



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.4.2014
COM(2014) 209 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione
dei Rom**

{SWD(2014) 121 final}

1. INTRODUZIONE

Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020¹, adottato nell'aprile del 2011, ha modificato l'approccio all'inclusione dei Rom: per la prima volta è stato creato un quadro globale basato su dati comprovati, strettamente legato alla strategia Europa 2020. Il Quadro dell'UE è concepito per tutti gli Stati membri, ma deve essere adattato a ciascuna realtà nazionale.

I capi di Stato e di governo dell'UE hanno approvato il Quadro dell'UE² e di conseguenza, per la prima volta, gli Stati membri hanno iniziato a coordinare i loro sforzi per colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione nell'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio. La Commissione ha istituito un meccanismo di rendicontazione annuale nell'ambito del quale presenterà relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti fino al 2020. Parallelamente, al fine di garantire uniformità e coerenza, ha istituito strutture a sostegno degli Stati membri: in particolare, la rete dei punti di contatto nazionali per i Rom, che riunisce regolarmente i punti di contatto nazionali di tutti i 28 Stati membri, e la task force per i Rom della Commissione, presieduta dalla direzione generale della Giustizia (con la vicepresidenza della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione), che riunisce rappresentanti di alto livello del Segretariato generale della Commissione e di varie direzioni generali, comprese quelle responsabili in materia di politiche regionali e urbane, istruzione e cultura, agricoltura e sviluppo rurale, salute e consumatori, allargamento, affari interni, statistica, bilancio e comunicazione, e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

La presente relazione misura per la prima volta i progressi compiuti nei quattro settori chiave dell'istruzione, dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'alloggio, nonché nella lotta alla discriminazione e nell'uso dei finanziamenti. Presenta inoltre una valutazione dei progressi a livello di UE.

2. PROGRESSI A LIVELLO DI UE

2.1. Inclusione dell'integrazione dei Rom nelle politiche e nei finanziamenti

Le dimensioni della popolazione Rom e la situazione in cui essa versa variano da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri, inoltre, l'integrazione delle comunità Rom giunte di recente pone nuove sfide da affrontare. Conformemente al Quadro dell'UE, tutti gli Stati membri³ hanno elaborato le loro strategie di

¹ COM(2011) 173 definitivo (GU L 76/68 del 22.3.2011).

² *Conclusioni del Consiglio europeo*, EUCO 23/11 del 23-24 giugno 2011, facenti seguito alle conclusioni del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori (EPSCO), *Conclusioni del Consiglio sul quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, 106665/11, del 19 maggio 2011.

³ Malta non ha adottato una strategia nazionale d'integrazione dei Rom, dichiarando di non avere una popolazione Rom consistente sul suo territorio; intende tuttavia affrontare la questione dell'integrazione dei Rom qualora ne emerga la necessità.

integrazione dei Rom⁴ adeguate alle esigenze della popolazione Rom del loro paese. Poiché molti Rom versano in condizioni di povertà ed esclusione sociale, la Commissione ha deciso di includere l'integrazione dei Rom nel suo programma generale per la crescita, la strategia Europa 2020. Nel corso del semestre europeo, il Consiglio europeo ha formulato raccomandazioni specifiche per paese⁵ sull'integrazione dei Rom, rivolte agli Stati membri aventi una popolazione Rom consistente. Inoltre la Commissione ha proposto, e il Consiglio ha adottato, il primo strumento giuridico sui Rom in assoluto, vale a dire una raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri⁶, che identifica misure specifiche, ivi comprese azioni positive per migliorare la situazione dei Rom.

La task force sui Rom della Commissione garantisce che vengano presi in considerazione tutti gli aspetti dell'integrazione dei Rom, in particolare attraverso l'uso di vari fondi dell'UE. Il nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020⁷ agevola l'utilizzo dei fondi dell'UE per l'integrazione dei Rom. Il regolamento recante disposizioni comuni per tutti i Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI)⁸ offre la possibilità di combinare tra loro diversi fondi dell'UE per operare nell'ambito delle quattro aree strategiche del Quadro dell'UE. I principali fondi rilevanti per l'integrazione dei Rom sono il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). I regolamenti finanziari⁹ dispongono che almeno il 23,1% del bilancio della politica di coesione sia destinato a investimenti nelle persone attraverso il Fondo sociale europeo, assegnando almeno il 20% di detto importo in ciascuno Stato membro alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Inoltre, i nuovi regolamenti che disciplinano la spesa dei fondi europei ora incorporano meccanismi di monitoraggio e di valutazione ottimizzati che consentono di stabilire in maniera più precisa se i Fondi strutturali stiano conseguendo gli obiettivi previsti di inclusione dei Rom.

⁴ Nella presente comunicazione il termine "strategie" si riferisce a serie integrate di misure politiche e strategie vere e proprie.

⁵ Nel 2013 il Consiglio europeo ha formulato raccomandazioni sull'inclusione dei Rom alla Bulgaria, la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e la Romania. Tali raccomandazioni riguardano l'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom nel quadro delle politiche orizzontali nonché specifici sviluppi politici nel campo dell'istruzione e dell'occupazione per i Rom.

⁶ Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri (GU C 378 del 14.12.2013, 01).

⁷ *Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio*, del 2 dicembre 2013, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020* (GU L 347/884 del 20.12.2013).

⁸ *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio* (GU L 347 del 20.12.2013).

⁹ Incluso il regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013).

La Commissione ha altresì pubblicato un codice europeo di condotta sul partenariato¹⁰, che contempla tutti i Fondi ESI e prevede criteri dettagliati per organizzare partenariati nonché per pianificare, attuare e controllare i programmi. Inoltre, il regolamento relativo al Fondo sociale europeo (FSE)¹¹ prescrive che una congrua parte del Fondo venga utilizzata nelle regioni meno sviluppate e nelle regioni in transizione per rafforzare la capacità delle parti sociali e delle ONG di attuare i programmi.

Infine, su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani¹² e gli Stati membri sono stati specificamente invitati a considerare i Rom un gruppo di primaria importanza, proporzionalmente alle dimensioni e alla situazione della loro popolazione Rom.

2.2. Stretta collaborazione con tutte le parti interessate

La Commissione ha instaurato un dialogo permanente con gli Stati membri attraverso la rete dei 28 punti di contatto nazionali per i Rom. Questa rete rappresenta un importante passo in avanti a sostegno del coordinamento e dell'attuazione delle strategie e delle azioni sul campo; consente inoltre agli Stati membri di condividere le loro esperienze e competenze con la Commissione, e di promuovere la collaborazione transnazionale e lo scambio di buone pratiche.

Le riunioni della piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, inoltre, sono diventate un forum di discussione e di scambio di esperienze tra la Commissione, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali, i paesi dell'allargamento e la società civile. La Commissione, in collaborazione con tutte le parti interessate, intende riflettere ulteriormente su come rendere questo forum ancora più efficiente e in grado di contribuire di più alla definizione delle politiche europee d'integrazione dei Rom.

Al fine di sostenere l'efficace attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom a livello locale e regionale, la Commissione partecipa a una coalizione di organizzazioni internazionali¹³. Nell'ambito di tale coalizione, la Commissione e il Consiglio d'Europa uniscono le loro forze per rafforzare la capacità delle autorità locali di elaborare, finanziare e attuare strategie locali di inclusione dei Rom, cominciando col migliorare la governance locale¹⁴ e la partecipazione della comunità attraverso la mediazione¹⁵.

¹⁰ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei, C(2013) 9651.

¹¹ Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013).

¹² Raccomandazione del Consiglio del 26 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (GU C 120 del 26.4.2013, 1).

¹³ Quali il Consiglio d'Europa, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la Banca mondiale, le Nazioni Unite, l'UNICEF, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) e *Open Society Foundations*.

¹⁴ Il progetto ROMACT, avviato nell'ottobre del 2013 in circa 40 comuni di 5 Stati membri, mira a consolidare la volontà politica e l'impegno politico costante a livello locale, ad accrescere la

3. PROGRESSI NEGLI STATI MEMBRI – LA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

Tre anni dopo l'adozione del Quadro dell'UE, iniziano a delinearsi progressi nella maggior parte degli Stati membri, anche se a rilento. La presente relazione esamina in particolare quali misure siano state attuate, se gli orientamenti forniti nelle precedenti relazioni della Commissione siano stati seguiti e se sia stato prodotto un reale impatto sul campo. Il documento di lavoro della Commissione che accompagna la presente relazione contiene una panoramica dettagliata per Stato membro nonché la prima valutazione della strategia nazionale d'integrazione dei Rom della Croazia, presentata dopo l'adesione del paese all'UE, avvenuta il 1° luglio 2013.

La valutazione si basa soprattutto sulle informazioni fornite dagli Stati membri attraverso i punti di contatto nazionali per i Rom, dalla società civile e dalla rete europea di esperti indipendenti sull'inclusione sociale. Per misurare i progressi a livello locale è stata utilizzata come base di partenza l'indagine del 2011 della FRA.

3.1. Istruzione

Nel Quadro dell'UE la Commissione invita gli Stati membri a garantire almeno il completamento della scuola primaria, a migliorare l'accesso a un'istruzione e a un'assistenza per la prima infanzia di qualità, a impedire che i bambini Rom siano vittime di discriminazione o di segregazione e a ridurre il numero di giovani che abbandonano prematuramente la scuola. Gli Stati membri sono inoltre invitati a incentivare la partecipazione dei giovani Rom all'istruzione secondaria e terziaria.

Dalla valutazione della Commissione emerge che gli Stati membri hanno adottato una serie di misure specifiche che hanno prodotto risultati sul campo. Per esempio, le relazioni mettono in luce una tendenza generale nettamente positiva in termini di accesso all'istruzione e all'assistenza per la prima infanzia.

Ciononostante, rimane ancora molto da fare per produrre un cambiamento su più ampia scala. Le sfide più impegnative precedentemente identificate dal Quadro dell'UE restano attuali e richiedono un ulteriore e costante impegno. Per compiere progressi significativi occorre che i sistemi d'istruzione tradizionali devono diventare più inclusivi e adeguarsi maggiormente alle esigenze dei Rom.

Il persistere di casi di segregazione di bambini Rom in scuole o classi speciali¹⁶ resta un problema cruciale per il quale non è ancora stata trovata una soluzione semplice e chiara. La desegregazione richiede impegno politico, tempo, un'attenta preparazione

partecipazione democratica e l'assunzione di responsabilità delle comunità Rom locali, nell'ottica di coadiuvare l'ideazione e la realizzazione di progetti con il sostegno di fondi nazionali ed europei.

¹⁵ Il programma ROMED, finanziato dal programma di apprendimento permanente, avviato nel 2011, ha formato ad oggi circa 1 300 mediatori in campo scolastico, culturale e sanitario. Per il periodo 2013-2014 la mediazione sarà incentrata sulla presa di contatti con le autorità locali (comuni, scuole, ecc.).

¹⁶ Segregazione nelle scuole tradizionali frequentate dai Rom: SK: 58%, HU: 45%, EL: 35%, CZ: 33%, BG: 29%, RO: 26%, FR: 24%, ES: 10%, IT: 8%, PT: 7%, PL:3%. Segregazione in scuole speciali: bambini Rom che frequentano scuole speciali a prevalenza Rom: CZ: 23%, SK: 20%, FR: 18%, BG: 18%, ecc. Fonte: FRA, *Education: The situation of Roma in 11 EU Member States. Roma Survey - Data in Focus* ("La situazione dei Rom in 11 Stati membri dell'UE. Indagine sui Rom – Dati in sintesi", in pubblicazione nel 2014).

e piani d'attuazione che tengano conto delle circostanze a livello locale. Occorre eliminare in modo sistematico le misure che causano indirettamente la segregazione. Gli Stati membri più colpiti (tra cui la Repubblica ceca, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Grecia) dovranno adottare misure più incisive per porre fine a tale situazione e generare un'inversione di tendenza attraverso un sistema d'istruzione generale inclusivo, accessibile e di qualità.

L'importanza dell'accesso a un'istruzione e a un'assistenza per la prima infanzia di qualità è ormai ampiamente riconosciuta. Vari Stati membri hanno attuato una serie di misure legislative (ad esempio anni d'istruzione prescolare obbligatoria, incentivi in danaro) e alcuni di essi hanno registrato evidenti risultati positivi. In Finlandia, ad esempio, nell'arco di dieci anni la partecipazione dei bambini Rom all'istruzione pre-primaria ha registrato un aumento, passando dal 2% al 60%. Lo stesso è accaduto in Ungheria, dove il tasso d'iscrizione dei bambini Rom agli istituti pre-primari è elevato (79%) ed è destinato a crescere, dal momento che la nuova legge sulla pubblica istruzione abbassa a 3 anni l'età d'inizio dell'insegnamento obbligatorio nella scuola materna. In altri Stati membri, invece, le misure attuate sono ancora insufficienti (per esempio in Slovacchia) o addirittura inesistenti (per esempio in Grecia).

Per ridurre il numero dei bambini Rom che abbandonano prematuramente la scuola occorre impegnarsi maggiormente, ad esempio tramite attività parascolastiche e una stretta collaborazione con le famiglie. La situazione dei bambini che soggiornano irregolarmente nel territorio può essere addirittura peggiore, dal momento che la mancanza dei documenti ufficiali necessari, come un permesso di soggiorno valido o la documentazione medica, impedisce l'iscrizione dei bambini all'istruzione primaria. La relazione del difensore civico francese¹⁷ cita una serie di casi in cui le autorità locali hanno impedito a bambini Rom di accedere all'istruzione primaria per i motivi summenzionati. Inoltre, i frequenti spostamenti delle famiglie Rom e Traveller causano interruzioni nella frequenza scolastica, divari di apprendimento e tassi elevati di abbandono scolastico.

La valutazione della Commissione conferma che un ulteriore impegno può incidere in misura significativa sulla situazione dei Rom nel campo dell'istruzione. A titolo d'esempio, nell'arco di tre anni (2010-2013) un progetto bulgaro nel settore dell'istruzione è riuscito a ridurre il tasso d'abbandono scolastico di quasi l'80%. Tra le altre buone pratiche si possono citare l'introduzione della scuola a tempo pieno in Bulgaria e Slovacchia, l'organizzazione di attività extrascolastiche specifiche per i bambini svantaggiati in Ungheria, il ricorso a mediatori in Finlandia, l'inclusione della cultura Rom nei programmi di studio in Slovacchia e Ungheria, il sostegno linguistico in Bulgaria e Francia, l'istruzione bilingue (romani-rumeno) e la preparazione di insegnanti di lingua romani in Romania e la formazione di insegnanti in Slovacchia, Ungheria e Bulgaria. Un ulteriore sviluppo positivo è l'estensione dei progetti educativi ai bambini le cui famiglie si spostano da uno Stato membro a un altro.

¹⁷ Le Défenseur des Droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites août 2012-mai 2013* (giugno 2013).

Le attuali pratiche, tuttavia, hanno una portata piuttosto limitata e la sfida principale resta quella di portarle su più vasta scala assicurandone il finanziamento a lungo termine. Ulteriori sforzi sono necessari nell'ambito della formazione degli insegnanti e per l'introduzione di metodologie didattiche inclusive, che tengano conto delle esigenze di apprendimento individuali. Il ricorso più sistematico ad assistenti pedagogici e mediatori Rom e il maggior coinvolgimento delle comunità locali e dei genitori potrebbero migliorare l'accesso dei bambini Rom a un'istruzione generale di qualità. Occorre garantire la coerenza delle politiche generali con gli obiettivi fissati nelle strategie nazionali d'integrazione dei Rom (per esempio in Ungheria).

Al di là del ciclo di istruzione obbligatoria, si osserva un divario sempre più ampio tra le iscrizioni dei bambini Rom e quelle del resto della popolazione: questo fenomeno è particolarmente dannoso per l'integrazione dei Rom e ha un impatto significativo nel mercato del lavoro, perché la mancanza di competenze e qualifiche professionali impedisce agli adulti Rom di accedere a un'occupazione di qualità. Vi sono poche misure sistemiche che incoraggiano i giovani Rom a proseguire gli studi o che li aiutano a reintegrarsi nel sistema scolastico dopo aver abbandonato la scuola. Anche se in Polonia, Finlandia e Svezia sono state adottate misure per accrescere il numero degli studenti che completano l'istruzione secondaria e superiore, e per potenziare l'istruzione e la formazione professionale degli adulti Rom, nella maggior parte degli Stati membri simili misure sono sporadiche e consistono perlopiù in borse di studio destinate agli studenti di talento. Nel settore della gioventù, anche l'apprendimento non formale e quello informale sono strumenti importanti poiché permettono di sviluppare le competenze e di migliorare le possibilità d'impiego tra i giovani¹⁸.

Esempi nel settore dell'istruzione

Bulgaria e Ungheria – In Bulgaria è stata introdotta un'**istruzione prescolare obbligatoria** di due anni e in Ungheria sarà introdotta un'istruzione prescolare obbligatoria a partire dai tre anni di età a partire dall'anno scolastico 2014-2015. Questa misura generale è promettente per l'istruzione primaria dei bambini Rom, ma se si vogliono ottenere risultati a lungo termine è cruciale trovare capacità sufficienti e personale qualificato.

Danimarca – Il progetto "**Hold On Tight Caravan**", gestito dal ministero dell'Istruzione, si prefigge l'obiettivo di aumentare il numero di giovani appartenenti a minoranze etniche che iniziano e completano un programma d'istruzione e formazione professionale. L'iniziativa viene gestita nelle scuole da coordinatori che adottano un approccio individuale per ciascun giovane a rischio d'insuccesso scolastico o di abbandono della scuola. Il progetto viene attuato in tutta la Danimarca. Dal 2009, quando il progetto è stato avviato, i tassi generali di abbandono della scuola e della formazione hanno registrato un calo, passando dal 20% a meno del 15%, mentre il divario con gli studenti etnici danesi si

¹⁸

La raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (GU C 398/1 del 22.12.2012) incoraggia l'uso di strumenti di riconoscimento delle competenze e delle qualifiche ottenute attraverso tali esperienze di apprendimento.

è ristretto. Nel periodo 2009-2013 il contributo del FSE per il progetto "Hold On Tight Caravan" è stato pari a 3 214 000 euro.

Romania - Il programma d'azione positiva per i Rom nell'istruzione superiore prosegue. Questi programmi integrati offrono posti riservati ai Rom per l'ammissione alle università pubbliche (nell'anno accademico 2010-11 sono stati assegnati 555 posti, mentre nell'anno 2012-13 i posti assegnati sono stati 564).

Svezia – L'Associazione per l'istruzione degli adulti di Göteborg (Studieförbundet Vuxenskolan i Göteborg) offre istruzione a tutti i Rom che non hanno completato il corso di studi della scuola elementare o della scuola media.

Nonostante i progressi registrati soprattutto nell'accesso all'istruzione e all'assistenza per la prima infanzia, resta ancora molto da fare per ridurre lo svantaggio dei Rom in fatto d'istruzione. Gli Stati membri con una popolazione Rom considerevole dovrebbero porsi come priorità la lotta alla segregazione e all'abbandono scolastico prematuro, e rendere i sistemi educativi generali più inclusivi. L'ottenimento da parte dei giovani Rom di competenze e qualifiche ricercate sul mercato del lavoro, almeno a livello secondario, e l'accesso all'apprendimento permanente per gli adulti Rom dovrebbero essere obiettivi chiari delle azioni sia generali che mirate. Infine, occorre proseguire ed estendere su più ampia scala le azioni positive volte ad aumentare il livello d'istruzione dei Rom, onde consentire ai giovani Rom di conseguire qualifiche professionali.

3.2. Occupazione

Nell'ottica di colmare il divario occupazionale tra i Rom e il resto della popolazione, il Quadro dell'UE invita gli Stati membri a garantire ai Rom pari accesso al mercato aperto del lavoro, al lavoro autonomo e ai microcrediti, oltre che alla formazione professionale. Gli Stati membri sono stati invitati a garantire ai Rom un'effettiva parità d'accesso ai servizi tradizionali del pubblico impiego, insieme a servizi mirati e personalizzati di orientamento e mediazione per chi è in cerca di lavoro, nonché a sostenere l'occupazione di funzionari pubblici Rom qualificati.

Nonostante vi siano diverse iniziative promettenti in vari Stati membri, l'impatto atteso non è ancora stato raggiunto. Gli evidenti miglioramenti osservati nella partecipazione all'istruzione e nel rendimento scolastico non si sono tradotti in migliori prospettive d'impiego per i Rom¹⁹. In taluni casi la situazione occupazionale dei Rom è addirittura peggiorata, fermo restando che tale peggioramento è in parte dovuto alla crescita generale della disoccupazione verificatasi negli ultimi anni in molti Stati membri dell'UE. In tale contesto i Rom, specialmente le donne²⁰, sono stati particolarmente colpiti, poiché sovente non possiedono le competenze e le qualifiche ricercate sul mercato del lavoro. Le opportunità per i Rom sul mercato del

¹⁹ FRA, *Poverty and Employment: The situation of Roma in 11 EU Member States, Roma Survey – Data in Focus* ("Povertà e occupazione: la situazione dei Rom in 11 Stati membri dell'UE, Indagine sui Rom – Dati in sintesi", in pubblicazione nel 2014).

²⁰ Nei vari Stati membri oggetto dell'indagine, il 21% delle donne Rom aveva un'attività professionale retribuita rispetto al 35% degli uomini Rom. FRA, *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* ("Analisi dell'indagine FRA sui Rom per genere", settembre 2013).

lavoro vengono inoltre limitate dalla discriminazione diretta e indiretta²¹. Per cercare di ovviare a questa difficile situazione, gli Stati membri devono agire con risolutezza e investire nel capitale umano, ad esempio attraverso misure che garantiscano la parità di accesso ai servizi sociali e offrendo programmi d'orientamento e piani per l'occupazione personalizzati. Le possibilità di creare posti di lavoro per i Rom attraverso il lavoro autonomo, l'imprenditorialità (sociale) e strumenti finanziari innovativi sono state scarsamente sfruttate. L'innovazione sociale andrebbe rafforzata sperimentando nuovi approcci strategici e portando su più vasta scala le iniziative di successo, attraverso l'avvio di collaborazioni tra i vari attori a livello locale e regionale.

D'altra parte si possono trarre insegnamenti da progetti di successo quali la piattaforma d'informazione *Thara* in Austria, un progetto pilota volto a incoraggiare percorsi di attivazione sociale e professionale in Belgio, i centri di sviluppo comunitario volti a eliminare gli ostacoli al mercato del lavoro in Bulgaria oppure i piani d'azione integrati della Renania settentrionale-Vestfalia e Berlino, per citarne solo alcuni. Questi progetti, tuttavia, vengono per lo più avviati dalle autorità locali o regionali e attuati dalle ONG; il loro risultato è quindi destinato a essere circoscritto a un determinato territorio e la loro sostenibilità resta incerta.

Dalla valutazione emerge che le misure sistematiche, adottate a livello nazionale, sono ancora troppo poche, nonostante vi siano alcuni buoni esempi: i consulenti del lavoro Rom in seno al ministero del Lavoro in Finlandia, la redistribuzione delle risorse per il programma spagnolo *Acceder* o i progetti pilota avviati in alcuni comuni della Repubblica ceca, volti a introdurre considerazioni sociali negli appalti pubblici.

Esempi nel settore dell'occupazione

Bulgaria – I centri di sviluppo comunitario (CDC) si prefiggono di favorire e promuovere l'occupazione dei giovani e delle donne nelle comunità Rom emarginate. L'iniziativa viene attuata dal 2011 dal Centro per il dialogo e la tolleranza interetnici "AMALIPE" con il sostegno della Commissione europea. I centri di sviluppo comunitario sono stati aperti in 11 località.

Francia (Lione) - Il progetto multipartner Andatu ha mobilitato l'impegno locale, civile e nazionale nonché fondi dell'UE, e combina tra loro i settori della formazione, dell'accesso all'occupazione e dell'alloggio. Rivolgendosi ai cittadini dell'UE che si spostano da uno Stato all'altro, il programma offre anche corsi di lingua francese. Finanzia inoltre brevi corsi di formazione professionale e offre un sostegno individuale. Il programma, avviato con un contributo di 350 000 euro del Fondo sociale europeo, ha attualmente 73 beneficiari, ma si prevede di estenderlo a 400 partecipanti, il che richiederà un bilancio totale di 1,2 milioni di euro.

Ungheria – Il programma generale dei Servizi pubblici per l'impiego diretto a migliorare le possibilità d'impiego delle persone svantaggiate si rivolge a vari

²¹ Percentuale di Rom che negli ultimi cinque anni sono stati vittime di discriminazione nella ricerca di lavoro: CZ 74%, EL 68%, IT 66%, FR 65%, PL 64%, PT 56%, HU 51%, SK 49%, BG 41%, RO 39%, ES 38%. FRA, *Poverty and Employment: The situation of Roma in 11 EU Member States. Roma Survey - Data in Focus* ("Povertà e occupazione: la situazione dei Rom in 11 Stati membri dell'UE. Indagine sui Rom – Dati in sintesi", in pubblicazione nel 2014).

sottogruppi tra i disoccupati registrati, tra i quali i Rom costituiscono un gruppo prioritario. Il programma offre una serie personalizzata di sovvenzioni e servizi, quali i servizi di consulenza sul mercato del lavoro, di tutoraggio, di formazione professionale e compensazioni salariali finalizzate alla reintegrazione nel mercato aperto del lavoro. Secondo una valutazione realizzata da esperti esterni, le probabilità di trovare un impiego dopo aver seguito questo programma aumentano del 40%.

Nonostante il successo di alcune misure, non si osservano ancora risultati tangibili e diffusi sul campo. Per colmare il divario occupazionale tra i Rom e il resto della popolazione, gli Stati membri dovranno agire contemporaneamente sui due versanti del mercato del lavoro, quello della domanda e quello dell'offerta. Sul versante dell'offerta, il basso livello di competenze dei Rom in cerca di lavoro dovrà essere contrastato con la formazione e la consulenza professionali, combinando misure mirate con l'accesso effettivo ai servizi generali per l'impiego. Sul versante della domanda, occorrono misure d'incentivazione dei datori di lavoro, quali gli incentivi a favore delle assunzioni, i programmi di sperimentazione di un mestiere e di apprendistato. Altre possibili misure sono l'inclusione dei Rom come gruppo destinatario nell'ambito dei sistemi di garanzia per i giovani, l'introduzione di considerazioni sociali negli appalti pubblici, la lotta alla discriminazione sul posto di lavoro e l'assunzione di Rom nell'amministrazione statale a livello nazionale e locale, senza che venga a crearsi un sistema del lavoro parallelo. Sfruttando le potenzialità dell'economia sociale e dell'innovazione sociale si potrebbe promuovere l'inserimento e/o il reinserimento nel mercato del lavoro.

3.3. Sanità

Nell'ottica di ridurre il divario tra i Rom e il resto della popolazione in ambito sanitario, il Quadro dell'UE invita gli Stati membri a garantire ai Rom, specialmente ai bambini e alle donne, l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità, e a fornire loro cure preventive e servizi sociali dello stesso livello e alle stesse condizioni del resto della popolazione.

Le cattive condizioni di salute dei Rom sono strettamente legate a fattori sociali, economici e ambientali. Le persone che si trovano in condizioni di vulnerabilità hanno spesso difficoltà a districarsi nel sistema sanitario e ad esporre le proprie esigenze. Tra i principali ostacoli si possono citare la scarsa facilità d'accesso ai servizi sanitari in termini di distanza (per esempio per gli insediamenti Rom nelle aree isolate o i Rom senza insediamento), il mancato accesso dovuto a difficoltà finanziarie (costo dei farmaci), la mancanza di una registrazione presso le autorità locali, la mancanza d'informazione, specialmente sull'esistenza di servizi di prevenzione, le differenze e le discriminazioni culturali. L'assenza di una copertura sanitaria comporta sovente anche l'impossibilità di vaccinare i bambini, il che a sua volta può impedire la loro accettazione nelle scuole o nei giardini d'infanzia.

Pochi Stati membri hanno fornito informazioni tali da consentire un confronto tra la salute dei Rom e quella della popolazione generale. Le ragioni sono molteplici, ma è comunque fondamentale che tutti gli Stati membri interessati possano monitorare la salute della popolazione Rom. A tal riguardo, un buon esempio è rappresentato dall'indagine sulla salute pubblica e sui servizi sociali che la Finlandia è in procinto di elaborare.

Dalle informazioni disponibili emergono differenze molto significative tra gli Stati membri in termini di punti di partenza²² e progressi. Garantire una copertura sanitaria di base è ancora una sfida in alcuni Stati membri, in particolare in Bulgaria, Romania e Grecia. Con l'aumento della disoccupazione in questi paesi, il numero di famiglie prive di copertura sanitaria è cresciuto. L'impatto dei tagli di bilancio, la ristrutturazione o cancellazione di servizi nelle politiche sanitarie generali di alcuni Stati membri hanno avuto ulteriori conseguenze sui gruppi vulnerabili, compresi i Rom. In Francia, il governo si è impegnato a ridurre gli ostacoli finanziari che impediscono ai cittadini più vulnerabili di accedere all'assistenza sanitaria.

Le relazioni di diversi Stati membri indicano sforzi significativi nella lotta alle malattie infettive tra i Rom; se da un lato sono altamente auspicabili ulteriori progressi in questo settore, dall'altro lato è anche necessaria una maggiore attenzione per la prevenzione e il trattamento delle malattie non trasmissibili e per le campagne generali sulla salute, concentrate sulla promozione di stili di vita sani. Infine, occorre ancora sistematizzare le misure di successo.

La formazione di professionisti sanitari (per esempio nella Repubblica ceca) e il coinvolgimento di mediatori sanitari Rom possono contribuire a migliorare l'accesso dei Rom ai servizi sanitari. Molti Stati membri (tra cui la Romania e la Spagna) hanno investito con successo nei mediatori Rom; tuttavia, nella maggior parte dei casi è necessario passare dai finanziamenti temporanei a quelli ordinari e garantire un riconoscimento professionale adeguato. Nel 2013 la Commissione ha avviato un'iniziativa che prevedeva lo sviluppo di pacchetti formativi per preparare migranti e minoranze etniche, compresi i Rom, alla professione sanitaria.

Esempi nel settore della sanità

Repubblica ceca – I piani di studio di **medicina, odontoiatria e farmacia** prevedono l'obbligo di seguire **corsi di comunicazione** incentrati sullo specifico contesto socio-culturale di un paziente. Altro personale medico viene formato nell'ambito dei programmi "Competenze interpersonali del professionista" (*Interpersonální dovednosti specialisty*) e "Istruzione" (*Edukace*).

Ungheria – È in fase di sviluppo una **formazione per coloro che lavorano nei servizi sanitari di base**: nel 2013 hanno partecipato a corsi di formazione 250 assistenti sanitari e nella prima metà del 2014 si prevede che circa 4 830 specialisti verranno addestrati da loro.

²²

Per esempio, il 59% delle donne Rom in Bulgaria, il 47% in Romania e il 38% in Grecia dichiarano di non avere un'assicurazione medica, contro il 22% delle donne non Rom in Bulgaria e in Romania, e il 7% delle donne non Rom in Grecia: FRA. *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* ("Analisi dell'indagine FRA sui Rom per genere", settembre 2013).

Francia – Nel gennaio 2013 il governo si è impegnato a rispondere alle crescenti disparità sanitarie facenti seguito alla crisi, nonché a **ridurre gli ostacoli finanziari che impediscono di accedere all'assistenza sanitaria**.

Romania – Tramite il programma di mediazione sanitaria vengono condotte campagne volte a sensibilizzare e modificare i comportamenti, dedicate alla salute dei Rom.

Spagna – I mediatori sanitari si sono rivelati utili per contribuire al miglioramento della salute della popolazione Rom in Spagna. L'esempio della Navarra, che funziona da molti anni, è stato scelto come buona prassi dall'OMS²³.

Dall'analisi delle misure sanitarie si può concludere che l'assistenza sanitaria e la copertura previdenziale di base non sono ancora accessibili a tutti. È fondamentale investire in un'adeguata assistenza sanitaria e in misure preventive per tutti i Rom, in particolare per i bambini, in quanto ciò consentirà di evitare sul lungo termine ulteriori problemi sanitari. Occorre ampliare e moltiplicare le iniziative promettenti per generare effetti concreti sul campo.

3.4. Alloggio

Allo scopo di colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione in questo settore, il Quadro dell'UE invita gli Stati membri a promuovere un accesso non discriminatorio all'alloggio, inclusi i servizi pubblici (come l'acqua, l'elettricità e il gas) e le abitazioni sociali²⁴. Inoltre, il Quadro dell'UE sottolinea la necessità di considerare il settore abitativo come parte integrante di un approccio integrato all'inclusione sociale e alla desegregazione.

Gli interventi nel settore abitativo rappresentano sovente l'anello debole delle strategie nazionali. L'assenza di progressi è dovuta principalmente ai seguenti fattori: zone grigie riguardanti la legalizzazione delle abitazioni e delle aree di sosta esistenti, come illustrano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁵; la

²³ Nella sua pubblicazione su "Povertà ed esclusione sociale nella regione europea dell'OMS: la risposta dei sistemi sanitari" - http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D4DFA3BA-F54F-40DE-8C5F-9F24A003868E/233965/2_Spain_06Feb09casopublicado2010.pdf

²⁴ Il 42% dei Rom intervistati ha dichiarato di non aver accesso all'acqua corrente o alla rete fognaria o all'elettricità nella propria abitazione: FRA, *The situation of Roma in 15 Member States and Croatia* ("La situazione dei Rom in 15 Stati membri e in Croazia", 2013).

²⁵ Nella sentenza relativa alla causa *Yordanova e altri contro la Bulgaria*, del 24 aprile 2012, n. 25446/06, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che, benché i Rom in questione vivessero in un insediamento illegale, il loro sgombero costituisce una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (sulla vita privata e la proprietà privata): la loro abitazione, benché illegale, doveva essere considerata come una loro proprietà, pertanto il loro sgombero è da considerarsi sproporzionato. "*In the context of Article 8, in cases such as the present one, the applicants' specificity as a social group and their needs must be one of the relevant factors in the proportionality assessment that the national authorities are under a duty to undertake*" (Nel contesto dell'articolo 8, in casi come quello in esame, la specificità dei ricorrenti in quanto gruppo socialmente svantaggiato e le rispettive esigenze, devono essere uno dei fattori di cui tenere conto nella valutazione di proporzionalità che le autorità nazionali sono tenute a effettuare). Questa posizione, adottata dalla Corte nella causa *Yordanova*, è stata confermata e ulteriormente sviluppata in una sentenza più recente relativa alla causa

manca di un reale dialogo con la comunità generale e le comunità Rom locali (ad esempio in Bulgaria); carenza di fondi pubblici nazionali e basso utilizzo dei fondi UE disponibili, nonostante gli orientamenti della Commissione²⁶; necessità di sviluppare ulteriormente il settore dell'edilizia popolare in molti Stati membri. Uno dei principali ostacoli incontrati nell'utilizzo dei finanziamenti del FESR è stata la formulazione di progetti integrati di edilizia abitativa.

Nonostante questo difficile contesto, esistono pratiche promettenti. In Francia, con l'aiuto del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono stati costruiti alloggi temporanei di qualità con il contributo della comunità Rom. In Germania, i progetti di edilizia abitativa includono anche misure d'integrazione delle famiglie Rom nelle comunità locali. In Belgio, i mediatori lavorano per guadagnare la fiducia delle popolazioni Rom e non Rom allo scopo di realizzare interventi di edilizia abitativa accettabili. In Ungheria si richiede alle città di preparare un piano di misure contro la segregazione come parte delle strategie di sviluppo della città.

Esempi nel settore degli alloggi

Belgio – Nel gennaio 2013, 38 mediatori/figure ponte (ossia mediatori interculturali), rappresentanti di quartiere, capi progetto e consulenti hanno lavorato nella regione di Bruxelles-Capitale e nella regione delle Fiandre (alle dipendenze dei Centri pubblici per l'assistenza sociale, del ministero dell'Istruzione, dell'Agenzia di collocamento, della Polizia, dei Servizi d'integrazione o delle ONG locali) per **ottenere il sostegno di cittadini Rom e non Rom** in vista di interventi nel settore dell'edilizia abitativa.

Germania – A **Kiel** il progetto di edilizia abitativa "Maro Temm e.G." aiuta Sinti e Rom di tutte le generazioni a vivere insieme e a preservare la loro lingua (romani) e la loro cultura senza essere segregati. Il progetto prevede l'offerta di ulteriori attività quali il sostegno per i compiti a casa, attività di svago e piccole celebrazioni culturali. A **Berlino** il progetto "Task Force Okerstraße" mira a garantire che i Rom siano accettati come vicini e siano integrati nella comunità. Le famiglie Rom possono usufruire di consulenze, aiuti nei rapporti con le autorità e assistenza nelle controversie con i padroni di casa. Il progetto prevede inoltre l'offerta di assistenza ai bambini e incoraggia i giovani a partecipare ad attività nel tempo libero.

Ungheria – Le città sono tenute a preparare un *Piano locale (di desegregazione) per le pari opportunità* come parte delle Strategie integrate di sviluppo urbano. Il Piano identifica interventi sistemici (per l'intera città) intesi a fermare o a ridurre la segregazione. La legge sulle pari opportunità ha introdotto l'obbligo legale per i governi locali di adottare piani locali per le pari opportunità. I finanziamenti del FESR sostengono progetti integrati di edilizia abitativa per i Rom e per altre comunità emarginate.

Winterstein e altri contro la Francia (Corte europea dei diritti dell'uomo, n. 27013/07 del 17 ottobre 2013). Una violazione simile della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articolo 8) è stata individuata dal difensore civico slovacco nell'ambito dell'esame di un caso di sgombero forzato e di demolizione di un insediamento Rom, verificatosi nel 2012 a Kosice in Slovacchia (relazione del 23 luglio 2013).

²⁶

Guidance note on the implementation of integrated housing interventions in favour of marginalised communities under the ERDF ("Nota orientativa sull'attuazione di interventi integrati in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate a titolo del FESR"), del 28 gennaio 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/search/detail.cfm?LAN=EN&id=354&lang=en

Come in altri settori, i progetti su piccola scala offrono utili insegnamenti strategici, ma devono essere portati su una scala più ampia per produrre i risultati attesi. Per raggiungere progressi tangibili e sostenibili nel settore dell'abitazione, gli Stati membri dovrebbero affrontare in maniera più efficace le strozzature individuate sopra. In alcuni Stati membri occorre introdurre una normativa che chiarisca lo status giuridico delle abitazioni esistenti. Inoltre, i governi nazionali dovrebbero sostenere interventi urbanistici regolari per eliminare e prevenire la ghettizzazione nelle città, mentre il rischio sproporzionato di esclusione sociale nelle aree rurali deve essere affrontato con sforzi maggiori. Per il successo di tutti i progetti è necessario coinvolgere sia i Rom che i non Rom. Vista la scarsità di risorse pubbliche, dovuta soprattutto al fatto che nella maggior parte degli Stati membri il settore delle abitazioni rientra nella sfera di competenza dei comuni, occorre fare un miglior uso dei fondi disponibili a titolo del FESR.

3.5. Contrastare la discriminazione in maniera convincente

Il principio di non discriminazione è uno dei principi fondamentali dell'Unione europea. Tredici anni dopo l'adozione, nel 2000, delle fondamentali direttive antidiscriminazione dell'UE, la discriminazione contro i Rom è ancora diffusa²⁷. Ma la discriminazione non può trovare posto nell'Unione europea. La situazione delle donne Rom²⁸ è spesso peggiore di quella degli uomini Rom perché esse tendono a essere vittime di discriminazioni multiple. La situazione dei minori Rom desta sovente ulteriori preoccupazioni²⁹.

I problemi specifici dei Rom non sono generalmente dovuti a lacune normative, ma piuttosto a difficoltà nell'attuazione della normativa. Per rafforzare la lotta alla discriminazione è necessario accompagnare la legislazione con misure politiche e finanziarie. La raccomandazione del Consiglio (punti da 2.1 a 2.5) propone ulteriori misure specifiche per gli Stati membri, comprese le azioni positive per contrastare la discriminazione. Questa raccomandazione dovrebbe segnare l'inizio di sforzi politici maggiori da parte di tutti gli Stati membri per porre fine alla discriminazione contro i Rom e garantire un'effettiva uguaglianza. Le prossime relazioni della Commissione sui progressi relativi all'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom esamineranno attentamente le aree evidenziate nella raccomandazione.

La recente relazione della Commissione sull'applicazione delle direttive sull'uguaglianza conferma che gli Stati membri devono sfruttare meglio la

²⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Relazione congiunta sull'applicazione della 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 ("direttiva sull'uguaglianza razziale") e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro").

²⁸ Anche il Parlamento europeo ha messo in evidenza la situazione delle donne Rom nella sua *Risoluzione sugli aspetti di genere del quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom*, adottata il 10 dicembre 2013.

²⁹ La raccomandazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (C(2013)778) offre orientamenti politici per aiutare l'UE e gli Stati membri a concentrarsi su investimenti sociali di successo a favore dell'infanzia.

possibilità di adottare misure preventive o compensative degli svantaggi (azione positiva). Tali misure possono essere utili per combattere le discriminazioni contro i Rom.

Anche con la lotta alla tratta degli esseri umani, di cui rischiano di diventare vittime soprattutto le donne e i minori, si può contribuire a combattere la discriminazione e l'esclusione sociale dei Rom. Occorre prestare pari attenzione alla prevenzione della tratta, alla protezione, all'assistenza e al sostegno alle vittime nonché al coinvolgimento di tutti coloro che possono aiutare ad affrontare il problema: ispettori sanitari, polizia, esperti in materia di istruzione e operatori di giustizia. La Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) ha aiutato gli Stati membri a onorare gli obblighi imposti loro dalla direttiva anti-tratta 2011/36/UE.

La maggior parte degli Stati membri ha avviato iniziative di sensibilizzazione alla cultura e alla storia Rom; negli ultimi anni, in particolare, un numero sempre maggiore di paesi ha organizzato attività di commemorazione dell'olocausto Rom. Infine, in tutti gli Stati membri si dovrebbero adottare misure più efficaci per combattere la retorica anti-Rom e l'incitamento all'odio nei confronti dei Rom.

In alcuni Stati membri gli organismi di promozione della parità di trattamento si sono adoperati in modo attivo per sensibilizzare l'opinione pubblica, denunciare o mettere in evidenza casi di discriminazione nei confronti dei Rom (per esempio in Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Romania, Spagna e Svezia). Come proposto nella raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri, occorre rafforzare il lavoro e la capacità istituzionale degli organismi di promozione della parità di trattamento e proseguire il dialogo regolare tra i punti di contatto nazionali per i Rom e tali organismi, già avviato dalla Commissione.

In taluni Stati membri, inoltre, devono ancora essere messi a punto strumenti efficaci per favorire l'autonomia dei Rom.

Esempio di misure antidiscriminazione

Slovacchia – La modifica della legge antidiscriminazione ha introdotto misure di livellamento temporanee (azione positiva) che possono essere adottate per motivi di origine etnica in tutti i settori disciplinati dalla legge, vale a dire l'occupazione, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la sicurezza sociale e l'accesso a beni e servizi.

In quasi tutti gli Stati membri si registrano punti deboli in termini di lotta efficace alla discriminazione. Quest'ultima non va considerata come una politica a sé stante, ma va integrata in tutte le politiche. Particolare attenzione andrebbe prestata alle comunicazioni pubbliche che promuovono i vantaggi della diversità e la sua accettazione nella società. Infine, gli Stati membri dovranno mostrare una chiara leadership politica e garantire che sul loro territorio non venga tollerata alcuna manifestazione di razzismo.

3.6. Assicurare il sostegno finanziario a politiche sostenibili

L'integrazione dei Rom è una sfida a lungo termine. Per questo motivo le politiche e le misure finalizzate all'integrazione dei Rom devono essere sostenibili nel lungo termine. Il Quadro dell'UE invita gli Stati membri a stanziare fondi sufficienti a carico dei bilanci nazionali e a fare il miglior uso dei fondi europei e internazionali.

Negli ultimi anni i fondi stanziati dagli Stati membri a favore dell'integrazione dei Rom hanno registrato un aumento significativo. Se da un lato si osservano progressi evidenti in termini di impegno e pianificazione, dall'altro lato permangono problemi nell'attuazione. Paesi con un elevato numero di abitanti Rom incontrano ancora grandi difficoltà nell'utilizzo dei fondi dell'UE. La gravità dei problemi nei singoli settori politici e la loro interdipendenza richiede un approccio integrato che unisca investimenti nell'occupazione, nell'istruzione, nell'assistenza sanitaria e nell'alloggio, attraverso vari fondi.

Nel periodo 2007-2013 le possibilità di utilizzo dei fondi UE non sono ancora state pienamente sfruttate per sostenere l'integrazione dei Rom. Le ragioni sono molteplici: difficoltà a reperire cofinanziamenti a livello nazionale e a combinare i fondi, strutture amministrative eccessivamente complesse, mancanza di capacità amministrativa e competenze, insufficiente ricorso all'assistenza tecnica per utilizzare i fondi UE e scarsa cooperazione tra le autorità e i Rom. Anche se l'adozione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom costituisce un passo importante fornendo un quadro per l'inclusione dei Rom, l'esperienza dimostra che occorre migliorare l'allineamento tra le politiche, i fondi generali e quelli specifici per i Rom, attraverso un migliore monitoraggio dei risultati e dell'impatto degli interventi finanziati dall'UE. Se del caso, un simile approccio integrato può essere ulteriormente potenziato con l'introduzione di un approccio territoriale, focalizzato sulle microregioni più svantaggiate.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 è stato compiuto uno sforzo per colmare tali lacune, facendo in modo che una congrua parte del bilancio della politica di coesione sia destinata a investimenti nel capitale umano, nell'occupazione e nell'inclusione sociale. Per il periodo 2014-2020 sono stati assegnati agli Stati membri 343 miliardi di euro provenienti dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione.

Di tale somma, almeno 80 miliardi di euro saranno destinati a investimenti nel capitale umano, nell'occupazione e nell'inclusione sociale tramite il Fondo sociale europeo (FSE). Si è deliberato che in ciascun paese almeno il 20% del FSE (rispetto all'attuale quota di circa il 17%), che equivale a circa 16 miliardi di euro, sia destinato alla lotta contro l'esclusione sociale e la povertà. È stata inoltre definita una priorità d'investimento specifica per l'integrazione di comunità emarginate come quella dei Rom. Le persone svantaggiate, compresi i Rom, beneficeranno altresì di misure finanziate nell'ambito di altre priorità d'investimento del FSE, volte a promuovere un'istruzione di qualità per la prima infanzia, a ridurre e a prevenire l'abbandono scolastico prematuro, a promuovere l'accesso all'occupazione e a migliorare l'occupazione giovanile tramite la garanzia per i giovani. Per far sì che il FSE raggiunga i beneficiari in questione bisogna poter già disporre di quadri normativi e istituzionali adeguati. Gli Stati membri possono migliorare

qualitativamente il loro utilizzo dei fondi UE attraverso lo scambio di buone pratiche, un dialogo costante con le parti interessate, valutazioni e osservazioni tratte da studi accademici.

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), la priorità d'investimento dell'obiettivo tematico "promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione", consente di sostenere la ripresa fisica, economica e sociale delle comunità indigenti delle aree urbane e rurali. Tale sostegno può essere utilizzato per proseguire il tipo di piano integrato di edilizia abitativa, che è stato avviato con il FESR nel periodo 2007-2013, a beneficio delle comunità emarginate, inclusi i Rom. Altre priorità d'investimento, come nel settore della sanità, in campo sociale e nel settore delle infrastrutture scolastiche, potrebbero sostenere investimenti nell'hardware per realizzare gli obiettivi corrispondenti d'integrazione dei Rom, oltre che per coinvolgere i Rom nelle misure generali. Potrebbe rivelarsi pertinente anche il sostegno del FESR alle città che affrontano sfide demografiche e sociali, nel quadro delle strategie per uno sviluppo urbano sostenibile integrato.

In base al meccanismo di condizionalità ex ante per la politica di coesione 2014-2020, laddove vengono programmati fondi per l'integrazione dei Rom bisogna disporre di un quadro nazionale per l'inclusione dei Rom. Tale misura consente di creare un collegamento diretto tra il quadro politico e i finanziamenti dell'UE, ed è finalizzata a massimizzare l'efficacia dei finanziamenti.

Nell'ambito dei negoziati con gli Stati membri sugli accordi di partenariato, la Commissione si assicura che le sfide per l'integrazione dei Rom, identificate durante il semestre europeo, siano rispecchiate fedelmente nelle priorità di finanziamento dei programmi futuri. Inoltre, per migliorare la capacità amministrativa e le competenze, gli Stati membri possono ricorrere a sovvenzioni globali, onde affidare la gestione e l'attuazione di parte dei loro programmi a organismi intermedi con comprovata esperienza e competenza a livello locale³⁰.

In diversi Stati membri gran parte delle comunità Rom emarginate vive in zone rurali. Per questo motivo la Commissione ha informato gli Stati membri sulle possibilità esistenti di sostenere l'integrazione dei gruppi svantaggiati, inclusi i Rom, nell'ambito della politica di sviluppo rurale attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Nel quadro del dialogo informale sull'accordo di partenariato e sui programmi per il periodo di programmazione 2014-2020, i servizi della Commissione hanno chiesto agli Stati membri maggiormente interessati di far partecipare alle discussioni i loro punti di contatto nazionali per i Rom³¹.

Occorre sfruttare pienamente anche le possibilità di finanziamento offerte dal programma Erasmus +³².

³⁰ *Regolamento (UE) n. 1303/2013* del 17 dicembre 2013 cit.

³¹ La Commissione ha chiesto agli Stati membri di invitare i punti di contatto nazionali per i Rom a partecipare alle discussioni sui futuri programmi di sviluppo rurale in seno agli organismi di lavoro e a prender parte ai futuri comitati di monitoraggio di tali programmi.

³² Il programma Erasmus + ha ottenuto un incremento di bilancio del 40% (pari a 14,7 miliardi di euro) per il periodo 2014-2020. In particolare, i progetti di cooperazione transnazionale nel quadro dei

Il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo³³ offre ulteriori opportunità per promuovere politiche coerenti, ed efficienti sul piano economico, in questo campo.

Bulgaria – Il comune di **Kavarna** è un esempio di **investimento in strategie di sviluppo locale per l'integrazione**: ha investito nello sviluppo delle infrastrutture, ha migliorato l'accesso dei bambini Rom a un'istruzione e a un'assistenza per la prima infanzia di qualità, nonché l'educazione sanitaria e la cooperazione con altre città e datori di lavoro privati per promuovere l'occupazione dei Rom. La diversificazione delle risorse, l'adozione di misure sistematiche e il forte impegno politico delle autorità municipali hanno consentito di ottenere risultati in tutti i settori di azione (una migliore qualità dei servizi pubblici, un miglior rendimento scolastico, un minor tasso di mortalità, una maggiore occupazione dei Rom nel settore sia pubblico che privato ecc.). Anche i Fondi strutturali e d'investimento europei hanno contribuito a garantire la sostenibilità dei risultati, attraverso lo stanziamento di 3,1 milioni di euro per investimenti nelle infrastrutture fisiche e nel capitale umano.

Spagna – Nell'ambito del programma operativo del FSE per la lotta alle discriminazioni, l'organizzazione senza scopo di lucro **Fundación Secretariado Gitano** ha rivestito un ruolo chiave nell'integrazione sociale e occupazionale dei Rom in qualità di **organismo intermediario** del programma. L'attuazione del programma da parte di un'organizzazione non governativa come intermediario si è rivelata fondamentale per la gestione efficace ed efficiente dei finanziamenti UE, per i solidi partenariati operativi a lungo termine instaurati con società private, per la flessibilità e l'adattamento del programma a nuove esigenze sociali e per l'attuazione di progetti di innovazione sociale. Se si guarda all'intero programma operativo, il numero di accordi con entità e organizzazioni è cresciuto: si registrano 1 400 accordi attivi che includono aziende in cerca di personale (71%), amministrazioni pubbliche (20%) ed entità del terzo settore (9%).

Un successo duraturo si potrà ottenere soltanto quando gli investimenti nell'istruzione saranno accompagnati da investimenti nel settore occupazionale e dell'edilizia abitativa, concentrandosi esplicitamente, ma non esclusivamente, sulle comunità Rom. L'adozione di un approccio diversificato in termini di settori, parti interessate e fondi (reso più facile dalla nuova generazione di fondi dell'UE) è di fondamentale importanza per l'integrazione dei Rom. Allo stesso tempo, dovrebbero essere garantite opportunità di finanziamento non competitivo per i progetti locali di portata limitata al fine di rispondere alle esigenze locali e sviluppare le capacità delle ONG di piccole dimensioni. Occorre promuovere le sovvenzioni globali, specialmente negli Stati membri con capacità amministrative più limitate. Nell'ambito dei suoi contatti con gli Stati membri, la Commissione incoraggia le autorità locali e i rappresentanti dei Rom a collaborare sin dall'inizio sulle strategie di inclusione a livello locale.

partenariati strategici (azione chiave II) e delle iniziative emergenti (azione chiave III) possono aiutare a sviluppare nuovi approcci innovativi alle difficoltà delle comunità Rom in materia di istruzione.
<http://romani.humanities.manchester.ac.uk/migrom/>

4. I PAESI DELL'ALLARGAMENTO

In Europa si contano circa 10-12 milioni di Rom, di cui 4 milioni in Turchia e un milione nei Balcani occidentali. I Rom sono molto spesso vittime di razzismo, discriminazione ed emarginazione sociale; vivono in condizioni di estrema povertà, senza un adeguato accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e alla formazione, a un alloggio e a un impiego. I paesi interessati dal processo di allargamento devono pertanto impegnarsi di più per l'integrazione dei loro cittadini Rom, compresi i rifugiati e gli sfollati interni, molti dei quali sono Rom. L'esclusione dei Rom continua a far crescere il numero di Rom che emigrano temporaneamente negli Stati membri dell'UE grazie al regime di esenzione dal visto. Questo fenomeno può incidere negativamente sulla liberalizzazione dei visti, che costituisce una delle maggiori conquiste in direzione dell'integrazione dei Balcani occidentali³⁴ nell'UE. La Commissione ha avviato una stretta collaborazione con ciascun paese dell'allargamento per esaminare i progressi compiuti nell'attuazione degli impegni presi a favore dell'inclusione dei Rom.

Nel periodo 2007-2013 lo strumento di assistenza preadesione (IPA) ha messo a disposizione oltre 100 milioni di euro per sostenere l'inclusione sociale e l'integrazione dei Rom nei paesi dell'allargamento, anche nel settore abitativo. Per migliorare il coordinamento, l'efficienza e la visibilità del sostegno finanziario all'inclusione dei Rom nell'ambito del nuovo IPA II, interventi su misura continueranno a essere finanziati dai programmi nazionali pertinenti attraverso un approccio settoriale e nel quadro di una dotazione globale dell'IPA ("strumento per l'inclusione dei Rom"). Ciò sarà accompagnato da un rigoroso monitoraggio da parte dei governi e di tutte le parti interessate, compresa la società civile.

Per sostenere l'impegno profuso dai paesi dell'allargamento la Commissione intende:

- continuare a sostenere e organizzare insieme a ciascun paese le sessioni nazionali di verifica dei "Seminari sull'inclusione dei Rom" del 2011, con un rigoroso monitoraggio dell'attuazione delle conclusioni operative raggiunte insieme;
- aumentare e indirizzare meglio le azioni IPA II tramite uno "strumento per l'inclusione dei Rom" per finanziare le misure delineate nei documenti di strategia nazionale o concordate durante i seminari nazionali e migliorare la cooperazione con le parti interessate esterne; anziché sostenere lo sviluppo delle politiche e il rafforzamento delle istituzioni, i finanziamenti sosterranno azioni che siano in grado di esercitare un impatto diretto sulle vite dei singoli Rom, con particolare attenzione per l'istruzione, l'alloggio e l'inclusione sociale;
- assegnare premi alle ONG che hanno realizzato progetti di successo innovativi per l'inclusione dei Rom.

³⁴

Come raccomandato dalla Commissione nella sua Quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia) in conformità con la dichiarazione della Commissione dell'8 novembre 2010: COM(2013) 836 final.

La Commissione continuerà a seguire attentamente gli sviluppi nei paesi dell'allargamento nelle sue relazioni annuali sui progressi compiuti e intende aiutare questi paesi a trasformare il loro impegno politico a favore dell'inclusione dei Rom in un impegno concreto e duraturo sul campo.

La raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri è rilevante anche per i paesi dell'allargamento, in quanto fa parte integrante dell'acquis dell'Unione. Anche i paesi dell'allargamento devono intraprendere azioni mirate per colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione nell'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio, accompagnando tali azioni con politiche trasversali di particolare rilevanza per questi paesi, come il rilascio di documenti personali, il rafforzamento del ruolo delle autorità locali e regionali e la promozione del dialogo con le organizzazioni della società civile.

Il Decennio dell'inclusione dei Rom³⁵ ha fortemente ispirato il Quadro dell'UE e ha avuto un ruolo cruciale nella mobilitazione della società civile e nel garantire ai paesi dell'allargamento un passaggio agevole al Quadro dell'UE. Anche il lavoro svolto dalle coalizioni civili coordinate e sostenute dal Segretariato del Decennio ha mostrato un valore aggiunto considerevole.

5. CONCLUSIONI – PROSPETTIVE FUTURE

Il Quadro dell'UE del 2011 ha avviato un processo a lungo termine che richiede un impegno politico costante di tutte le parti interessate per poter realizzare miglioramenti significativi nella vita dei Rom entro il 2020.

Il primo passo di questo lungo percorso è stato compiuto con l'adozione di strategie nazionali d'integrazione dei Rom da parte dei singoli Stati membri. L'attuazione di queste strategie è ora in corso.

Seguendo gli orientamenti della Commissione, gli Stati membri hanno iniziato a fissare le premesse strutturali che sono indispensabili per un'efficace attuazione delle rispettive strategie³⁶. Per la prima volta, tutti gli Stati membri dell'UE hanno avviato le loro strategie di inclusione dei Rom e il vasto numero di progetti realizzati in tutti gli Stati membri dimostra che l'inclusione dei Rom è possibile.

Come secondo passo, un cambiamento tangibile nella situazione dei Rom potrà concretizzarsi soltanto se gli Stati membri:

- dimostreranno una volontà politica e la determinazione a rimanere sulla strada che conduce ai risultati attesi per i Rom a livello locale entro il 2020 e continueranno a onorare gli impegni presi ai più elevati livelli politici;

³⁵ Oltre a sette Stati membri dell'UE, sono membri del Decennio dell'inclusione dei Rom i seguenti paesi dell'allargamento: Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom*, COM(2013)454 del 26 giugno 2013.

- uniranno alla normativa misure politiche e finanziarie; miglioreranno e rafforzeranno le strutture, onde garantire un'efficace attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom, in particolare in termini di governance, cooperazione con le parti interessate e monitoraggio; tali strutture dovranno diventare parte integrante delle amministrazioni nazionali negli anni a venire;
- insieme alla Commissione, garantiranno il monitoraggio e la valutazione dell'uso efficace dei Fondi strutturali e d'investimento europei disponibili, in linea con il pertinente quadro regolamentare sulla gestione concorrente;
- parteciperanno attivamente alla Rete dei punti di contatto nazionali per i Rom e forniranno a tali punti di contatto un mandato e risorse adeguati;
- effettueranno un monitoraggio dei progressi, informandone la Commissione, anche in vista della stesura delle relazioni annuali della Commissione.

Il Quadro dell'UE e la raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri hanno aperto la strada verso l'inclusione dei Rom. L'UE continuerà a offrire una guida politica e un sostegno concreto agli Stati membri, anche attraverso lo stanziamento di fondi. Questo, tuttavia, è solo l'inizio: la Commissione farà la sua parte per assicurarsi che il percorso segnato continui a essere seguito. La Commissione intende in particolare:

- fornire orientamenti politici annuali nell'ambito della strategia Europa 2020, elaborando, se del caso, raccomandazioni sui Rom specifiche per paese e preparando relazioni sui progressi compiuti nei settori evidenziati dalla raccomandazione, che verrà sottoposta a una valutazione per stabilire la necessità di una revisione o di un aggiornamento entro il 1° gennaio 2019;
- fornire sostegno metodologico e promuovere lo scambio di esperienze e di buone pratiche attraverso la Rete dei punti di contatto nazionali per i Rom;
- proseguire un dialogo regolare con la società civile, sostenere le ONG di base attraverso il progetto pilota del Parlamento europeo e coinvolgere la società civile nel monitoraggio dei progressi;
- promuovere l'uso dei fondi UE disponibili³⁷ e rafforzare la capacità delle autorità di utilizzarli in maniera efficiente a tutti i livelli;
- offrire un sostegno specifico a livello locale attraverso le misure seguenti: rendere facilmente accessibili le informazioni (on line) sui fondi UE disponibili per l'inclusione sociale; effettuare un'analisi delle esigenze delle autorità locali in 8 Stati membri in termini di sensibilizzazione e cooperazione transnazionale; rafforzare la loro capacità amministrativa;

³⁷

Anche attraverso la rete EURoma, costituita dai rappresentanti di dodici Stati membri, il cui scopo è promuovere l'uso dei Fondi strutturali per accrescere l'efficacia delle politiche sui Rom e promuovere la loro inclusione sociale.

- di congiunto con gli Stati membri e, se del caso, con altre organizzazioni, compresa la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, sviluppare iniziative volte a indirizzare meglio i fondi destinati alle misure integrate e generali a favore dell'inclusione dei Rom in una fase precoce del periodo di programmazione 2014-2020; sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in tale periodo, esaminare come sia possibile migliorare ulteriormente l'efficacia e l'integrazione dei fondi UE per l'inclusione dei Rom dopo il 2020, anche tramite uno strumento specifico.

Per concludere, l'integrazione dei Rom dipenderà anche dalla volontà della società civile Rom di impegnarsi costantemente per relazionarsi con il resto della popolazione, come pure dalle azioni congiunte di tutte le parti interessate, in particolare le autorità locali e regionali, le organizzazioni internazionali, il mondo accademico, le chiese e il settore privato.

I primi anni di attuazione del Quadro dell'UE mostrano che tutti gli Stati membri stanno compiendo sforzi a favore dell'integrazione dei Rom. Tale quadro va considerato la pietra angolare su cui basarsi per intraprendere ulteriori sforzi congiunti e raggiungere progressi significativi entro il 2020.