

Rom e travellers nella pubblica istruzione

Situazione generale
negli Stati membri dell'UE

Sintesi esecutiva

EUMC 2006

Le informazioni e i dati relativi a ciascun paese, contenuti in questa relazione, sono stati forniti dai punti focali nazionali della Rete informativa europea sul razzismo e la xenofobia (RAXEN). La presente relazione ha fini esclusivamente divulgativi e non costituisce né una consulenza né un parere legale.

Premessa

L'obiettivo della relazione è quello di presentare la situazione generale dell'accesso all'istruzione da parte degli alunni rom e travellers¹ nell'Unione europea, focalizzando l'attenzione sull'istruzione pubblica primaria e secondaria. La relazione prende in esame una serie di dati e di informazioni disponibili sull'istruzione degli alunni rom e travellers nonché le strategie e le politiche nazionali esistenti nell'ambito dell'istruzione, evidenzia problemi di discriminazione, esclusione e segregazione, delinea le principali iniziative giuridiche e politiche nel settore, nonché le prospettive e le attività di altri importanti attori e presenta conclusioni ed opinioni rivolgendosi ai politici delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri.

Gli studi nazionali² ed altre fonti che costituiscono il materiale di supporto della presente relazione mostrano la scarsità di dati ufficiali aggiornati relativi all'istruzione nelle popolazioni rom e travellers. Pur riconoscendo e rispettando le preoccupazioni suscitate dalla raccolta di dati sull'appartenenza etnica e sulla discendenza, l'Osservatorio considera tale raccolta importante ai fini dello sviluppo di opportune ed efficaci strategie a livello nazionale e comunitario. I dati possono essere raccolti in forma anonima e con le opportune garanzie di tutela dei dati personali e sensibili.

Nonostante la complessiva carenza di dati ufficiali, una serie di informazioni provenienti da fonti ufficiali e non ufficiali rivela che, sebbene i livelli di istruzione differiscano a seconda dei paesi, delle regioni e delle comunità rom e travellers, l'accesso all'istruzione da parte delle popolazioni rom e travellers resta un problema serio. Alcuni Stati membri negli ultimi anni hanno affrontato il problema con maggiore o minore successo, ma la situazione resta insoddisfacente. Resta ancora molto da fare, in particolare per quanto riguarda la segregazione che, in tutte le sue forme, rimane l'ostacolo maggiore per i bambini rom e travellers nel sistema dell'istruzione. La Comunità ed i suoi Stati membri devono orientarsi verso un approccio più ampio e coordinato, che affronti il problema dell'istruzione dei rom e dei travellers e la complessa serie di fattori che lo influenzano.

¹ L'uso del termine « travellers » nel presente documento si riferisce specificamente ad un gruppo etnico-culturale di origine irlandese.

² Gli studi nazionali sono stati redatti dai punti focali nazionali (PFN) della rete RAXEN dell'EUMC. I PFN sono organizzazioni presenti in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dall'EUMC di raccogliere dati obiettivi, affidabili e comparabili sui fenomeni di razzismo e xenofobia.

Il contesto multi-etnico europeo postula lo sviluppo di strategie nazionali nell'ambito dell'istruzione atte a combattere la discriminazione e il pregiudizio e ad incoraggiare lo scambio e l'arricchimento culturale allo scopo di rafforzare la coesione sociale, migliorare la parità di opportunità e sviluppare il capitale sociale. Ciò è necessario non solo ai fini del miglioramento della capacità produttiva del capitale umano e in vista di una maggiore prosperità economica, ma soprattutto perché la parità di opportunità e l'accesso ai servizi costituiscono un diritto fondamentale e un valore chiave dell'Unione europea.

La lotta alla discriminazione diretta e sistematica nei confronti dei rom e dei travellers e l'efficace miglioramento della loro istruzione costituiscono una difficile sfida. Tuttavia, una leadership forte e determinata, unita a sforzi migliori e maggiormente coordinati e ad un coinvolgimento attivo delle comunità rom e travellers, possono apportare i necessari cambiamenti di sistema nelle strutture didattiche nazionali con il miglioramento dell'istruzione dei rom e dei travellers, cruciale per le opportunità future di queste popolazioni.

Dalla relazione annuale dell'EUMC per il 2005 emerge che i rom e i travellers sono i gruppi più vulnerabili al razzismo. Essi si trovano ad affrontare la discriminazione nel lavoro, nell'abitazione e nell'istruzione, oltre ad essere costantemente vittime della violenza razzista in tutti gli Stati membri dell'UE. La risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea, adottata nel 2005, costituisce un forte segnale per tutti noi. La risoluzione rappresenta la visione di un nuovo partenariato basato sulla consultazione, sulla cooperazione e sull'azione collettiva. Si tratta di un partenariato unito dal principio e dallo stato di diritto e sostenuto in parti uguali da costi e impegni.

Beate Winkler

Direttrice

Aprile 2006

Sintesi esecutiva

Uno dei valori fondanti dell'Europa è la parità di opportunità³. Ciò si applica in particolar modo all'istruzione che influenza le opportunità future ed agisce come principale veicolo per la mobilità sociale. È pertanto essenziale assicurare l'equità dei sistemi dell'istruzione in modo tale da permettere a tutti, indiscriminatamente, di beneficiarne.

L'istruzione è uno degli strumenti fondamentali per promuovere la coesione sociale, uno dei tre principali obiettivi della strategia di Lisbona (2000) che mira a fare dell'UE "l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo", poiché, oltre a fornire conoscenze e a sviluppare le competenze, l'istruzione plasma gli atteggiamenti e permette ai giovani di adattarsi a condizioni sociali ed economiche che mutano rapidamente. Come sottolineato dalla Commissione europea, l'efficienza e la parità si rafforzano reciprocamente.⁴

La presente relazione mostra che la situazione dell'istruzione degli alunni rom e travellers resta insoddisfacente a dispetto degli sforzi della Comunità e degli Stati membri, confermando quindi ampiamente i risultati delle precedenti relazioni di altri organismi, quali il Consiglio d'Europa. Questa relazione, tuttavia, va oltre e fornisce valore aggiunto riunendo i dati disponibili in tutti gli Stati membri dell'Unione europea allo scopo di presentare la situazione attuale e di proporre misure concrete.

Gli alunni rom e travellers continuano a subire discriminazioni ed esclusioni dirette e sistematiche nell'istruzione risultanti da una varietà di fattori interconnessi, comprese le condizioni di vita disagiate, in special modo l'alto tasso di disoccupazione, le condizioni abitative inferiori agli standard e uno scarso accesso ai servizi sanitari. Benché alcuni Stati membri abbiano introdotto elementi di strategie e iniziative di istruzione culturali o interculturali, destinati a minoranze e migranti, compresi rom e travellers, è chiaro che per rimediare alla situazione attuale è necessario introdurre cambiamenti più sistemici.

³ La Commissione europea ha designato il 2007 Anno europeo per le pari opportunità.

⁴ Commissione europea (2005), *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa*, Bruxelles, 30.11.2005 COM(2005) 549 def. disponibile su http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/progressreport06_it.pdf (12-10-2005)

La relazione mostra inoltre la scarsa disponibilità di dati statistici ufficiali relativi ai rom e ai travellers nel settore dell'istruzione. La maggior parte degli Stati membri ha bisogno di migliorare o sviluppare le strutture ed i meccanismi di raccolta dei dati relativi all'istruzione, idealmente in collaborazione con la Commissione europea ed EUROSTAT al fine di migliorare la comparabilità dei dati istituendo indicatori comuni. Ciò permetterà un'efficace ed accurata valutazione dell'impatto delle politiche, delle misure e delle iniziative adottate a livello comunitario, nazionale e locale. L'EUMC riconosce le preoccupazioni espresse in vari forum circa la raccolta dei dati etnici, tuttavia sottolinea la cruciale importanza della raccolta e dell'elaborazione statistica di dati etnici obiettivi, affidabili e comparabili che permettano analisi robuste e obiettive di reale sostegno allo sviluppo di strategie e misure adeguate ed efficaci, sia a livello nazionale sia a livello comunitario. I dati possono essere raccolti in forma anonima e con opportune garanzie a protezione dell'identità degli individui e a tutela dei dati personali e sensibili.

Sebbene gli Stati membri forniscano statistiche dettagliate sull'istruzione per la popolazione in generale, esiste una marcata assenza di dati differenziati dal punto di vista etnico sui rom e i travellers, riguardanti gli indicatori di base, quali l'iscrizione e la frequenza scolastica nonché il rendimento e il successo scolastico. È possibile anche che i dati demografici disponibili sottovalutino i rom e i travellers, specialmente quando l'affiliazione al gruppo è stabilita attraverso l'autoidentificazione etnica o linguistica, poiché lo stigma sociale e gli stereotipi negativi associati all'identità dei rom e dei travellers possono portare a rifiutare apertamente l'identità con il gruppo. Inoltre, le statistiche del settore dell'istruzione non sono direttamente comparabili tra i vari paesi a causa delle differenti metodologie impiegate nella raccolta dei dati e data la differenza delle strutture dei sistemi scolastici.

Pertanto, l'Osservatorio considera particolarmente encomiabile la recente decisione adottata nel gennaio 2006 dal governo della Repubblica ceca che approva un nuovo sistema di monitoraggio per la raccolta in forma anonima di dati sulle comunità rom e travellers relativi all'istruzione, alla frequenza scolastica, alla natalità, alla migrazione, ai salari, alla disoccupazione e alla sua durata, all'età dei disoccupati, alle attività economiche e alle attività economiche sommerse di rom e travellers, alle loro condizioni abitative, alle loro dotazioni domestiche e ai loro debiti.

1. Risultati relativi all'iscrizione e alla frequenza scolastica nell'istruzione primaria e secondaria

I dati esistenti mostrano che l'iscrizione e la frequenza scolastica nell'istruzione primaria sono basse nella maggior parte dei paesi, benché in alcuni paesi esistano tra i vari gruppi di rom e travellers marcate differenze regionali, di stile di vita e di altro tipo (per es. Belgio, Francia e Slovenia), mentre l'assenteismo costituisce un problema persistente, diffuso e grave che riguarda tutti gli alunni rom e travellers. Il basso tasso di frequenza e l'alto tasso di assenteismo possono indicare, da un lato, che gli alunni e i genitori non sono convinti dell'importanza dell'istruzione e, dall'altro, che le scuole tendono ad avere un atteggiamento più permissivo nei confronti della loro frequenza. Possono anche essere indicativi del fatto che un certo numero di bambini rom e travellers provenienti da famiglie disagiate potrebbe avere un difficile accesso alle scuole. In molti paesi l'iscrizione, specialmente nell'istruzione primaria, è aumentata negli ultimi anni, mentre in altri resta critica.

I dati disponibili indicano che il passaggio all'istruzione secondaria è basso e che il tasso di abbandono scolastico aumenta con l'età, come risultato del tentativo di trovare un'attività remunerata o a causa dello scarso rendimento o per la combinazione di entrambi i motivi. I dati statistici sul rendimento scolastico degli alunni rom e travellers, specialmente in riferimento alla media nazionale, sono particolarmente scarsi, ma i dati disponibili, provenienti soprattutto da inchieste, indicano un rendimento inferiore alla media con una minore possibilità, quindi, di conseguire una qualifica che conduca a opportunità di impiego valide.

2. Risultati relativi alle prassi di segregazione negli Stati membri

Le prassi, formali ed informali, di segregazione degli alunni rom e travellers sussistono ancora, nonostante le strategie e le politiche sviluppate per combatterle. Benché la segregazione sistematica non esista più come politica dell'istruzione, la segregazione è praticata dalle scuole e dalle autorità preposte all'istruzione in modi diversi, soprattutto indiretti, a volte come effetto involontario di politiche e prassi, talvolta come risultato della segregazione residenziale. In aula la segregazione è stata attuata facendo sedere gli alunni rom in un punto diverso della stanza. Ci si è anche organizzati per impartire loro le lezioni in aule separate ubicate all'interno della stessa scuola (seguendo lo stesso programma di studio o una "versione semplificata"). Le scuole e le autorità preposte all'istruzione possono segregare gli alunni sulla base di

una percezione delle "loro esigenze differenti" e/o in risposta a problemi comportamentali e a difficoltà di apprendimento. Queste ultime potrebbero anche condurre all'assegnazione degli alunni rom a "scuole speciali" per bambini con handicap mentale, un fenomeno ancora preoccupante in alcuni Stati membri quali l'Ungheria, la Slovacchia e la Repubblica ceca. Tuttavia, si stanno adottando misure per rivedere le procedure di verifica e di assegnazione tenendo conto delle norme e dei modelli comportamentali che fanno parte dell'ambiente sociale e culturale dei bambini rom e travellers.

3. Risultati relativi ai fattori che influenzano l'accesso all'istruzione e il successo scolastico

L'accesso all'istruzione e il successo scolastico di rom e travellers sono pregiudicati dalla discriminazione e dall'esclusione dirette e sistematiche nel settore dell'istruzione e sono influenzati dalle loro condizioni di vita complessive, invariabilmente caratterizzate da un'alta disoccupazione, da condizioni abitative inferiori agli standard e da uno scarso accesso ai servizi sanitari che creano un circolo vizioso di povertà, esclusione ed emarginazione, pregiudicando la loro capacità di usufruire dell'istruzione e di beneficiarne. Tuttavia, anche altri fattori rivestono un'importanza fondamentale ai fini del successo scolastico:

- le forme di esclusione relative alla documentazione richiesta per l'iscrizione o il costo dell'istruzione diretto e/o indiretto;
- le forme di segregazione scolastica o in aula, compresa l'errata assegnazione a programmi di istruzione speciali per disabili mentali;
- l'assenza di materiale e di informazioni relativi a rom e travellers nei programmi scolastici (in particolare nei programmi di storia e di scienze sociali) e la mancanza di risorse relative alle esperienze degli alunni;
- gli insegnanti, non adeguatamente formati per occuparsi di classi di etnia mista, non sufficientemente sostenuti nel loro lavoro da mediatori interculturali e non adeguatamente retribuiti, rischiano la frustrazione professionale precoce e lo sviluppo di un atteggiamento di indifferenza;
- i pregiudizi espressi sotto forma di molestie, insulti razzisti e logica del "capro espiatorio" a scuola;
- la mancanza di un'istruzione prescolastica, fondamentale per l'assimilazione precoce delle norme scolastiche e dei modelli

comportamentali attesi, ma anche per lo sviluppo delle competenze linguistiche;

- il basso livello di istruzione dei genitori che pregiudica la loro capacità di sostenere i figli nell'apprendimento e contribuisce a diminuirne le aspirazioni;
- la discriminazione e i pregiudizi subiti dai genitori che impediscono loro di rendersi conto quanto le qualifiche formali possano tradursi in migliori condizioni di vita e opportunità di impiego.

4. Sfide insite nel processo di cambiamento delle politiche

Nel tentativo di risolvere questi problemi, alcuni degli Stati membri hanno adottato misure per la riforma delle loro politiche di istruzione nonché delle proprie strategie complessive per i rom. Tuttavia, i dati suggeriscono che il progresso è sovente lento e difficile soprattutto a causa della resistenza da parte dei governi locali e delle pressioni dei genitori non appartenenti a gruppi rom. Esistono molte segnalazioni di forti reazioni negative da parte dei genitori e delle autorità scolastiche e locali (per es. in Ungheria, Slovacchia, Grecia, Cipro, Repubblica ceca, Spagna) nei confronti dell'aumento degli alunni rom nelle scuole convenzionali. Laddove esistono politiche di governo su rom e travellers, la mancanza di un'adeguata pianificazione di bilancio porta, talvolta, a ritardi o inadeguatezze nell'attuazione di misure didattiche mirate. Gli Stati membri hanno approcci differenti verso le politiche dell'istruzione per rom e travellers. Alcuni di essi hanno sviluppato ed implementato una serie di politiche nel settore dell'istruzione destinate specificamente agli alunni rom e travellers, mentre altri si rivolgono a loro all'interno di un più ampio quadro politico di istruzione interculturale o antidiscriminatorio. In entrambi i casi, tuttavia, le informazioni disponibili relative all'impatto misurabile e alla sostenibilità di tali politiche sono molto limitate. In molti Stati membri sono stati inoltre implementati vari progetti innovativi, spesso con il sostegno finanziario dell'UE. In particolare, si è fatto largo uso del programma PHARE nella fase di adesione dei dieci "nuovi" Stati membri ottenendo alcuni risultati positivi che, alla fine, hanno influenzato le decisioni politiche.

Per l'Unione europea e i suoi Stati membri la lotta alla discriminazione nei confronti di rom e travellers e il miglioramento in termini di parità del loro accesso all'istruzione costituiscono una difficile sfida. Tuttavia, politiche più equilibrate dotate di sufficienti risorse, che includano il coinvolgimento attivo delle comunità rom e travellers, possono apportare i necessari cambiamenti sistemici nelle strutture

didattiche nazionali e migliorare l'istruzione di queste popolazioni, la quale ha un impatto fondamentale sulle loro future opportunità.

5. Pareri dell'EUMC

I pareri dell'EUMC riguardanti i principali fattori che influenzano la situazione di rom e travellers nell'istruzione e che evidenziano l'urgente necessità di un'azione completa e mirata a livello nazionale e locale con la partecipazione attiva dei rappresentanti delle comunità rom e travellers, sono principalmente⁵ quelli indicati in appresso.

Politiche e misure generali

- Gli Stati membri e le autorità locali dovrebbero occuparsi in modo completo dei fattori che pregiudicano la situazione di rom e travellers in settori quali l'istruzione, l'abitazione, l'occupazione, la sanità e l'ottenimento di documenti personali attraverso l'implementazione di piani d'azione mirati per tali gruppi. Gli organismi nazionali per la parità dovrebbero essere responsabili del monitoraggio sistematico della situazione.
- Gli Stati membri dovrebbero sviluppare politiche e misure specifiche che promuovano il rispetto e l'apprezzamento della storia e della cultura dei rom e dei travellers, in particolare mediante il coinvolgimento dei giornalisti e dei media.

Politiche e misure nel settore dell'istruzione

- Gli Stati membri devono inoltre assicurare che misure giuridiche che proibiscono espressamente qualunque forma di segregazione diretta o indiretta in scuole o classi diverse, vengano poste in essere ed applicate dalle autorità competenti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.
- Laddove è presente la segregazione dei bambini rom e travellers, gli Stati membri dovrebbero adottare specifiche misure di desegregazione, assicurandone la corretta applicazione a livello locale.

⁵ Una presentazione dettagliata dei pareri dell'EUMC è disponibile in coda alla relazione.

- Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare attivamente rom e travellers ad iscriversi nelle scuole, eliminando le inutili barriere amministrative e assicurando che venga loro fornita la necessaria documentazione.
- Gli Stati membri devono assicurare che le scuole frequentate da alunni rom e travellers ricevano finanziamenti adeguati, se necessario aggiuntivi, in modo tale da permettere loro di fornire un'istruzione di qualità pari a quella di tutte le altre scuole pubbliche.
- Gli Stati membri dovrebbero fornire incentivi pratici, quali benefici sociali aggiuntivi, a famiglie rom e travellers allo scopo di promuovere l'iscrizione all'istruzione prescolastica, che indirettamente sostiene anche lo sviluppo delle opportunità di impiego delle donne.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero garantire a tutti gli alunni rom e travellers un accesso libero all'istruzione obbligatoria e post-obbligatoria, compresa l'istruzione superiore, vale a dire che le spese (per es. le tasse d'iscrizione, il costo dei libri di testo, di altro materiale didattico, del trasporto, ecc.) dovrebbero essere coperte da borse di studio e da programmi di sostegno per le tasse d'iscrizione.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero istituire speciali programmi di distacco per permettere i trasferimenti e l'integrazione degli alunni rom e travellers nell'istruzione regolare.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero assicurare che gli alunni delle comunità nomadi siano sostenuti da speciali misure pedagogiche concepite per integrarli nelle scuole locali della loro residenza temporanea, per monitorare sistematicamente i loro progressi e per promuovere l'uso dell'istruzione a distanza.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero considerare l'istituzione di lezioni di lingua rom come corso facoltativo per tutti gli alunni delle zone ad alta concentrazione di rom. La comunità rom dovrebbe essere consultata relativamente all'uso della lingua rom a scuola, poiché le opinioni in merito sono talvolta contrastanti.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero ideare ed implementare campagne di sensibilizzazione che promuovano l'istruzione prescolastica a livello locale, coinvolgendo i rappresentanti dei rom e dei travellers e le autorità locali. L'obiettivo dovrebbe essere costituito da misure concrete che coinvolgano i genitori rom e travellers nell'istruzione prescolastica al fine di ridurre i timori legati all'assimilazione o alle molestie.

- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero assicurare che qualunque prassi discriminatoria che determini l'assegnazione di un numero sproporzionato di alunni rom e travellers a programmi di istruzione speciale venga sostituita da procedure di accertamento e di verifica psico-pedagogica che tengano conto dei problemi linguistici e delle differenti norme socio-culturali e che vengano sviluppate con il coinvolgimento di rappresentanti rom e travellers.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero assicurare che le procedure di accertamento e di verifica psico-pedagogica siano sistematicamente monitorate con il coinvolgimento diretto dei genitori.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero assicurare l'inclusione della storia e della cultura dei gruppi rom e travellers nei libri di testo, dando particolare rilievo all'esperienza dei rom nell'Olocausto. Andrebbe fornito materiale sugli importanti contributi dei rom e dei travellers ai singoli paesi e all'Europa.
- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero assicurare che gli insegnanti che operano in classi di etnia mista ricevano una formazione speciale, siano adeguatamente retribuiti e sostenuti da esperti e mediatori interculturali. Gli insegnanti dovrebbero inoltre essere sensibilizzati sulla necessità di coinvolgere maggiormente gli alunni rom e travellers in classe e non di demotivarli con un atteggiamento meno esigente nei loro confronti.
- Le scuole dovrebbero monitorare sistematicamente la mancata frequenza o l'assenteismo e coinvolgere attivamente i genitori per assicurare che i bambini frequentino regolarmente la scuola. In questo modo le scuole riusciranno anche a capire le ragioni della mancata frequenza e a sviluppare risposte adeguate.
- Le scuole dovrebbero evidenziare il successo scolastico ottenuto dagli alunni rom e travellers e le autorità competenti dovrebbero garantire il sostegno degli individui qualificati nella ricerca di un impiego adeguato, allo scopo di mostrare il collegamento tra successo scolastico e migliori opportunità di vita.
- Le scuole dovrebbero attuare grossi sforzi per coinvolgere i genitori rom e travellers in attività collegate alla scuola allo scopo di migliorare la reciproca comprensione. Le scuole devono attrarre i genitori rispettando i loro valori e la loro cultura e riconoscendo il loro contributo all'istruzione dei figli.

- Le autorità locali devono fornire alle comunità nomadi strutture per migliorare il loro standard di vita. Le scuole devono sviluppare misure pedagogiche per integrarle nella popolazione scolastica riconoscendo il nomadismo come stile di vita legittimo e degno di rispetto.

Monitoraggio e raccolta dei dati

- Le autorità preposte all'istruzione dovrebbero raccogliere sistematicamente dati statistici differenziati dal punto di vista etnico sulla situazione scolastica dei rom e dei travellers che misurino anche l'impatto delle politiche e delle misure adottate.
- In tal senso, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la cooperazione con la Commissione europea ed Eurostat allo scopo di sviluppare indicatori statistici comuni per un efficace monitoraggio dell'istruzione degli alunni rom e travellers.