dal riferimento simbolico ad una patria ancestrale.

Dalla ricerca sul campo è emersa una certa debolezza dei legami con gli ambiti istituzionali e associazionistici che si esplica concretamente nella scarsa affiliazione e nell'assenza della necessità di fare riferimento a reti più strutturate. Complessivamente, si registra infatti una bassa numerosità di iscrizioni o appartenenza ad una Comunità Ellenica o ad altre associazioni greche o italo-greche (25,6%), a cui va aggiunta sovente la mancanza di intenzione a farne parte o, addirittura, di conoscenza della loro esistenza. Tuttavia, entrando nel dettaglio, una prima osservazione da fare riguarda il gap generazionale legato alla variabile dell'età: la scarsa adesione si presenta di gran lunga tra la componente giovanile (10-34 anni) rispetto a quella degli over 60 (18,8% vs 43,6%). Un'ulteriore considerazione è che tra i residenti nelle regioni dell'Italia centrale si riscontra la percentuale più bassa pari al 16,4% a fronte di coloro che vivono nel nord Italia e nel Meridione, probabilmente per una minore presenza di Comunità Elleniche nel centro Italia (grafico 1). Facendo una panoramica delle Comunità a cui i soggetti intervistati sono iscritti compaiono, per l'Italia settentrionale, la Comunità Ellenica di Brescia e Cremona, il Centro Ellenico di Cultura di Milano, la Comunità Storica dei Greci Ortodossi in Venezia, la Comunità Greco-orientale di Trieste e la Comunità Ellenica dell'Emilia Romagna. In merito al centro Italia, l'unica comunità riportata nei questionari è la Comunità Ellenica di Roma e Lazio, mentre per le regioni meridionali vengono indicate la Comunità Ellenica di Napoli e Campania, la Comunità Ellenica di Brindisi, Lecce e Taranto, la Comunità Ellenica "Trinacria" di Palermo ed, infine, la Comunità Ellenica dello Stretto. In misura inferiore, alcuni hanno risposto di far parte di associazioni legate alla danza tradizionale (Opa Opa, Associazione culturale italo-greca Hellas, Terpsichori), alla chiesa greco-ortodossa (Associazione Insieme per l'Athos), agli studi umanistici (Associazione nazionale di studi neogreci) o, infine, di appartenere ad altre associazioni culturali più generiche come l'"Associazione Italo-Ellenica La Stella di Rodi" e l'"Associazione Italoellenica Grecia Salentina". Infine, è interessante riportare che, tra i membri di seconda generazione coinvolti nella ricerca, alcuni ricoprono cariche significative all'interno di Comunità e associazioni (presidente, vice-presidente, segretario) oppure hanno

stretti vincoli familiari con persone che lavorano presso le istituzioni elleniche (ambasciata, consolato, FCCEI). In tutti questi casi, si può asserire che il network ellenico si esplica come forma di sponsorizzazione fino a generare una condizione di centralità nella sfera della promozione professionale legata al capitale sociale.

Grafico 1. Appartenenza a comunità o associazioni elleniche in Italia per età e area geografica (%)



Fonte: Indagine Irpps-Cnr, 2015

Così come per l'affiliazione alle reti istituzionali e associazionistiche, anche in riferimento alla fruizione di iniziative sociali e culturali greche in Italia, non si riscontra un'ampia partecipazione. Sono pochi, infatti, i fruitori e gli attori dei processi partecipativi e culturali di matrice ellenica. Solo il 18% afferma di avervi partecipato spesso o molto spesso, a dispetto dell'82% che non ha manifestato interesse o l'ha fatto raramente. Nonostante la scarsa adesione, siamo comunque in presenza di una vasta ed eterogenea gamma di iniziative che spaziano dalle manifestazioni o attività di promozione e diffusione della cultura ellenica (musica, danza, cucina, letteratura, cinema, teatro, ecc.) a quelle legate alle festività tradizionali, come il taglio della *Vasilòpita* (tipica torta di Capodanno) e la Pasqua, all'interno delle comunità locali o della chiesa greco-ortodossa. Anche in questo caso le variabili dell'età e della residenza territoriale, affiancate a quella della cittadinanza, sembrano avere un certo peso sui risultati dell'indagine. Percentuali meno elevate si registrano infatti all'interno della componente giovanile, tra i residenti delle regioni dell'Italia centrale e tra chi non è in possesso della cittadinanza greca.

Un'ulteriore area esplorativa di indagine ha riguardato la sfera micro-sociale, spontanea e largamente informale basata su vincoli di amicizia o semplice conoscenza, anche quindi al di fuori dei circuiti più propriamente formali e istituzionali. Ai membri di seconda generazione è stato chiesto qual è il loro grado di frequentazione di altri individui di origine ellenica. Una delle ipotesi di partenza è stata quella di ritenere la frequentazione di altre persone aventi la medesima origine nazionale un'opportunità di recuperare, rielaborare o rafforzare la propria identità mista, o "col trattino", risituando la propria grecità e le proprie categorie simboliche all'interno della vita quotidiana. Anche in questo caso, i risultati evidenziano una debolezza dei legami piuttosto rilevante. Quasi la metà delle persone intervistate (45,1%) dichiara di frequentare poche persone con origine ellenica, affiancate da coloro che non hanno coltivato alcuna relazione (22,3%), a fronte di quelli che ne frequentano abbastanza (24,0%) e molte (8,6%). A differenza dei dati relativi all'affiliazione al mondo istituzionale/associazionistico e alla partecipazione ad iniziative socio-culturali, questa volta assistiamo ad una correlazione inversa rispetto all'età. Di fatto, con l'aumentare degli anni si riduce il campo microsociale fondato su vincoli di amicizia con altri italo-greci: tra gli individui appartenenti alla classe di età di 10-34 anni il 34,2% dichiara di frequentarne molti o abbastanza, rispetto a quelli della fascia di età di 35-59 anni tra cui si registra il 30,3% e tra gli over 60 con una percentuale pari al 19,7%. In aggiunta, la cittadinanza incide in maniera consistente sulla presenza del network sociale informale con uno scarto di circa sette punti percentuali tra i titolari e i non titolari della cittadinanza greca.

La Chiesa greco-ortodossa rappresenta un ulteriore importante sito di appartenenza e micro-luogo per la diaspora ellenica. A differenza della comunità cattolica, la quale si riconosce in una chiesa universale e transterritoriale, la Chiesa greco-ortodossa, così come le altre chiese ortodosse (bulgara, russa, romena ecc.), si distingue per essere autocefala, radicata fortemente al territorio di origine e alla propria lingua⁴. Nel rivestire un ruolo vitale a partire dall'epoca bizantina e, in maniera preponderante, nel corso della *Turcocratia* (dominazione ottomana), la chiesa cristiano-ortodossa ha costituito il cuore dell'identità greca e la grecità ortodossa è divenuta uno degli aspetti più durevoli della diaspora ellenica. Sotto il profilo storico i greci all'estero, dopo aver raggiunto una

⁴ Tuttavia, occorre precisare che negli ultimi anni stiamo assistendo sempre più alla promozione di una certa pan-ortodossia universale, senza quindi una diretta relazione all'identità etnica e/o regionale (Koukoutsaki-Monnier, 2010).

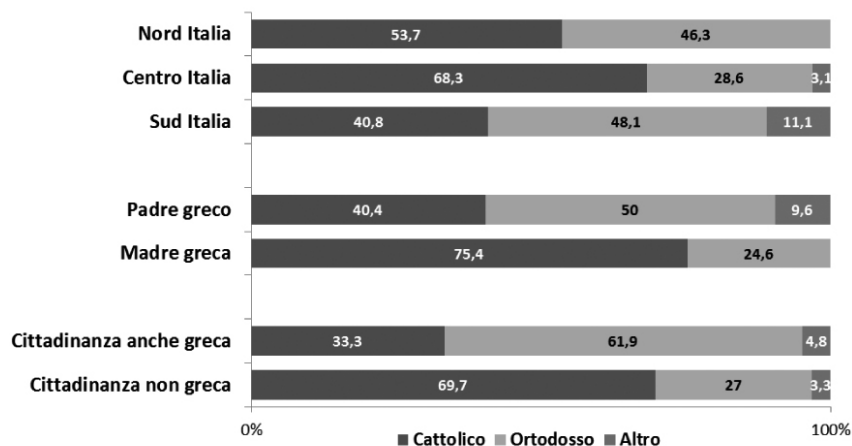
certa soglia numerica, hanno dato vita a comunità che si sono sviluppate proprio intorno alla chiesa e, assieme alla lingua, essa ha rappresentato l'unico elemento costante sia nel tempo che nello spazio, divenendo così il comune denominatore della cultura ellenica (Scourby, 1980: 44; Constantinou, 2007: 254). Rispetto alla lingua, la chiesa ha costantemente contribuito al mantenimento linguistico: la liturgia è in lingua greca e la conoscenza del greco è un requisito importante per la partecipazione alla vita della chiesa che, a sua volta, rinforza la lingua praticandola in varie forme (moderna, ellenistica ecc.). A partire dall'età moderna, in particolare dal crollo di Costantinopoli, in molte città italiane (prime fra tutte Venezia, Trieste, Napoli, Livorno), la formazione di chiese greco-ortodosse ha rispecchiato le tradizioni comunitarie rimandando ad un luogo metafisico intriso di un forte vissuto secolare. Ancora oggi, chiese storiche come quella di San Giorgio a Venezia o quella di San Pietro e Paolo dei Greci a Napoli non solo sono luoghi di culto dove rafforzare la propria fede ma hanno una funzione di consolidare la propria identità in quanto spazi di aggregazione e socializzazione per molti greci. Per la seconda generazione potrebbero rappresentare un territorio istituzionale assai efficace per il processo di costruzione identitaria che affonda le radici in un passato comune, per la percezione di significati culturali condivisi e per la configurazione di valori comunitari all'interno della diaspora. Possono, inoltre, offrire ampie opportunità al fine di generare nuove connessioni con la madrepatria, rinvigorire il senso di appartenenza collettivo nonché produrre nuove identità.

Rispetto ai partecipanti all'indagine che dichiarano di professare una religione (55,8%), quasi 4 su 10 sono di fede cristiano-ortodossa. Entrando più specificatamente nel dettaglio, il fattore dell'età ha una forte incidenza sulla quota degli ortodossi in virtù dello scarto riscontrato tra la componente giovanile della classe di età di 10-34 anni (45,8%) e gli ultra sessantenni (23,5%). Anche altre variabili come l'area geografica, la tipologia del genitore e la cittadinanza svolgono un ruolo assai significativo. Il grafico 2 mostra come percentuali più rilevanti di cristiano-ortodossi si registrino tra i residenti nelle regioni italiane meridionali e settentrionali (rispettivamente con il 48,1% e il 46,3%), tra coloro che hanno il padre greco (50,0%) e tra i titolari di cittadinanza ellenica (61,9%). Essere credente e abbracciare una fede non necessariamente significa essere praticante e frequentare la chiesa. Nel suo complesso, considerando quindi credenti e non credenti, il nostro target di riferimento non frequenta solitamente la chiesa greco-ortodossa. Solo il 6,9% riferisce di farlo in maniera assidua a fronte del 59,2% che sostiene di non esservi mai stato nel corso della propria vita e del 33,9%

che afferma di recarvisi sporadicamente. Un'ultima osservazione assai rilevante è che anche all'interno della quota dei battezzati con rito cristiano-ortodosso la chiesa non esercita un richiamo religioso: solo 3 su 10 dichiarano di frequentarla abitualmente. A suffragare questi dati sono anche numerosi frammenti narrativi delle storie di vita raccolte nel corso della ricerca sul campo da cui è emerso che la (scarsa) frequentazione della chiesa greco-ortodossa è strettamente legata non tanto a motivi dettati dalla fede ma da uno spirito comunitario che induce la seconda generazione a considerare questo luogo come spazio di socializzazione in cui maturare un senso di appartenenza collettiva.

Frequento la chiesa greca in qualche occasione ma più per un'appartenenza generale. Quando eravamo più piccoli ci capitava di andare a Pasqua o a Natale ma per tradizione, come gesto simbolico, non per credo religioso. (Matteo, 25 anni, origine della madre: Salonico)

Grafico 2. Credo religioso per area geografica, tipologia del genitore e cittadinanza (%)



Fonte: Indagine Irpps-Cnr, 2015

I risultati presentati finora mostrano quindi uno scarso coinvolgimento da parte della seconda generazione nella vita delle istituzioni e nel mondo dell'associazionismo ellenico nonchè la presenza di un network sociale poco strutturato. In aggiunta, rispetto al grado di organizzazione comunitaria, numerose storie di vita raccolte nel corso della ricerca

sul campo denotano un netto spartiacque con la prima generazione, maggiormente inserita nel tessuto sociale ellenico. Tale fenomeno può essere spiegato da molteplici fattori. A livello macro, una prima variabile potrebbe essere un più alto grado di maturità di insediamento della diaspora greca rispetto al passato che implicherebbe un minor legame alla comune appartenenza etnico-nazionale. A livello micro, invece, potrebbe essere ricondotto ad ulteriori indicatori di stabilizzazione dell'inserimento sociale come una certa percezione di "vicinanza" culturale, l'essere figli di una coppia mista e l'assenza di una reale necessità di mutuo supporto. Ma ciò che, al disopra di tutto, emerge è che l'attaccamento alla Grecia avviene più a livello particolaristico e familiare. La famiglia è, infatti, il principale artefice del mantenimento della grecità e della conservazione dei tratti culturali attraverso ad esempio, come vedremo in seguito, la trasmissione della lingua di origine. La gestione dei processi di identificazione e appartenenza in relazione al "senso delle origini" si attiva proprio all'interno del contesto familiare (in senso nucleare o allargato), inteso come una sorta di teatro culturale multiforme. Sulla base di un forte orientamento intriso di particolarismo e familismo, la socializzazione familiare contribuisce a determinare e forgiare le vite e i sé "traslati" nella patria ancestrale, rappresentando un punto focale per l'analisi della parabola identitaria dei membri di seconda generazione, in quanto si configura come una "cassetta degli attrezzi" a loro disposizione nonché un luogo in cui si concretizza il processo di acquisizione sociale di informazioni sulla terra dei propri genitori. Di conseguenza, l'effetto cumulativo dell'azione dei rapporti familiari e particolaristici produce un'identità dislocata e l'assenza della ricerca di grecità incorporata nell'ambito istituzionale. Siamo, cioè, in presenza di reti più concentrate ed esclusive ricondotte a cerchie sociali fondate sull'appartenenza familiare all'interno delle quali la seconda generazione può scoprire o riscoprire la patria ancestrale come fonte della "vera" grecità, non reperibile tramite altre agenzie di socializzazione e acculturazione. L'identità greca si definisce quindi grazie a queste collocazioni intrafamiliari e mediante la posizione ricoperta all'interno di esse. Laddove assistiamo alla fruizione degli eventi socio-culturali o delle festività di matrice ellenica, essa avviene il più delle volte tramite il ruolo di intermediazione delle famiglie. Come traspare da numerosi frammenti narrativi delle persone intervistate, è proprio la famiglia a costruire i tasselli culturali e sociali che vanno a comporre la diaspora, divenendo il luogo in cui richiamare simbolicamente il luogo di origine, rafforzare la propria grecità e consolidare le reti sociali. Per i membri di seconda generazione, condivide-

re situazioni interfamiliari significa mappare una geografia culturale e allontanare il rischio della perdita della propria grerit , grazie alla creazione di una nuova grande “famiglia” in Italia.

Tutti gli anni festeggio la Pasqua greco-ortodossa con la mia famiglia. Alcune volte ci capita di festeggiarla in Grecia con i parenti greci ma, il pi  delle volte, rimaniamo in Italia. La cosa pi  bella per    che ci incontriamo con altre famiglie come la nostra, con origini greche. Siamo come una grande famiglia. E facciamo esattamente tutto quello che si farebbe in Grecia: dipingiamo le uova di rosso per poi romperle a tavola dicendo “Christ s an sti” [Ges    risorto], balliamo e mangiamo l’agnello. Questi sono i momenti in cui mi sento greco e questo far  quando avr  dei figli. (Giorgo, 30 anni, origine del padre: Atene)

Modi di appartenere e risorse etniche nella definizione della grerit 

La prima e la seconda generazione greca possono manifestare specifici livelli di etnit  e diversi modi di impiego delle risorse etniche. Un valido punto di partenza nell’esaminare le dinamiche del processo di identificazione culturale pu  essere la distinzione tra i “modi di essere” e i “modi di appartenere” (Levitt e Glick Shiller, 2003). I “modi di essere”, che qui attribuiamo alla prima generazione, fanno riferimento a relazioni e pratiche sociali che implicano la partecipazione e l’impegno concreto entro determinati contesti fatti di istituzioni, comunit , associazioni e cos  via. Pur investendo la dimensione comportamentale, essi non richiedono una precisa consapevolezza o un’identificazione culturale da parte degli individui mediante l’utilizzo di etichette culturali, in virt  del fatto che certi valori e codici sono profondamente incorporati e introiettati. I “modi di appartenere”, specifici invece della seconda generazione, alludono a pratiche concrete e azioni visibili che rispondono ad una connessione consapevole con una determinata cultura. Fondendo consapevolezza e azione dell’identit , i modi di appartenere necessitano di evidenziare un’appartenenza facendo ricorso anche ad operazioni simboliche.

Le domande ricorrenti che la seconda generazione si pone hanno a che fare con la concettualizzazione della propria identit  culturale e dell’autenticit  della grerit : «chi   greco? Come si diventa greco? Cosa si fa per essere greco? Occorre essere nati e cresciuti in Grecia, parlare la lingua greca e abbracciare la fede greco-ortodossa?». Spesso, un riscontro a tali domande avviene proprio grazie alla manifestazione dei “modi appartenere”, ossia a quei comportamenti e azioni implicanti un

senso di riconoscimento e consapevolezza nei contesti pubblici di etnicità quali, ad esempio, ambiti e luoghi di lavoro, siti di appartenenza e micro-luoghi. È qui che la seconda generazione può strutturare e plasmare la propria identità culturale fino ad arrivare ad un riconoscimento della propria grecità tramite anche l'impiego delle proprie risorse etniche.

Complessivamente, le persone che hanno preso parte a questa indagine sono caratterizzate da elevate credenziali formative e da percorsi professionali altamente qualificati e molti di questi ruotano attorno alla realtà ellenica in Italia. Tra gli intervistati compaiono proprietari di ristoranti greci, imprenditori di import-export tra Italia e Grecia, giornalisti e corrispondenti esteri per mittenti televisive elleniche, docenti di lingua e letteratura greca moderna, musicisti e insegnanti di danze tradizionali. Altri lavorano come traduttori-interpreti o ricercatori scientifici che trattano tematiche legate alla situazione contemporanea ellenica o come guide e accompagnatori turistici. In tutti questi ambiti professionali, la seconda generazione ha la possibilità non solo di sfruttare il proprio capitale culturale e sociale accumulato negli anni, ma anche di riconoscere e ribadire la propria grecità al di fuori della madrepatria. Nel richiamare simbolicamente il luogo di origine, essa acquisisce quella consapevolezza utile a sviluppare la propria etnicità e il proprio essere nel mondo, marcando il senso di appartenenza e il sentire comune. I "modi di appartenere" quindi sono strettamente legati al mantenimento del deposito di capitale socio-culturale e al rafforzamento dei legami con la terra dei genitori che si materializzano nell'estensione della stessa terra ancestrale in Italia.

I ristoranti greci costituiscono un altro micro-luogo diasporico dove i membri di seconda generazione possono sviluppare i "modi di appartenere" ed impiegare le risorse etniche. Oltre ad essere spazi di socializzazione e di transnazionalismo simbolico laddove, assieme all'importazione di prodotti alimentari provenienti dalla Grecia, viene ricostruita una specifica geografia culturale, essi sono territori in cui l'interconnessione tra pratiche culturali ed etnicità può essere individuata nell'"habitus" di Bourdieu (1977), in quanto incorporamento di significati sociali, concretizzato attraverso l'interazione con un intero ambiente simbolicamente strutturato. La presenza di elementi tangibili, come il cibo, la musica e le danze greche, costituisce uno strumento efficace per il processo di identificazione e affermazione della propria grecità. Infatti, i membri di seconda generazione che svolgono attività di ristorazione, che organizzano eventi finalizzati alla celebrazione di particolari festività e alla promozione della cultura ellenica, o che animano le serate dei fine settimana nelle vesti di musicisti e balle-

rini all'interno dei ristoranti greci, possono dichiarare esplicitamente un senso di autenticità della loro greicità. Nel farlo, essi costruiscono una positiva auto-immagine, scegliendo e negoziando le modalità per affermare la propria identità e per essere percepiti come desiderano. Al contrario dei "veri" greci, ossia la prima generazione, devono provare la loro etnicità, non solo rispetto all'"altro" ma anche per la propria identità (Panagakos, 2003: 206). Tuttavia, questa greicità va continuamente ricostruita, riprodotta e ribadita perché non è un elemento ontologicamente immutabile ma è il frutto di negoziazioni ed interpretazioni simboliche. Grazie alla realizzazione di queste pratiche visibili e concrete, i membri di seconda generazione possono continuamente e costantemente definire se stessi come "veri" e "autentici" greci nella piena consapevolezza di poter essere riconosciuti come tali, sia da un pubblico greco che italiano. Inoltre, in qualità non di semplici interpreti ma di ricettori attivi di un patrimonio culturale trasmesso dai propri genitori, questa componente della seconda generazione contribuisce a perpetuare tradizioni simboliche, interazioni rituali e memorie incorporate nella diaspora ellenica.

Una delle cose che mi piace fare è andare al ristorante greco a ballare quando c'è musica dal vivo. Lì mi sembra di essere in Grecia con tutti quei sapori, odori, suoni tipicamente greci. Le danze mi piacciono molto e continuo ad impararle. Spesso porto i miei amici italiani e loro lì capiscono veramente che sono greca. Quando mi vedono ballare con l'abbigliamento tradizionale e cantare tutte le canzoni mi riconoscono come una vera greca. E ne vado orgogliosa. (Maria, 42 anni, origine della madre: Salonico)

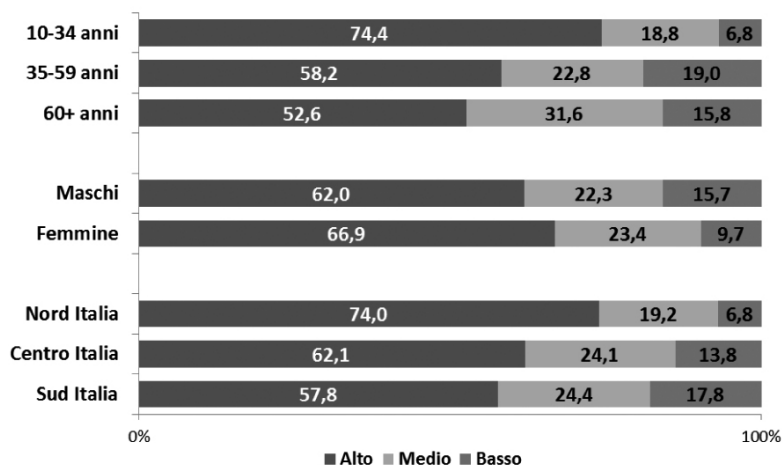
Ho sempre desiderato immergermi davvero nella cultura greca. E così col tempo ho iniziato ad aiutare alcuni amici ad organizzare eventi, al di fuori però delle Comunità greche. Mi sono sempre considerato un po' un cane sciolto. Ho capito che questa cosa mi piace veramente e mi fa sentire vivo. Ma soprattutto mi fa sentire greco. E poi penso che sia un modo per rimanere in contatto con la Grecia e trasmettere la tradizione greca qui, sia ad altri italo-greci come me che agli italiani. (Dimitri, 28 anni, origine del padre: Iraklio)

Come già accennato, un'ulteriore risorsa etnica e fondamento dell'identità ellenica è, senza ombra di dubbio, la lingua. Oltre a rappresentare uno strumento di comunicazione, essa è un indicatore cruciale della robustezza e della vitalità di una diaspora. Le comunità elleniche all'estero hanno una grossa reputazione per il successo del mantenimento linguistico (Tamis, Gauntlett e Petrou, 1993) e tale discorso vale anche per la diaspora greca in Italia. Infatti, dai questionari raccolti nel corso della ricerca è emersa una consistente padronanza della lingua greca. Il 65,0% dichiara

di essere madrelingua o di avere un'ottima/buona conoscenza del greco, a fronte del 22,6% che afferma di possedere un livello medio (discreto/sufficiente) e del 12,4% privo di alcuna competenza linguistica.

Come si evince dal grafico 3, scendendo maggiormente nei dettagli, variabili come età, genere ed area geografica di residenza incidono in maniera piuttosto significativa sulle competenze linguistiche. Nel primo caso, siamo in presenza di un'alta correlazione inversa con uno scarto di ben ventidue punti percentuali tra la componente degli over 60 e quella degli individui appartenenti alla classe di età dei 10-34 anni che sostengono di avere un alto livello di conoscenza della lingua ellenica (rispettivamente 52,6% e 74,4%). In merito al genere, il maggior divario si registra tra coloro che dichiarano di non avere alcuna competenza linguistica, ossia il 15,7% degli uomini ed il 9,7% delle donne le quali, a loro volta, presentano una quota di madrelingua equivalente al doppio della componente maschile (28,2% vs 14,8%). In riferimento all'area geografica di residenza, assistiamo a notevoli discrepanze ripercorrendo lo stivale del paese: il tasso più elevato di conoscenza della lingua greca si riscontra tra i residenti nelle regioni settentrionali (75,0%) a scapito di coloro che vivono nel sud (62,1%) e nel centro Italia (57,8%). Anche il fattore della cittadinanza ha un suo peso sui dati relativi alla padronanza del greco. A dichiarare di avere un alto grado di conoscenza linguistica sono maggiormente i titolari di cittadinanza greca rispetto a chi è solo cittadino italiano, con uno scarto pari a quindici punti percentuali. Infine, un'ultima osservazione interessante riguarda la tipologia del genitore in quanto le competenze linguistiche non sembrano dipendere dall'avere il padre o la madre greci, malgrado si riscontri una quota di madrelingua maggiore tra la seconda generazione con madre greca (22,1%) rispetto a quella con padre ellenico (17,3%).

Grafico 3. Livello di conoscenza della lingua greca per età, sesso e area geografica (%)



Fonte: Indagine Irpps-Cnr, 2015

Oltre alle variabili prese finora in considerazione, affiancate da altre come quella demografica e dello status sociale, uno degli indicatori della vitalità linguistica di una comunità diasporica è il ruolo del mondo istituzionale nel promuovere una lingua (Giles, Bourhi e Taylor, 1977). Sia nel passato che tuttora, quasi tutte le Comunità Elleniche presenti sul territorio italiano, assieme alla Chiesa greco-ortodossa, hanno compiuto enormi sforzi per incoraggiare le nuove generazioni ad apprendere la lingua dei propri genitori. Ciò è avvenuto grazie all'istituzione di scuole di lingua e cultura ellenica sostenute dal Ministero greco della Pubblica Istruzione che invia in Italia docenti di ruolo per l'insegnamento della lingua. Tuttavia, sulla scia della bassa adesione ai siti istituzionali di appartenenza precedentemente descritta, solo il 18,5% delle risposte ai questionari raccolti indica la frequentazione ad una di queste scuole. Ancora una volta la socializzazione familiare ricopre un ruolo determinante. Ben oltre la metà delle risposte ai questionari (55,9%), infatti, indica la famiglia d'origine come agente dell'apprendimento linguistico. Più bassi sono i tassi relativi all'acquisizione del greco come autodidatta (16,4%), presso corsi organizzati da istituzioni italiane (3,4%) e altri corsi a pagamento (3,1%).

Dall'analisi fatta finora, possiamo, quindi, affermare l'esistenza di una forte vitalità etnolinguistica e un atteggiamento assai positivo ver-

so la lingua greca da parte della seconda generazione ellenica in Italia. In aggiunta, questi risultati invalidano la teoria che vede la perdita della lingua come conseguenza dei matrimoni misti (Kapardis e Tamis, 1988: 71), dal momento che quasi tutti i partecipanti all'indagine non hanno un coniuge in possesso di cittadinanza greca (90,9%) e, inoltre, sono essi stessi figli di coppie miste (92,3%). Come in molti altri paesi della diaspora ellenica (Barnes, 2012; McDuling e Barnes, 2012), la vivificazione linguistica consente la trasmissione di un segmento del patrimonio culturale alle seconde e successive generazioni. La lingua greca, se mantenuta, potrebbe rafforzare i legami con il paese di origine e costituire, allo stesso tempo, il riflesso della conservazione di tali legami. Come abbiamo visto, il bilinguismo è dunque un fenomeno che si collega in modo determinante alle relazioni familiari e influenza la comunicazione fra le generazioni. Per i figli degli immigrati greci, la lingua ellenica fa parte della storia familiare che viaggia di comune accordo su due binari costruiti lungo il processo di acculturazione selettiva che ha comportato l'acquisizione delle risorse etniche nonché la salvaguardia dei codici e dei riferimenti identitari. I "modi di appartenere" si manifestano in questo caso in tutti quegli atti di identità che creano delle connessioni emotive con la cultura ellenica e che marcano il senso di appartenenza, come la scelta consapevole di potenziare le capacità bilinguistiche, di praticare il greco in famiglia, di frequentare un corso di lingua e cultura ellenica presso i siti istituzionali e così via. Inoltre, le competenze linguistiche rappresentano dei punti di forza e una chance da valorizzare in quanto risorsa etnica. Infatti, oltre a contribuire alla perpetuazione della diaspora ellenica, esse producono quel capitale culturale e sociale il cui utilizzo ha permesso a molti dei partecipanti alla ricerca di sfruttare o migliorare le opportunità nella sfera professionale. Tutte le attività lavorative che implicano una stretta connessione con la Grecia e l'impiego fluente della lingua greca (traduttori/interpreti, giornalisti e corrispondenti esteri per mittenti televisive, ricercatori scientifici, docenti di lingua e letteratura greca moderna, guide e accompagnatori turistici) derivano da quel processo di socializzazione bilingue e biculturale avviato da tempo e funzionale alla realizzazione produttiva sotto il profilo professionale. La lingua greca si colloca, così, sullo sfondo della quotidianità esistenziale ed agisce come risorsa legata non solo a scelte dettate dall'orgoglio delle radici e della memoria familiare ma anche da bisogni comunicativi associati al proprio lavoro. Diventa chiaro pertanto come, da semplice mezzo di comunicazione intrafamiliare, la madrelingua si trasforma in un potente strumento non fossilizzato e ristretto ai solo usi e domini familiari.

Ho imparato il greco in famiglia, parlando con mia madre e mia nonna. All'inizio mi serviva solo per comunicare con loro o con i parenti in Grecia, anche perché mia madre mi parlava solo in greco, voleva assolutamente che nascessi bilingue. Pensa che se le parlavo in italiano non mi rispondeva. E devo ringraziarla perché se oggi faccio questo lavoro [giornalista] lo devo a lei. (Francesca, 48 anni, origine della madre: Atene)

Le mie prime parole in greco le ho pronunciate in famiglia. Poi frequentai il corso di lingua della Comunità ma solo per un anno perché ero ancora piccolo e non mi sentivo proprio a mio agio. Così ho continuato a praticarlo in casa parlando con mio padre che mi diede anche una grammatica di greco e continuai quindi come autodidatta. Volevo a tutti i costi impararlo bene e parlarlo come mio padre. Oggi tutto questo percorso mi è stato utile perché mi permette di leggere in greco per il lavoro che faccio [ricercatore scientifico] e di consultare anche libri nelle biblioteche in Grecia. (Giovanni, 39 anni, origine del padre: Rodi)

Conclusioni

In questo articolo è stato analizzato il grado di frequentazione delle istituzioni e dei “siti di appartenenza” da parte dei membri di seconda generazione ellenica, indagando sulle modalità attraverso le quali essi utilizzano le proprie risorse etniche e definiscono il proprio senso di grecità. L'analisi del processo di identificazione socio-culturale e di costruzione dell'identità permette di comprendere come vengono vissuti, immaginati, mediati e negoziati i “paesaggi diasporici” (Christou e King, 2010) dalla seconda generazione, in una dimensione di reale luogo territoriale e, allo stesso tempo, in un contesto basato su una dimensione simbolica. Lo studio del network sociale e culturale dei figli dei migranti greci è inoltre un modo privilegiato per osservare come le relazioni sociali intervengono a strutturare la grecità mediante un approccio interattivo e dinamico.

Le istituzioni e i “siti di appartenenza” possono agire come arene materiali e simboliche investite del ruolo di rafforzamento delle reti della diaspora e di conservazione della coscienza nazionale, alimentando e favorendo la coesione socio-culturale dei greci all'estero. Sia la prima che le successive generazioni possono far confluire nelle numerose città italiane un intero set di micro-luoghi che essi riconoscono come propri. Ciascuno di questi micro-luoghi agisce come un centro in un territorio in cui le vicinanze socio-spaziali sopprimono le distanze spazio-temporali (Prevelakis, 1996). Come abbiamo visto, seppur in presenza di differenziazioni rispetto alle variabili prese in considerazione, un significativo

risultato emerso dalla ricerca è una relativa debolezza dei legami con gli ambiti istituzionali e associazionistici da parte della seconda generazione ellenica in Italia. Tale risultato si combina con la scarso interesse a partecipare ad iniziative socio-culturali di matrice ellenica ed un piuttosto basso grado di frequentazione di altri individui con origine greca. Questi dati ci inducono a riflettere sulle sorti della diaspora ellenica in Italia, ossia sulle sue capacità di sopravvivenza nel tempo con il succedersi delle generazioni. Tale riflessione va fatta anche alla luce della non poco rilevante diminuzione progressiva dei flussi migratori provenienti dalla Grecia e della numerosità di cittadini ellenici in Italia, nonché dell'emersione di ibridismi culturali atti a decostruire tutti quei pacchetti identitari di comunità immaginata e un'immagine essenzialistica ancorata alla coscienza nazionale entro contesti post-moderni⁵. I membri di seconda generazione ellenica coinvolti in questa indagine non si adoperano particolarmente per vivificare tutti quei luoghi dove poter rinvenire le principali componenti dell'iconografia ellenica, includenti le comunità locali, le chiese greco-ortodosse, le associazioni e tutti quegli spazi che perpetuano la memoria e la presenza della diaspora, almeno nella sua dimensione universale come entità collettiva. I loro "modi di appartenere" e il senso di attaccamento alla Grecia possiedono piuttosto una valenza autonoma e si esplicano più a livello particolaristico e familiare. Infatti, la socializzazione familiare svolge il ruolo di mediazione nel processo di identificazione, trasmissione e mantenimento della grecità. Possiamo quindi affermare che la diaspora ellenica sfugge ad un'immagine di comunità collettivizzata all'interno di una categoria uniforme e omologante di sostanzialismo etnico. Sotto il profilo analitico sociale, l'orientamento verso la Grecia non si concretizza in forme strutturate di coesione interna atte ad aggregare gli italo-greci in vere e proprie reti etniche. Nelle loro irriducibilità individuali, le persone coinvolte nella ricerca non avvertono la necessità di rapportarsi alle reti istituzionali e più strutturate di connazionali. L'attenuazione, rispetto ai propri genitori emigrati dalla Grecia, della dipendenza da una più ampia rete ellenica può essere ricondotta ad un maggior grado di maturità di insediamento della diaspora greca rispetto al passato, all'assenza di un reale bisogno di sostegno sociale e solidarietà etnica e alla completa assenza di un processo di esclusione sociale presente invece in altri gruppi etnico-nazionali.

⁵ Per un maggior approfondimento sui flussi diasporici greci verso l'Italia e sul fenomeno dell'ibridismo culturale si rimanda a Pelliccia e Raftopoulos, 2016: 56-88 e 164-175.

Piuttosto, l'orientamento verso la terra di origine dei propri genitori si esplica nella ricerca di alcuni tratti culturali di etnicità al di fuori dei circuiti più propriamente formali, come ad esempio, la lingua. Infatti, a fronte della bassa adesione e partecipazione alle realtà istituzionali presenti in Italia, i dati dell'indagine evidenziano un alto livello di conoscenza della lingua greca e di socializzazione linguistica. In qualità di preziosa risorsa etnica, derivante dai contesti familiari, la lingua costituisce un'espressione dell'identità culturale ed un importante elemento del capitale sociale iscritto nell'ambito professionale. In aggiunta, la vivificazione linguistica implica il passaggio alla seconda e successive generazioni di una parte integrante del patrimonio culturale, contribuendo alla perpetuazione della diaspora ellenica. In tal senso, una forte vitalità etno-linguistica ed un atteggiamento positivo verso l'apprendimento della lingua greca rappresentano, seppur in maniera parziale, un elemento chiave per la sopravvivenza della diaspora all'estero, rafforzando il senso di grecità ed essendo, allo stesso tempo, il riflesso del mantenimento della grecità stessa.

In conclusione, sarà sicuramente di estremo interesse indagare sulle modalità di ricezione sociale e culturale da parte delle future generazioni elleniche in Italia, attinenti alle forme di organizzazione interna comunitaria, ai siti di appartenenza e micro-luoghi come eventuali riferimenti identitari, all'impiego delle risorse etniche, alla definizione del senso di appartenenza e all'elaborazione della grecità. La vera sfida della sopravvivenza della diaspora ellenica, nelle sue varie forme, risiede in queste istanze e riflessioni.

Bibliografia

- Barnes, Lawrie (2012). The role of code-switching in the creation of an outsider identity in the bilingual film. *Communicatio*, 38 (3): 247-260.
- Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christou, Anastasia; King, Russell (2010). Imagining 'home': Diasporic landscapes of the Greek-German second generation. *Geoforum*, 41 (4): 638-646.
- Constantinou, Stavros T. (2007). Ethnic residential shift: the Greek population of Akron, Ohio, 1930-2005. *GeoJournal*, 68 (2-3): 253-256.
- Giles, Howard; Bourhis, Richard Y.; Taylor, Donald M. (1977). Towards a theory of language in ethnic group relations. In Howard Giles (a cura di), *Language, ethnicity and intergroup relations* (307-348). London: Academic.
- Kapardis, Andros; Tamis, Anastasios M. (1988). *Afstraliotes Hellenes: Greeks in Australia*. Melbourne: River Seine Press.
- Koukoutsaki-Monnier, Angeliki (2010). Les sites religieux de la diaspora grecque. 17th Congrès de la Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication (SFSIC), Dijon, 23-25 giugno.
- Levitt, Peggy; Glick Schiller, Nina (2004). Transnational perspectives on migration: conceptualizing simultaneity. *International Migration Review*, 38 (3): 1002-1039.
- McDuling, Allistair; Barnes, Lawrie (2012). What is the future of Greek in South Africa? Language shift and maintenance in the Greek community of Johannesburg. *Language Matters: Studies in the Languages of Africa*, 43 (2): 166-183.
- Panagakos, Anastasia N. (2003). Downloading new identities: ethnicity, technology, and media in the global Greek village. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10 (2): 201-219.
- Pelliccia, Andrea; Raftopoulos, Rigas (2016). *Terra ancestrale. La diaspora ellenica contemporanea in Italia tra prima e seconda generazione*. Roma: CNR-IRPPS e-Publishing.
- Prevelakis, Georges (1996). Les espaces de la diaspora hellénique et le territoire de l'État grec. In Georges Prevelakis (a cura di), *Les réseaux des diasporas* (53-68). Nicosie-Paris: KYKEM-Cyprus Research Center/L'Harmattan.
- Scourby, Alice (1980). Three generations of Greek Americans. A study in ethnicity. *International Migration Review* 14 (1): 43-52.
- Tamis, Anastasios M.; Gauntlett, Stathis; Petrou, Steve (1993). *Unlocking Australia's Language Potential. Profiles of 9 Key Languages in Australia, vol. 8, Modern Greek*. Deakin, A.C.T.: National Languages and Literacy Institute of Australia.

2016 VOL.
32 N°1

**RE
Mi**

Revue Européenne des Migrations Internationales

✦ Les migrations des Roms roumains en Europe

Coordination : **Mihaela Nedelcu, Ruxandra Oana Ciobanu et Constance De Gourcy**

✦ **Mihaela Nedelcu et Ruxandra Oana Ciobanu**

Éditorial : Les migrations des Roms roumains en Europe : politiques d'inclusion, stratégies de distinction et (dé)construction de frontières identitaires

✦ **Alain Reyniers**

Mouvements migratoires et circulation des Roms roumains en Europe

✦ **Marion Lièvre**

Roms roumanisés, *Ciurari, Ursari* : ethnicité et appartenances sociales. Ethnographie des migrants roms roumains à Montpellier

✦ **Pietro Cingolani**

"Good Romanian Gypsy Looking for a Home". Housing Policies and Politics of Identity among Roma and non-Roma in Turin, Italy

✦ **Kátia Lurbe i Puerto**

From Slum to City Dweller, Trajectories of Integration of the "Roma" Families of an Affirmative Action Program in France

✦ **Céline Bergeon**

Les Roms roumains en région parisienne : les mobilisations associatives au prisme des temporalités migratoires et de l'habitat

✦ **Ryzène Dahhan**

Relations interethniques dans un espace urbain ségrégué. Une étude de cas de l'insertion des Roms dans un marché à la périphérie de Nice

✦ **Norah Benarrosh-Orsoni**

Phones, Small Talk and Disputes. Transnational Communications and Community Cohesion among Roma Migrants in the Outskirts of Paris

✦ **Milena Doytcheva**

Note de synthèse : Roms et Tsiganes en Europe méditerranéenne : prégnance et circulation des catégories

Varia

✦ **Celio Sierra-Paycha**

La circulation au sein de l'espace résidentiel de la famille. Le cas des familles de migrants colombiens en Espagne

✦ **Françoise Ugochukwu**

Migrations nigérianes à l'écran : *Man on Ground* et l'Afrique du Sud post-apartheid



✦ Pour commander ce numéro

Revue Européenne des
 Migrations Internationales
 MSHS – Bât. A5
 TSA 21103
 5, rue Théodore Lefebvre
 86073 POITIERS cedex 9
 France
 Tél. : 05.49.45.46.56
 Fax : 05.49.45.46.68
 Courriel : remi@univ-poitiers.fr

Site Internet : <http://remi.revues.org/>

Université de Poitiers

ISSN 0765-0752 – ISBN 979-10-90426-27-6

PRIX : 22 €

Recensioni

Orazi, Stefano (2015). *I am italian I am hungry. Il problema del lungo esodo nella Rivista di emigrazione (1908-1917)*. Roma: Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2015. 469 pp.

Nella prestigiosa collana “Memorie” dell’Istituto per la storia del Risorgimento italiano è uscito il volume di Stefano Orazi dal titolo *I am italian, I am hungry. Il problema del lungo esodo nella Rivista di emigrazione (1908-1917)*, con una presentazione di Cosimo Ceccuti. L’autore, forte di una interessante documentazione di prima mano, prende in esame, la *Rivista di emigrazione*, un mensile, nato a Pesaro nel 1908, che la storiografia di settore, nonostante la rilevante crescita esponenziale di studi e ricerche prodotti in questo terzo millennio, ha finora trascurato, anche se la rivista, priva di ogni connotazione municipalistica, provincialista o regionalista, consente di ripercorrere tutta la molteplicità delle questioni del fenomeno fra il 1908 e il 1917, anno in cui il problema viene praticamente meno e, con esso, cessa lo stesso mensile.

La redazione della *Rivista di emigrazione* si proponeva di trattare il fenomeno dell’esodo, divenuto imponente nel primo Novecento, dal punto di vista strettamente scientifico, tenendosi lontana (seppur non in funzione alternativa, bensì complementare) dalla analoga stampa del tempo consistente, da una parte, nei bollettini ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e degli enti a ciò abilitati, dall’altra in pubblicazioni a carattere eminentemente pratico e di puro sussidio agli emigranti presenti nei porti di imbarco. Essa si interessò in maniera particolare dell’aspetto legislativo e giurisprudenziale del fenomeno, offrì notizie commerciali ed economiche dei vari Paesi esteri e divulgò argomenti di carattere sanitario strettamente connessi al problema migratorio. Il tutto mediante articoli offerti dai collaboratori del mensile in relazione alle loro esperienze nazionali o internazionali, non di rado sostenuti da accurate tabelle statistiche redatte secondo i criteri scientifici dell’epoca.

Più in dettaglio, la *Rivista di emigrazione* fornì informazioni strutturali e di base, quelle cioè riguardanti la conoscenza delle leggi, i regolamenti, le interpretazioni dei tribunali e le forme di sicurezza e di tutela del lavoratore all’estero, con

uno studio libero ed indipendente da ogni ideologia e da settoriali logiche politiche, nell'intento programmato di formare l'emigrante come «persona civile», consapevole cioè dei propri diritti per non cadere in mano agli speculatori di ogni genere, ma anche dei propri doveri giuridici e morali, per non diventare invisibile ai paesi di destinazione. Per tale motivo, figuravano indistintamente nella rivista articoli di autori favorevoli al fenomeno migratorio e di oppositori ad esso, dalla cui diversità deriva una pluralità non uniforme di impostazione e di valutazione dei problemi, di impressioni e di giudizi e perfino di dati statistici. Fra i collaboratori di maggior rilievo della rivista vanno ricordati non pochi parlamentari, alcuni dei quali di livello assolutamente prestigioso quali Luigi Luzzatti, Luigi Einaudi, al tempo ancora molto giovane, ma già noto e stimato professore universitario e Francesco Saverio Nitti, di cui il mensile pubblicò la relazione di una sua inchiesta parlamentare, oltre che uno specifico disegno di legge sull'argomento. Non mancano, come naturale, noti deputati di area socialista (Angelo Cabrini) e repubblicana (Angelo Celli) e voci del mondo cattolico, tra l'altro piuttosto critiche, come quella del giornalista Giovanni Preziosi, dal 1913 appartenente all'area del nazionalismo più convinto. Non ci si dovrà meravigliare, dunque, se alcuni articoli mostravano, ad esempio, una favorevole opinione degli americani nei confronti degli emigranti italiani ed altri invece un sentimento assai diverso; se alcuni, a volte, nutrivano simpatia per la moralità delle donne italiane emigrate, ed alcuni al contrario ne mettevano in luce la propensione alla prostituzione; se infine alcuni esaltavano la probità ed il risparmio degli emigranti ed altri la facilità di spendere il proprio stipendio nelle osterie dei sobborghi. Voci ed impressioni, queste, per loro natura soggette a diversità di valutazione. Tutti però trovavano il loro coagulo nell'unica cifra di un sincero interesse per i problemi dell'emigrazione in quanto tale, le cui questioni relative all'inculturazione, alle difficoltà d'insediamento, alla morale, all'economia e al diritto dell'emigrante risultavano in gran parte di pertinenza trasversale alle logiche politiche delle singole correnti. E proprio tale diversità rende peculiare la *Rivista di emigrazione* e la distingue da altre contemporanee di identico argomento.

VINCENZO G. PACIFICI

Oso, Laura; Ribas-Mateos, Natalias (Eds.) (2013). *The International Handbook on Gender, Migration and Transnationalism*. Cheltenham UK-Northampton MA: Edward Elgar Publishing. 512 p.

Questo testo, curato da Laura Oso e Natalia Ribas-Mateos, fa parte di un filone di studi imperniato sull'analisi dei processi sociali a partire da un approccio di genere. In particolare l'area di specializzazione che circoscrive i 21 capitoli redatti da 33 autori, riguarda lo studio delle relazioni vincolate al genere e allo sviluppo. La novità dell'approccio che caratterizza quest'opera risiede nell'analisi congiunta non solo dei concetti sopra menzionati, ma anche delle connessioni che il genere e lo sviluppo tessono all'interno del fenomeno migratorio considerato nel suo aspetto transnazionale (Lourdes Benería, Carmen Diana Deere e Naila Kabeer, cap. 2; Sylvia Chant, cap. 4; Pierrette Hondagneu-Sotelo, cap.10). Il contesto che circoscrive il panorama oggetto di analisi, è quello della globalizzazione, che Oso e Ribas-Mateos (Cap. 1) definiscono un fenomeno economico con conseguenze sociali, i cui effetti sono riscontrabili nella precarietà degli impieghi e nella conseguente riduzione del costo della mano d'opera.

Le curatrici di quest'opera però tengono a sottolineare che l'approccio di genere finalizzato all'analisi dello sviluppo, deve anche basarsi sull'articolazione tra i processi produttivi e le catene riproduttive che, in maniera transnazionale, vincolano i luoghi di partenza a quelli di arrivo. In questa prospettiva vedono la luce i lavori di Almudena Cortés (cap. 5), Christine Verschuur (cap. 6), Elena Vidal-Coso e Paul Miret-Gamundi (cap. 15), così come la parte VI dedicata alle catene globali di cura con scritti di Maria Luisa Setién e Elaine Acosta (cap. 18), Anna Safuta e Florence Degavre (cap. 19), Irina Casado i Aijón (cap. 20) e Anna Cieslik (cap. 21). Questi autori se da una parte predispongono le basi per una revisione teorica del concetto del lavoro di cura all'interno dell'economia globale (Verschuur, cap. 6) in riferimento a determinate pratiche politiche, economiche e sociali (Vidal-Coso e Miret-Gamundi, cap.15; Setién e Acosta, cap. 18), dall'altra presentano una serie di ricerche qualitative incentrate sulla riproduzione dei nuclei domestici in rapporto allo sviluppo (Cortés, cap. 5), all'esclusione (Safuta e Degavre, cap. 19) e alle reti sociali (Casado i Aijón, cap. 20; Cieslik, cap. 21).

La necessità di predisporre la base teorica alla quale ancorare la ricerca qualitativa organizza anche il resto dei capitoli, che si compenetrano vicendevolmente a dimostrazione del fat-

to che la prospettiva intersezionale (Oso e Ribas-Mateos, cap. 1; Christine Catarino e Mirjana Morokvasic, cap. 11) è un valido strumento interpretativo quando l'analisi si orienta verso lo studio delle gerarchie sociali. In questo contesto il genere, la classe, l'etnia, lo status sociale e quello legale conformano i processi che determinano e, allo stesso tempo, legittimano la costruzione di una stratificazione sociale legata alla politica dell'esclusione. Verena Stolcke (cap. 3), a tal proposito, afferma che non dovrebbe essere la diversità in sé argomento di discussione tra gli studiosi, ma la maniera in cui specifici contesti politici indirizzano le differenze culturali, allo scopo di generare un processo di esclusione dell'altro. Tale esclusione però, prodotta dalla struttura che la contiene, non deve far pensare ai migranti, uomini e donne, solamente come esseri in balia di un sistema che li utilizza come manovalanza a basso costo. L'azione dei soggetti, seppur incastonata in meccanismi che la limitano, produce fenomeni di resistenza e opposizione che conducono verso l'analisi dello sviluppo non solo in senso economico, ma anche umano e non esclusivamente nei Paesi di origine, ma anche in quelli d'arrivo, dove le relazioni di potere generano situazioni di conflitto che lungi dal ridurre il campo d'azione dello sviluppo al settore economico, ne ampliano la portata anche all'aspetto politico e sociale delle relazioni.

In questo modo lo sviluppo, che Cortés (cap. 5) definisce "umano" per poter rappresentare la poliedricità di un concetto non riducibile alla sola valenza economica, acquisisce una nuova e più ampia capacità euristica. Ne sono un esempio i lavori di Diana Mata-Codesal (cap. 16) e Pilar Campoy-Muñoz, Melania Salazar-Ordóñez e Carlos R. García-Alonso (cap. 17), che studiano le rimesse attraverso l'approccio di genere, o quelli di Amelia Sáiz López (cap. 7), Caroline H. Bledsoe e Papa Sow (Cap. 8), Anastasia Christou (cap. 13) e James D. Bachmeier, Laurence Lessard-Philipps e Tineke Fokkema (cap. 12), che collegano l'analisi generazionale allo sviluppo e al genere. In particolare in quest'ultimo caso la condizione delle seconde generazioni non più associata esclusivamente allo studio dell'integrazione nei differenti contesti di appartenenza, dà la possibilità di analizzare il fenomeno attraverso la lente dello sviluppo umano evidenziando, allo stesso tempo, la capacità di azione degli individui migranti all'interno della macro-struttura.

In quest'ottica viene anche affrontato il tema delle relazioni di genere come dimostrano i capitoli redatti da Hein de Haas e Tineke Fokkema (cap. 9) e Sonia Parrella (cap. 14), che grazie alla possibilità di affiancare all'approccio di genere l'analisi

delle relazioni di potere all'interno dei nuclei familiari transnazionali, descrivono l'emergere di conflitti e la messa in atto di strategie finalizzate alla riorganizzazione dei ruoli tra uomini e donne anche in virtù dell'invio e della ricezione delle rimesse.

Sviluppo, genere, migrazioni, transnazionalismo, globalizzazione, processi produttivi e riproduttivi e teoria intersezionale sono, così, le parole chiave che se da una parte definiscono i campi di interesse degli autori di questo manuale, dall'altra presentano nuovi filoni di ricerca per promuovere, attraverso questo sforzo teoretico, proposte analitiche innovative in grado di definire più incisivamente contesti sempre più complessi.

SARA SALVATORI

Pagnotta, Chiara (2016). *Situando los margenes de la nación. Los italianos en Ecuador (XIX-XXI)*. Quito (Ecuador): Editorial Abya-Yala. 198 pp.

Benché la produzione sull'emigrazione italiana sia ormai sterminata, gli studi su certi paesi latinoamericani, dove la presenza degli italiani è stata minoritaria, sono ancora carenti. Il libro di Chiara Pagnotta non si limita tuttavia a descrivere un percorso migratorio finora meno esaminato, utilizzando un'ampia documentazione tratta dagli archivi dei Ministeri degli Affari Esteri dell'Italia e dell'Ecuador, dall'Archivo Nacional, dall'Archivo del Palacio legislativo di Quito e dall'Archivo Municipal de Guayaquil. Come studiosa della realtà sudamericana, l'autrice situa l'immigrazione italiana nel contesto storico-politico dell'Ecuador dall'epoca repubblicana fino agli anni successivi al secondo conflitto mondiale. Con questa prospettiva, da un lato, punta a ricostruire gli obiettivi di politiche migratorie volte a stimolare progetti di colonizzazione per favorire l'arrivo di popolazioni utili al miglioramento biologico e alla modernizzazione dell'Ecuador. Mentre, dall'altro, cerca di cogliere il ruolo svolto in queste politiche dalla popolazione italiana, costituita in prevalenza da contadini e operai, giunti spontaneamente o mediante le relazioni diplomatiche stabilite tra i due paesi.

L'analisi, dopo i secoli della prima epoca coloniale, ripercorre i quattro periodi della presenza italiana in Ecuador: gli anni 1830-1895, caratterizzati da una politica a favore di un'immigrazione bianca, cattolica e di buona condotta, diretta a migliorare e "sbiancare" la popolazione autoctona; il periodo 1895-1912, durante il quale, con il passaggio del potere nelle mani dei liberali, il requisito cattolico viene eliminato a favore del solo ruolo di ci-

vilizzazione atteso dagli europei; gli anni tra le due guerre (1912-1938) quando le politiche di selezione degli stranieri, accentuate anche qui dalla situazione internazionale, non valutano più il solo ruolo positivo degli immigrati ma introducono criteri basati sullo stato di salute; il periodo 1938-1952 infine, durante il quale si definiscono meglio (attraverso i più espliciti dibattiti sulle identità etniche, i sentimenti di fedeltà allo stato, di appartenenza nazionale e ideologica), gli intrecci tra le politiche migratorie e il progetto di fondazione dello stato-nazione.

Nella sua lunga sequenza diacronica, in definitiva, questa ricerca delinea in modo articolato e puntuale il peso esercitato dai movimenti migratori degli italiani e dalle relazioni tra Italia e Ecuador nella costruzione dell'identità nazionale di questo paese: un'identità immaginata dalle classi dirigenti come "etnicamente e culturalmente bianca e civilizzata".

PAOLA CORTI

Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2015). *Das Migrações às Interculturalidades*. Porto: Edições Afrontamento. 822 pp.

La ricercatrice portoghese, membro della Commissione scientifica della rivista Studi Emigrazione, ha pubblicato un'antologia del suo vasto lavoro di studio (teoria) e di terreno (pratica) nell'ambito della sociologia delle migrazioni e dell'antropologia. Il volume testimonia la sua grande produzione scientifica, che raggiunge ormai i 200 titoli, pubblicati in Portogallo e all'estero in quasi 50 anni di attività accademica e impegno civico. L'antologia è composta di 64 titoli, disposti in un percorso evolutivo dalle migrazioni alle interculturalità. Ordinaria nell'Universidade Aberta ha infatti introdotto in Portogallo il corso di Sociologia delle migrazioni ed è stata la fondatrice nel 1994 del Centro studi delle migrazioni e delle relazioni interculturali (CEMRI).

Il primo capitolo approfondisce la cornice teorica e concettuale sulle migrazioni. Il secondo, intitolato "Migrazioni e Migranti", studia le migrazioni interne, l'emigrazione (in particolare verso Brasile e Francia) e l'immigrazione. Le relazioni transnazionali sono alla base del terzo capitolo – a nostro parere il cuore dell'antologia – che riunisce alcuni temi, cari all'autrice, perché nati sul "terreno", presso le famiglie migranti e le associazioni. Il quarto capitolo si sofferma sulla problematica del "ritorno" reale ed immaginario. Politiche, cittadinanza ed integrazione orientano il quinto capitolo limitandosi, però, al confronto tra i contesti socio-politici della Penisola iberica, dell'Europa e del Brasile. Il sesto capitolo si concentra sulla "So-

cietà multiculturale e le relazioni interculturali” sottolineando specifici concetti come identità, appartenenza, globalizzazione, educazione interculturale, inserimento, esclusione e filosofia interculturale. L’antologia termina presentando uno degli aspetti dell’attività politica e civica della “Signora delle Migrazioni” mettendo in rilievo la “Memoria della migrazione” attraverso la produzione letteraria, cinematografica e audiovisiva e sottolineando l’aspetto positivo e creativo dei “Musei della migrazione”.

È molto interessante ed esauriente la presentazione del volume, redatta da Jorge Malheiros, specialista in geografia umana e rappresentante della nuova generazione di studiosi delle migrazioni in Portogallo e nell’Europa, oggi coinvolti allo stesso tempo nell’analisi dell’emigrazione e dell’immigrazione. Per conoscere meglio l’autrice e il suo itinerario l’introduzione è una stimolante introduzione allo studio delle migrazioni in Portogallo e della grande diaspora di questo paese. Come giustamente vi viene dichiarato: la ricerca sulle migrazioni in Portogallo non sarebbe la stessa senza il contributo efficace e competente della professoressa Maria Beatriz Rocha-Trindade!

La scienza, nella vita di Maria Beatriz, una vera passione, e la conoscenza coinvolgente dell’altro ci portano a concludere con la famosa frase di Pablo Neruda: «Conosciamo bene solamente ciò di cui ci innamoriamo».

RUI PEDRO



Rivista internazionale di studi sulle migrazioni italiane nel mondo
International journal on Italian migrations in the world

Saggi

Gianfranco Cresciani, *Sidney's Italians and the PCI*

Stefano Villani, *L'Emanuello e la missione protestante episcopale di Filadelfia (1882-1945)*

Marina De Zan, *Il protagonismo dell'arte italiana nel Giappone Meiji*

Rassegna Convegni

Harbors. Flows and Migrations of Peoples, Cultures, and Ideas. The U.S.A. in/and the World (Stefano Luconi) / *Giornata di studio "Le radici della politica migratoria italiana"* (Riccardo Roba)

Rassegna Libri

Michele Colucci e Stefano Gallo (a cura di), *Tempo di cambiare. Rapporto 2015 sulle migrazioni interne in Italia* (Pietro Pinna) / Francesca Fauri, *Storia economica delle migrazioni italiane* (Donato Verrastro) / Corrado Bonifazi, *L'Italia delle migrazioni* (Alessandra Gissi) / Michele Colucci e Stefano Gallo, *L'emigrazione italiana. Storia e documenti* (Mariavittoria Albini) / Stefano Gallo, *Il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930-1940). Per una storia della politica migratoria del fascismo* (Matteo Pretelli) / Patrizia Audenino, *La casa perduta. La memoria dei profughi nell'Europa del Novecento* (Silvia Salvatici) / Simone Cinotto (ed.), *Making Italian America. Consumer Culture and the Production of Ethnic Identities* (Stephen Fielding) / Joseph Sciorra, *Built with Faith. Italian American Imagination and Catholic Material Culture in New York City* (David J. Puglia) / Edvige Giunta and Joseph Sciorra, (eds.), *Embroidered Stories: Interpreting Women's Domestic Needlework from the Italian Diaspora* (Raffaella Biagioli) / Travis Tomchuk, *Transnational Radicals. Italian Anarchists in Canada and the U.S. 1915-1940*; Kenyon Zimmer, *Immigrants Against the State. Yiddish and Italian Anarchism in America* (Nathan Jun) / Linda Barrett Osborne e Paolo Battaglia (a cura di), *Trovare l'America. Storia illustrata degli Italo Americani nelle collezioni della Library of Congress* (Sebastiano Martelli) / Luigi Fontanella, *L'adolescenza e la notte* (Sergio D'Amato) / Luigi Bonaffini e Joseph Perricone (eds.), *Poets of the Italian Diaspora. A Bilingual Anthology* (Sergio D'Amato) / Sarah Rolfe Prodan, *Friulians in Canada* (Javier P. Grossutti)

CENTRO  ALTREITALIE

Redazione e abbonamenti:

Via Principe Amedeo, 34 - 10123 Torino (Italy)

Telefono & Fax: +39 011 6688200

sito: www.altreitalie.it; email: redazione@altreitalie.it

Segnalazioni

Lucio Coco, *Migrazioni dei popoli nelle parole dei Padri della Chiesa*, Padova, Edizioni Messaggero, 2016, 57 p.

In questo libretto l'autore propone una breve antologia degli scritti di quattro padri della chiesa sul tema delle migrazioni durante il V secolo. Il punto di riferimento storico delle riflessioni di Gerolamo, Agostino, Paolo Orosio e Salviano di Marsiglia è lo sconvolgente e tragico sacco di Roma da parte dei visigoti del re Alarico avvenuto nel 410 che pone in maniera inderogabile quesiti fondamentali sul futuro della civiltà romana occidentale, sul ruolo della Chiesa in essa e sul rapporto con popoli migranti che cercano, anche con la violenza, di stabilirsi nei territori dell'impero romano. Siamo nell'ambito di quelle che comunemente sono conosciute come le "invasioni barbariche", fenomeni che la storiografia attuale definisce in termini di flussi migratori di massa che attraverso una penetrazione graduale, e a volte aggressiva, nel cuore di questo impero contribuiscono in maniera determinante alla sua trasformazione. I padri citati rispondono all'irruzione dei "popoli barbari" con la piena consapevolezza che il mondo nel quale erano abituati a vivere sta cambiando inesorabilmente e le loro reazioni sono significativamente diverse. Gerolamo ha un'interpretazione apocalittica e catastrofista dei barbari che segue la posizione di chi essenzialmente vede nell'arrivo di questi popoli bellicosi e crudeli la fine non solo dell'impero romano, ma della civiltà in quanto tale. Agostino anche se ugualmente scosso da questi eventi, ne dà una lettura teologico-spirituale che è una meditazione sui mali della storia per ricercare i veri tesori che sono quelli spirituali che nessuno può saccheggiare. Negli scritti di Orosio già si nota un'interpretazione storico-teologica diversa dei popoli barbari dei quali si iniziano a comprendere gli aspetti positivi e nei quali si intravede una opportunità di evangelizzazione. Salviano di Marsiglia continua su questa linea offrendo un confronto costruttivo tra i cristiani e i barbari mostrando che l'inclusione di questi ultimi nell'ambito cristiano non solo è possibile, ma è anche auspicabile e provvidenziale. Questa piccola antologia è di notevole attualità perché tratta, pur se in altra epoca storica e con caratteristiche diverse, una delle

questioni più dibattute e scottanti in Italia ed Europa oggi e il confronto con la pluralità di interpretazioni che essa ha ricevuto nel contesto ecclesiale non può che contribuire ad una sua maggiore comprensione e migliore gestione sia nella società che nella chiesa. GIOACCHINO CAMPESE

Marino, Eugenio (2014). *Andarsene sognando. L'emigrazione nella canzone italiana*. Isernia: Cosmo Iannone Editore. 389 p.

Si tratta di uno dei pochi libri di saggistica che negli ultimi anni ha conosciuto una seconda edizione (2015) e quindi è indubbiamente uno dei migliori titoli dell'intero settore dedicato all'emigrazione, almeno dal punto di vista commerciale. D'altronde è un repertorio completo dei rapporti tra canzone italiana e migrazioni: inizia infatti con l'emigrazione all'estero, prosegue con le migrazioni interne e finisce con alcuni accenni all'immigrazione nella Penisola. Il libro parte infatti con le prime canzoni migratorie del periodo post-unitario, affronta poi la tradizione napoletana dalle partenze di fine Ottocento per Americhe alle esperienze coloniali del primo Novecento e del periodo fascista e ai flussi post-seconda guerra mondiale. Ripercorre quindi altre esperienze regionali tra Otto e Novecento e quindi affronta il secondo Novecento. Quest'ultimo occupa due terzi del libro, con una certa sproporzione nell'architettura dello stesso, e analizza estensivamente decennio per decennio tutto ciò che riguarda le migrazioni e i rapporti con l'estero partire dagli anni Cinquanta del Novecento di Renato Carosone e del primo folk impegnato. Arriva poi ai nostri giorni e alle canzoni di Brunori Sas, passando per gli anni Sessanta, Settanta, Ottanta e Novanta. Dal punto di vista della raccolta di materiali è uno studio egregio, se non altro per la pazienza di aver messo insieme così tanti riferimenti e di aver ascoltato così tanti dischi. Lo sforzo interpretativo è invece spesso banale, quasi mero riempimento tra un testo e l'altro. Soprattutto manca una chiave precisa, anche perché l'autore non conosce gli studi usciti sull'argomento e quindi si muove in una sorta di *vacuum* critico. Non si è dunque reso conto che con il materiale trovato avrebbe potuto fare molto meglio, oppure avrebbe potuto limitarsi a una buona antologia con una secca prefazione. MS

Pena, Alberto; Mário Mesquita; Vincente, Paula (coordinadores) (2015). *Emigración e exilio nos Estados Unidos de América: experiencias de Galicia e Azores*. Santiago: Consello da Cultura Galega. 291 p.

Galizia e Azzorre sono comparate in quanto, oltre ad alcune somiglianze linguistiche (la lingua galiziana è infatti assai vicina a quella portoghese) nei rispetti paesi hanno costituito i primi nuclei migratori e hanno condiviso, almeno per un periodo della loro storia diasporica, la tendenza a recarsi in Nord America, in particolare sulla costa nord-orientale degli Stati Uniti. I partecipanti al convegno che ha dato origine a questo libro seguono dunque tale vicenda sottolineando elementi comuni ed eventuali imparentamenti locali tra i due flussi migratori. Inoltre esplorano dimensioni comuni e talvolta inusuali, dallo sviluppo di una stampa dell'emigrazione lusitanofona all'enorme crescita recente delle comunicazioni digitali. Proseguono così la benemerita opera di illustrazione della diaspora "gallega" avviata da molti anni dal Consiglio della Cultura Galiziana. MS

Sestani, Armando (2015). *Esuli a Lucca. I profughi istriani, fiumani e dalmati (1947-1956)*. Lucca: Maria Pacini Fazzi Editore – Città di Lucca. 140 p.

Aventaggiato, Tina (2016). *L'occhio guarda a Sion. Dal Salento dei campi profughi per ebrei nel 1946*. Livorno: Solomone Belforte & C. 188 p.

Un altro argomento che è divenuto sempre più attraente per gli studiosi è quello dei campi profughi. In effetti, come indica il documentato lavoro di Sestani, un profugo istriano che da piccolo è vissuto per anni nel campo profughi di Taranto, queste strutture hanno avuto una vita complicatissima. In precedenza utilizzate per altri scopi (scuole, caserme o campi di concentramento), ospitano sul finire della guerra profughi locali (a Lucca, per esempio, quelli provenienti dalla provincia e da quella vicina di Livorno) e sfollati della Penisola, poi sono riutilizzate per gli italofoeni obbligati ad abbandonare la Jugoslavia, perché nei confini assegnati a questi ultimi dopo il conflitto. Negli stessi anni si definisce anche un flusso di sopravvissuti ai campi di concentramento che scendono in Puglia per raggiungere il nascente stato di Israele. Purtroppo Aventaggiato ha scelto di esporre i materiali relativi a quest'ultimo fenomeno sotto forma di romanzo, pur non avendo la caratura del romanziere. Storie indubbiamente interessanti (l'autrice si basa su documenti e interviste originali) vengono così sprecate. Sestani si mantiene invece più fedele ai

documenti e li interpreta da storico con risultati indubbiamente superiori. Tra l'altro è notevolissima nel suo libro la parte che tratteggia cosa avviene dei profughi dopo la chiusura del centro di accoglienza lucchese nel 1956. Quello che era percepito come un corpo estraneo, fortunatamente tenuto separato dal tessuto cittadino, ne diviene invece parte e solleva numerosi problemi di integrazione e comprensione reciproca. MS

Vázquez González, Alexandre (2015). *Emigrantes galegos, transportes e remesas (1830-1930)*. [Santiago]: Consello da Cultura Galega – Fundación Barrié. 573 p.

Come ricorda Fernando Devoto nella sua introduzione, la morte dell'autore ha colpito tutti gli studiosi di migrazioni internazionali, perché ha comportato la scomparsa di uno studioso ancora giovane e soprattutto la perdita di un validissimo interlocutore. La pubblicazione della tesi di dottorato di Vázquez González conferma la gravità di questa perdita, perché l'analisi delle reti micro-sociali affrontate da quest'ultimo gli aveva permesso di inquadrare tre problemi che permettono di accumunare l'emigrazione dalla Galizia ad altri flussi europei: la consistenza e la periodizzazione del flusso stesso; l'influenza su di esso dello sviluppo della rete dei trasporti; il peso delle rimesse nell'economia dei luoghi di partenza. Questa pubblicazione mette a disposizione degli specialisti uno studio molto importante, anche nel campo delle analisi comparative, e deve essere presa in considerazione anche al di fuori della penisola iberica. MS