

«L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa».
Parere del Comitato delle regioni (2011/C 42/05)
Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 42/23 dd. 10 febbraio 2011

IL COMITATO DELLE REGIONI

— rileva la persistenza di discriminazioni e forme di esclusione sociale in alcuni Stati membri; riconosce che le condizioni sanitarie e socioeconomiche dei Rom sono in generale peggiori di quelle di altre minoranze etniche, minori i tassi di scolarizzazione e maggiori i tassi di disoccupazione;

— riconosce che in generale non vi è una mancanza di fondi europei utilizzabili per lo sviluppo di programmi di inclusione dei Rom ma rileva che gli stessi non sono sufficientemente e continuativamente utilizzati a livello nazionale e/o regionale e locale e che un ostacolo al loro utilizzo è altresì rappresentato dallo scarso coinvolgimento nella progettazione delle comunità Rom;

— considera che l'impatto e i risultati dell'attività condotta dalla piattaforma europea per l'integrazione dei Rom sarebbero più rilevanti se il meccanismo di coordinamento acquisisse uno status formale tale da coinvolgere la Commissione e tutti gli Stati membri e da assicurare una cooperazione più stretta con gli enti locali e con le ONG;

— ritiene, tuttavia, che: a) gli enti locali non debbano essere lasciati soli nell'affrontare le politiche per l'inclusione sociale delle comunità Rom; b) siano necessarie politiche regionali integrate territorialmente e forme di cooperazione con i paesi di origine dei Rom migranti; c) le politiche locali possano attuarsi solo nel quadro di una mobilità europea ben funzionante e di politiche antidiscriminazione europee e nazionali;

— si impegna a collaborare con la Commissione, con gli organismi europei, con gli Stati membri per favorire coerenza ed armonizzazione delle politiche, consolidare buone prassi e disseminare i risultati raggiunti, promuovere una maggiore consapevolezza a livello delle amministrazioni locali, rafforzare la capacità di progettazione degli enti locali, al fine di implementare progetti che rimuovano forme di discriminazione e segregazione dei Rom e ne promuovano l'inclusione.

Relatore: Alvaro ANCISI (IT/PPE), consigliere comunale di Ravenna
Testo di riferimento: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa
COM(2010) 133 definitivo

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Il contesto: persistenza del problema, strumenti e politiche a livello UE

1. esprime apprezzamento per la comunicazione della Commissione europea e ne condivide la valutazione che sottolinea la responsabilità congiunta dell'UE e degli Stati membri verso la popolazione Rom;
2. sottolinea la necessità che la Commissione europea definisca un quadro propizio che favorisca il dialogo tra gli Stati membri, per tradurre in pratica i valori su cui si basa l'UE, al fine di prevenire e contrastare le discriminazioni e i fenomeni di xenofobia e favorire l'inclusione della più ampia minoranza etnica dell'UE;

3. condivide le analisi del documento di lavoro dei servizi della Commissione, datato 7 aprile 2010 e intitolato *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion - Progress Report 2008-2010* («I Rom in Europa: l'attuazione degli strumenti e delle politiche dell'Unione europea per la loro inclusione - Relazione sull'avanzamento dei lavori 2008-2010»);
4. sottolinea l'opportunità dell'azione della Commissione europea in base al principio di sussidiarietà, considerata la natura transnazionale della comunità Rom e la diffusa esclusione sociale da essa subita in varie parti d'Europa, compresi gli Stati candidati o potenzialmente candidati; riconosce la sussistenza del principio di proporzionalità considerato che l'azione della Commissione europea non istituisce strumenti legali ma prevede misure di coordinamento nell'ambito del metodo aperto di coordinamento;
5. ricorda che, con l'adesione dei nuovi Stati membri da cui proviene la maggior parte dei Rom migranti, entrati a far parte dell'Unione europea il 1 o gennaio 2007, i loro cittadini sono cittadini europei a tutti gli effetti e godono degli stessi diritti dei cittadini europei degli altri Stati membri, a cominciare dalla libertà di circolazione, che figura tra le libertà fondamentali dei cittadini dell'Unione europea citate nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Rammenta altresì che i trattati d'adesione del 26 aprile 2005 autorizzano gli Stati membri ad imporre ai cittadini di tali Stati membri limitazioni temporanee dei diritti soltanto nell'accesso al mercato del lavoro, e che la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri si applica indistintamente a tutti i cittadini dell'UE;
6. raccomanda che le misure di restrizione introdotte nell'accesso al mercato del lavoro, sebbene conformi alla legislazione europea, non costituiscano fonti di precarietà per questi cittadini e che gli Stati membri non impieghino, di fatto, oltre tre mesi per evadere una richiesta di permesso di soggiorno per lavoro, in quanto, in tal modo, si rende ad essi materialmente impossibile soggiornare per oltre tre mesi in tali Stati;
7. rileva in particolare la persistenza di discriminazioni e forme di esclusione sociale in alcuni Stati membri; riconosce che le condizioni sanitarie e socioeconomiche dei Rom sono in generale peggiori di quelle di altre minoranze etniche, minori i tassi di scolarizzazione e maggiori i tassi di disoccupazione; ribadisce che l'esclusione dei Rom comporta anche importanti conseguenze economiche in termini di costi diretti e indiretti;
8. sollecita quindi la Commissione a vigilare sulla conformità giuridica delle legislazioni nazionali con il diritto dell'UE e ad esaminare anche la conformità delle prassi seguite con l'interpretazione autentica del diritto dell'UE;
9. auspica che qualsiasi politica sia nazionale che locale si astenga dallo stigmatizzare o strumentalizzare le popolazioni Rom e dal privilegiare logiche ispirate impropriamente alla sicurezza, a scapito dell'obiettivo d'integrazione economica e sociale di queste comunità; ricorda, in particolare, che le espulsioni di gruppo dei Rom senza un esame dei singoli casi non rispettano le garanzie comunitarie di legalità, ed invita i paesi membri a non applicare azioni di rinvio ai paesi d'origine fondate su regole mirate specificamente ai Rom;
10. è consapevole che il termine *Roma* utilizzato in questo documento è una dizione *ombrello* che include anche altri gruppi di popolazioni con caratteristiche culturali simili ed una storia di marginalità ed esclusione sociale nella società europea (*Sinti, Gipsy, Travellers, Kalè, Camminanti, Ashkali, ecc.*), ma se ne esclude

qualsiasi volontà di semplificazione ed assimilazione dei gruppi ad un'unica realtà socioculturale;

11. riconosce che gli strumenti e le politiche adottate a livello UE per favorire l'inclusione dei Rom sono appropriati ma che esiste un gap nella loro attuazione a livello nazionale, regionale e locale dovuto sia alla mancanza di forti partnership e meccanismi di coordinamento sia alla carenza a livello locale di implementazione di strumenti idonei a modificare le concrete condizioni di vita dei Rom;

12. sottolinea tuttavia che questo gap e queste difficoltà degli enti locali sono riconducibili non soltanto alla presenza di pregiudizi e stereotipi nelle amministrazioni e comunità locali ma, in generale, anche alla responsabilità dei governi nazionali che definiscono il contesto normativo di riferimento, ad una non sempre chiara attribuzione delle competenze dei diversi livelli di governo in materia di lotta all'esclusione sociale, e ad un'insufficiente cooperazione verticale tra governi centrali e locali; ricorda che le molte buone prassi di inclusione sociale dei Rom sviluppate a livello europeo si fondano soprattutto su progettazioni e sperimentazioni avviate dagli enti locali;

13. riconosce che in generale non vi è una mancanza di fondi europei utilizzabili per lo sviluppo di programmi di inclusione dei Rom (Fondo sociale europeo - FSE, Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) ma rileva che gli stessi non sono sufficientemente e continuativamente utilizzati a livello nazionale e/o regionale e locale e che un ostacolo al loro utilizzo è altresì rappresentato dallo scarso coinvolgimento nella progettazione delle comunità Rom, anche perché non sempre auto-organizzate e capaci di agire come soggetti attivi della società civile;

14. considera necessario che la Commissione europea e gli Stati membri, in cooperazione con gli enti locali, promuovano maggiormente, sulla base di azioni concordate, le opportunità offerte dalle politiche e dai programmi di finanziamento europei per l'integrazione sociale della minoranza Rom e, in modo speciale, le misure concrete rivolte ai Rom nomadi.

Piattaforma UE per l'integrazione dei Rom

15. condivide la consapevolezza che la *Piattaforma UE per l'integrazione dei Rom* offre un forum per la cooperazione di tutti gli *stakeholder* (governi, organismi internazionali, ONG, esperti, società civile) coinvolti ai diversi livelli per promuovere l'integrazione dei Rom ed uno scambio di buone prassi ed esperienze tra gli Stati membri;

16. considera che l'impatto e i risultati dell'attività condotta dalla piattaforma europea per l'integrazione dei Rom sarebbero più rilevanti se il meccanismo di coordinamento acquisisse uno status formale tale da coinvolgere la Commissione e tutti gli Stati membri e da assicurare una cooperazione più stretta con gli enti locali e con le ONG. Attraverso un meccanismo formale, la piattaforma potrebbe riuscire a coordinare e a mettere in opera effettivamente le politiche europee, nazionali, regionali e locali in materia di integrazione sociale dei Rom e a valutarne concretamente i risultati;

17. condivide la necessità di applicare, nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche per l'inclusione dei Rom, i seguenti 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom, elaborati nell'ambito della Piattaforma integrata europea nell'aprile 2009:

1. Politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie
2. Approccio mirato esplicito ma non esclusivo
3. Approccio interculturale
4. Mirare all'integrazione generale

5. Consapevolezza della dimensione di genere
6. Divulgazione di politiche basate su dati comprovati
7. Uso di strumenti comunitari
8. Coinvolgimento degli enti regionali e locali
9. Coinvolgimento della società civile
10. Partecipazione attiva dei Rom;
18. apprezza il concreto sforzo della *Integrated European Platform for Roma Inclusion - Road Map* («road map della piattaforma europea integrata per l'inclusione dei Rom») del 30 giugno 2010, proposta dalla presidenza spagnola dell'UE in attuazione delle conclusioni adottate dal Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori (EPSCO) del 7 giugno 2010 sul tema *Promuovere l'inclusione dei Rom*, allo scopo di definire concreti obiettivi di medio termine per costruire processi di inclusione sociale della popolazione Rom;
19. sostiene la chiara presa di posizione della Commissione secondo cui il principio della libera circolazione va applicato ai Rom in quanto cittadini dell'UE esattamente alle stesse condizioni degli altri cittadini dell'Unione.
Il ruolo degli enti regionali e locali nelle politiche di inclusione dei Rom
20. ritiene che l'efficace attuazione di tali principi richieda, come sottolineato nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Integrazione delle minoranze - I Rom* (GU C 27 del 3.2.2009), che le soluzioni debbano essere individuate non solo a livello dell'UE, ma soprattutto a livello dei singoli Stati membri e su scala regionale e locale;
21. ritiene, tuttavia, che: a) gli enti locali non debbano essere lasciati soli nell'affrontare le politiche per l'inclusione sociale delle comunità Rom, autoctone o create nel quadro della mobilità intraeuropea; b) siano necessarie politiche regionali integrate territorialmente e forme di cooperazione con i paesi di origine dei Rom migranti; c) le politiche locali possano attuarsi solo nel quadro di una mobilità europea ben funzionante e di politiche antidiscriminazione europee e nazionali;
22. ritiene che da una parte siano necessarie iniziative urgenti di adozione da parte degli Stati membri di atti normativi che rendano efficace ed applicabile la legislazione europea contro le discriminazioni e per la difesa dei diritti e che dall'altra parte i processi di lunga durata debbano essere avviati e fondarsi sulle politiche degli enti locali e regionali in materia di antidiscriminazione, coinvolgimento della società civile, partecipazione attiva dei Rom, consapevolezza della dimensione di genere, approccio interculturale;
23. è consapevole che le politiche inclusive della popolazione Rom relative all'educazione dei bambini, all'accesso all'istruzione dei giovani, all'integrazione nel mercato del lavoro, al miglioramento delle condizioni di salute, all'abitazione, debbano essere parte integrante delle politiche di lotta alla povertà ed inclusione sociale degli enti locali e regionali;
24. concorda con la Commissione europea che l'obiettivo prioritario è una società inclusiva, non una nuova forma di segregazione etnica: è quindi essenziale che le politiche pubbliche abbiano come target esplicito ma non esclusivo la popolazione Rom e che gli interventi siano inseriti in più ampie politiche e piani nazionali degli Stati membri rivolti a contrastare l'esclusione sociale e la povertà nell'UE; inoltre l'approccio deve essere integrato e multifattoriale e tener conto della complessità ed interdipendenza dei fattori che portano all'esclusione sociale ed alla povertà;
25. è consapevole del ruolo fondamentale e strategico degli enti regionali e locali nel processo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nel contrasto di

atteggiamenti razzisti, xenofobi e discriminatori nelle comunità locali, nella promozione di una società interculturale; chiede che gli enti regionali e locali possano disporre anche degli strumenti necessari per contrastare il fenomeno della diffusione di stereotipi negativi nei mass media, per promuovere un'informazione eticamente corretta e favorire il formarsi di un'opinione pubblica non discriminatoria;

26. ritiene che gli enti regionali e locali abbiano un ruolo fondamentale e strategico nel processo di valorizzazione delle risorse delle comunità Rom come attori consapevoli dei processi di inclusione, nell'informare la popolazione Rom sui propri diritti, nel favorire la partecipazione dal basso di ONG Rom e di organizzazioni della società civile;

27. ritiene che le politiche di desegregazione delle comunità Rom richiedano progettualità specifiche e fondi supplementari: inserimento prescolastico e scolastico dei bambini, con supporti specifici come mediatori culturali e trasporti pubblici; incentivazione all'ingresso nel mercato del lavoro attraverso processi di qualificazione o microcredito, evitando mercati del lavoro segregati; specifici interventi rivolti alle subpopolazioni più fragili ed esposte a maggiori rischi, quali le donne; adozione di politiche di insediamento urbano ed abitativo non marginalizzanti.

Obiettivi prioritari degli enti regionali e locali per l'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa

28. ritiene che gli enti locali, nell'ambito delle proprie politiche urbanistiche e di edilizia residenziale, possano svolgere un ruolo strategico che può avere un impatto molto vasto sulla rimozione delle condizioni di esclusione e di rischio per la popolazione Rom. L'individuazione di soluzioni abitative non segreganti e discriminatorie, che portino ad un superamento dei campi abusivi in cui spesso continuano a vivere le comunità Rom, può infatti avere un impatto positivo sulle loro condizioni di salute e sulle loro opportunità di accesso all'istruzione e all'occupazione. Opportunamente, il Parlamento europeo, per favorire tali politiche, ha recentemente introdotto misure, adottate esplicitamente per le comunità Rom, che estendono l'ambito d'intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale ai programmi abitativi a favore delle comunità emarginate in tutti gli Stati membri;

29. sottolinea il valore aggiunto delle politiche e dei programmi europei in materia di inclusione sociale dei Rom per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, specialmente in rapporto all'istruzione e all'eliminazione della povertà;

30. ritiene che gli enti regionali e locali, nell'ambito delle proprie politiche di pari opportunità, *mainstreaming* di genere, tutela dei diritti della maternità, possano svolgere un ruolo strategico nel contrastare le discriminazioni multiple subite dalle donne Rom, rimuovere le condizioni di sfruttamento, garantire alle donne l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione, contrastare i fenomeni di violenza familiare e sociale contro le donne;

31. ritiene che gli enti locali, nell'ambito delle proprie politiche di tutela dell'infanzia, di servizi per l'infanzia, di promozione del diritto all'istruzione, possano svolgere un ruolo strategico nel garantire l'inclusione dei bambini Rom nei percorsi educativi prescolastici, scolastici, di prevenzione e tutela sanitaria, socializzativi, sportivi, rivolti a tutta la popolazione, contribuendo a rimuovere fin dall'infanzia le cause di esclusione, a promuovere pari opportunità di accesso, a eliminare pregiudizi culturali e stereotipi, a favorire la convivenza;

32. auspica che al fine di far fronte a tali politiche pubbliche gli enti locali e

regionali accedano in forma più ampia e diffusa ai fondi UE (FSE, FESR, FEASR) utilizzabili per lo sviluppo di programmi di inclusione dei Rom, aumentando le proprie capacità di progettazione e di implementazione di politiche inclusive e sottolinea che per favorire tali processi devono essere messe a disposizione informazioni e supporti tecnici, anche al fine di evitare interventi frammentari ed episodici senza impatto strutturale sul fenomeno;

33. ritiene fondamentale per gli enti regionali e locali il ruolo di coordinamento della Commissione nell'individuazione di strumenti per favorire lo scambio di buone prassi, la diffusione della conoscenza delle esperienze efficaci, la modellizzazione degli approcci e la loro disseminazione, il monitoraggio delle politiche, favorendo non solo gli scambi tra Stati membri ma anche la creazione di reti tra enti locali e regionali e soggetti della società civile;

34. sottolinea che le comunità Rom nell'ambito dei paesi membri e nei paesi candidati o potenziali candidati non sono un gruppo omogeneo e che quindi sono necessari approcci differenziati che tengano conto dei diversi contesti storici, geografici, economici, sociali, culturali e normativi (soprattutto per le comunità Rom mobili i cui membri possono essere cittadini UE o di paesi terzi o apoliti o rifugiati) e sottolinea che tale complessità rappresenta non solo per gli Stati, ma anche per gli enti regionali e locali una difficoltà sia nell'individuare e sperimentare strategie efficaci di inclusione che nel favorire positivi cambiamenti di mentalità nella cittadinanza e società civile;

35. ritiene necessario sottolineare che, in generale, i fenomeni di esclusione sociale e povertà possono esporre chi li vive a comportamenti devianti o illegali, che, alimentando nella popolazione una percezione d'insicurezza e di rischio per l'ordine pubblico, creano allarme sociale e producono conseguenti potenziali reazioni, espresse anche con forme spregiative e discriminatorie. Nel caso delle comunità Rom, essi pongono ulteriori ostacoli ai processi di inclusione nel tessuto sociale. Gli enti locali e regionali, nell'ambito delle proprie competenze in termini di sicurezza territoriale e di polizia locale possono, in coordinamento con le forze dell'ordine pubblico, svolgere un ruolo strategico finalizzato a garantire il monitoraggio e il sostegno delle condizioni di legalità, sicurezza dei cittadini e convivenza civile, evitando anche la criminalizzazione di intere comunità;

36. si impegna a collaborare con la Commissione, con gli organismi europei, con gli Stati membri per favorire coerenza ed armonizzazione delle politiche, consolidare buone prassi e disseminare i risultati raggiunti, promuovere una maggiore consapevolezza a livello delle amministrazioni locali, rafforzare la capacità di progettazione degli enti locali, al fine di implementare progetti che rimuovano forme di discriminazione e segregazione dei Rom e ne promuovano l'inclusione;

37. si impegna, in occasione del prossimo 27 gennaio 2011 che l'ONU ha dichiarato *Giornata internazionale della commemorazione delle vittime dell'Olocausto*, a esporre presso la sede del Comitato delle regioni la bandiera dei Rom, in memoria del *Porajmos*, genocidio della popolazione Rom, come atto simbolico per favorire il processo di inclusione sociale della popolazione Rom sviluppatosi nel 2010, *Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*. Propone agli enti regionali e locali degli Stati membri di esporre nella stessa giornata la bandiera della popolazione Rom, a testimonianza dell'impegno nel processo di inclusione sociale e di lotta alla discriminazione.

Bruxelles, 1° dicembre 2010

La presidente del Comitato delle regioni
Mercedes BRESSO