



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 2 luglio 2013 (03.07)
(OR. en)**

11857/13

**SOC 561
POLGEN 132
JAI 584
EDUC 287
FREMP 101
COHOM 144
FSTR 69
FC 37
REGIO 144**

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|---------------|--|
| Origine: | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 1° luglio 2013 |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |

| | |
|----------------|---|
| n. doc. Comm.: | COM(2013) 454 final |
| Oggetto: | 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 |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 454 final.

All.: COM(2013) 454 final



Bruxelles, 26.6.2013
COM(2013) 454 final

**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**

**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**

1. INTRODUZIONE

La comunicazione della Commissione “*Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom*”¹ invita gli Stati membri ad adottare o sviluppare un’impostazione globale per l’integrazione dei Rom e a sostenere una serie di obiettivi comuni che riguardano i quattro pilastri dell’istruzione, dell’occupazione, dell’assistenza sanitaria e dell’alloggio e mirano ad accelerare l’integrazione dei Rom. I capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri dell’Unione europea hanno sostenuto tale impostazione².

In risposta a tale invito, gli Stati membri hanno presentato le loro strategie nazionali di integrazione dei Rom, diverse tra loro in funzione delle dimensioni delle rispettive popolazioni Rom e delle difficoltà che ciascuno Stato deve affrontare³. La Commissione europea le ha valutate⁴ nel 2012, giungendo alla conclusione che, per compiere progressi in relazione ai quattro pilastri, era necessario considerare prioritarie alcune precondizioni strutturali, indispensabili per assicurare un’attuazione efficace delle strategie, tra le quali: cooperare con le autorità locali e regionali e con la società civile; stanziare risorse finanziarie proporzionate; monitorare e consentire l’adeguamento della strategia; combattere la discriminazione in modo convincente e istituire punti di contatto nazionali per l’integrazione dei Rom.

La presente comunicazione si concentra su queste precondizioni strutturali, considerato che, nonostante alcuni passi compiuti negli Stati membri a livello politico, in particolare per coordinare meglio tutte le parti interessate che si occupano dell’integrazione dei Rom, i cambiamenti effettivi realizzati finora sono ancora insufficienti. Inoltre, per incoraggiare gli Stati membri a compiere ulteriori sforzi, con la presente comunicazione la Commissione si impegna a fornire agli Stati membri aiuti aggiuntivi, con particolare riguardo all’utilizzo da parte degli Stati dei fondi dell’UE per l’integrazione dei Rom.

¹ COM(2011) 173 definitivo, del 5.4.2011.

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 19.5.2011.

³ Nella presente comunicazione il termine “strategia” riguarda serie integrate di misure e strategie politiche.

⁴ Comunicazione “*Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell’attuazione del Quadro dell’UE*” e relativo documento di lavoro dei servizi, SWD(2012) 133 final.

2. UN'ATTUAZIONE EFFICACE DELLE STRATEGIE È FONDAMENTALE PER LA CREDIBILITÀ DEGLI IMPEGNI POLITICI E PER UN CAMBIAMENTO RADICALE

È fondamentale garantire un'attuazione efficace delle strategie nazionali di integrazione dei Rom. Nel contesto economico attuale è essenziale adottare misure adeguate e utilizzare le risorse disponibili in modo più efficiente per realizzare l'integrazione socioeconomica dei Rom. Per tale motivo la Commissione segue da vicino i progressi compiuti dagli Stati membri sia nell'ambito del processo Europa 2020, sia nel contesto specifico del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom.

Nell'ambito del processo Europa 2020, la Commissione continuerà a verificare attentamente su base annuale, fino al 2020, l'integrazione dei Rom e la sua coerenza con le politiche generali. Per compiere progressi verso la realizzazione degli obiettivi previsti da Europa 2020 in materia di occupazione, inclusione sociale e istruzione, gli Stati membri che contano una popolazione Rom numerosa dovranno affrontare le sfide in materia di integrazione dei Rom individuate nel semestre europeo 2012. In questi Stati membri, l'integrazione dei Rom apporterà benefici non soltanto sociali ma anche economici⁵. Nel semestre europeo 2013 la Commissione ha proposto di rafforzare e definire ulteriormente raccomandazioni pertinenti all'integrazione dei Rom destinate agli Stati membri maggiormente interessati⁶.

Nel contesto del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, la Commissione ha intensificato il dialogo con alcuni Stati membri. Nel 2012 e nel 2013 si sono svolti incontri bilaterali⁷ con la partecipazione delle autorità nazionali competenti e di esperti della Commissione, che hanno esaminato la valutazione dettagliata delle strategie nazionali di integrazione dei Rom e valutato modi per garantirne un'attuazione efficace.

È stata costituita inoltre una rete dei punti di contatto nazionali degli Stati membri per l'integrazione dei Rom, allo scopo di facilitare scambi multilaterali di esperienze, l'apprendimento tra pari e la cooperazione tra gli Stati membri⁸.

⁵ In quattro paesi la piena integrazione dei Rom nel mercato del lavoro potrebbe tradursi in benefici economici di circa 0,5 miliardi di euro e in benefici fiscali di circa 175 milioni di euro all'anno. Cfr. Banca mondiale, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia* (Integrazione dei Rom: un'opportunità economica per Bulgaria, Repubblica ceca, Romania e Serbia), settembre 2010.

⁶ Sulla base della proposta della Commissione adottata il 29 maggio 2013, cinque Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia e Romania) hanno ricevuto ciascuno raccomandazioni specifiche riguardanti l'integrazione dei Rom. Tali raccomandazioni riguardano, da un lato, l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom (per garantire risultati efficaci, anche attraverso un migliore coordinamento tra le parti interessate, lo stanziamento di fondi, un severo monitoraggio e l'inclusione degli obiettivi di integrazione dei Rom in tutte le politiche) e, dall'altro lato, specifici sviluppi politici nel settore dell'istruzione (soprattutto l'esigenza di garantire accesso effettivo a un'istruzione inclusiva di qualità nel sistema scolastico generale, a cominciare dall'età prescolare) e dell'occupazione (per promuovere misure di attivazione e sostenere il passaggio al mercato del lavoro).

⁷ BG, FR, HU, IT, RO, SK.

⁸ All'interno della rete è stato costituito un gruppo di lavoro che riflette la diversità di situazioni ed esperienze riguardanti i Rom nell'UE, con il compito di discutere approfonditamente le sfide e le soluzioni praticabili. Le questioni individuate sono confluite in una proposta, presentata insieme alla presente comunicazione, volta a creare uno strumento giuridico che offra agli Stati membri maggiore

Infine, per aiutare gli Stati membri a valutare i progressi compiuti nell'integrazione dei Rom, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha istituito un gruppo di lavoro ad hoc⁹ con il compito principale di aiutare gli Stati membri partecipanti a creare efficaci sistemi di monitoraggio per ottenere risultati affidabili e comparabili¹⁰.

La Commissione ha analizzato i progressi compiuti nel 2012 nell'attuazione delle strategie nazionali sulla base dei dati forniti dagli Stati membri, dei contributi di esperti e della società civile¹¹, nonché delle constatazioni della FRA.

2.1. Precondizioni strutturali per un'attuazione efficace

(a) Coinvolgimento delle autorità regionali e locali e stretta cooperazione con la società civile

Il Quadro dell'UE sottolineava la necessità di un dialogo continuo tra le autorità nazionali, regionali e locali e la società civile Rom per progettare, attuare e monitorare le strategie nazionali. La maggior parte degli Stati membri ha adottato misure a tal fine, che le parti interessate, tuttavia, hanno spesso percepito come inadeguate a consentire la loro partecipazione attiva all'attuazione e al monitoraggio delle strategie nazionali.

(1) Coinvolgere le autorità locali e regionali

Come evidenziato nella relazione di valutazione della Commissione per il 2012, il coinvolgimento attivo delle autorità locali e regionali in tutte le fasi del processo di integrazione dei Rom è una precondizione essenziale per il successo.

| Coinvolgimento delle autorità locali e regionali | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|--|--|
| Avvio di un dialogo strutturato | AT, BE, BG, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK, UK |
| Promozione dello scambio di esperienze e cooperazione tra le autorità locali | BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, SE, ES, SI, UK |

supporto e orientamenti per la promozione dell'integrazione dei Rom; http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

⁹ Del gruppo di lavoro fanno parte dieci Stati membri (BG, CZ, ES, FI, FR, IT, HU, RO, SK, UK), oltre a esperti di Eurofound e del programma di sviluppo delle Nazioni Unite.

¹⁰ La Croazia ha già avviato i preparativi per l'adesione al Quadro dell'UE e partecipa attivamente alla rete dei punti di contatto nazionali e al gruppo di lavoro della FRA sul monitoraggio.

¹¹ Sono comprese le conclusioni evidenziate in un incontro tra commissari e rappresentanti della società civile svoltosi il 15 maggio 2013 e le relazioni delle coalizioni della società civile organizzate in sei Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia, Spagna) e in due paesi dell'allargamento (Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia) dal segretariato dell'iniziativa Decennio per l'inclusione dei Rom; le relazioni della rete europea di esperti indipendenti sull'inclusione sociale (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=it>); la relazione *Discrimination against Roma in the EU in 2012* (Discriminazione contro i Rom nell'UE nel 2012) dell'Ufficio europeo di informazione sui Rom; i riscontri scritti di Eurocities ed Eurodiaconia; i documenti di ricerca della Rete accademica per gli studi sui Rom (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

| | |
|---|---|
| Stanziamento di risorse a favore delle autorità locali e regionali per l'integrazione dei Rom | AT, BE, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, IE, IT, PL, RO (in programma), SE, SI, SK |
|---|---|

A un anno di distanza si può concludere che la maggior parte degli Stati membri deve compiere ulteriori sforzi e coinvolgere più strettamente e sistematicamente le autorità locali nello sviluppo, nell'attuazione, nel monitoraggio, nella valutazione e nella revisione delle politiche¹². Le politiche di integrazione dei Rom e i relativi piani d'azione devono essere elaborati in quanto parte integrale dei programmi pubblici regionali e locali: devono stabilire una base di rilevamento chiara, obiettivi quantificati e misure specifiche, al fine di tradurre in azioni a livello locale i quattro pilastri della strategia nazionale di integrazione dei Rom. Per poter attuare questi piani, occorre dotare le autorità locali e regionali di idonee risorse finanziarie e umane e migliorare la loro capacità di gestire, monitorare e valutare l'integrazione dei Rom.

(2) Cooperare strettamente con la società civile

La relazione di valutazione della Commissione per il 2012 sottolineava che il coinvolgimento della società civile non deve limitarsi a una mera consultazione di quest'ultima nel momento della definizione delle strategie. La società civile deve bensì svolgere un ruolo attivo nell'attuazione e nel monitoraggio delle strategie nazionali. La creazione di capacità al livello della società civile di base in ambito locale, specialmente tra i Rom, è essenziale per il successo e la sostenibilità dei piani di azione locali integrati.

| Stretta cooperazione con la società civile | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|---|--|
| Avvio di un dialogo strutturato con la società civile a livello nazionale | BE, BG, EE, ES, DK, FI, FR, HU, LV, LT, SE, SI, UK |
| Promozione del coinvolgimento attivo dei rappresentanti della società civile e dei Rom a livello locale | BE (a livello regionale), BG, CZ, ES, FI, HU, LV, PT, SE, SI |
| Sostegno finanziario per lo sviluppo delle capacità della società civile | EE, ES, FR, LV, SE, SI |

Nel secondo anno di attuazione delle strategie nazionali nella maggior parte degli Stati membri, la rappresentanza legittima dei Rom e il coinvolgimento di tutte le organizzazioni rilevanti della società civile sono tuttora insufficienti. **Per poter dare un contributo significativo, le organizzazioni della società civile, specialmente le organizzazioni locali che rappresentano i Rom, devono disporre di capacità adeguate per poter accedere meglio ai finanziamenti pubblici, contribuire a**

¹²

Alcuni Stati membri hanno compiuti sforzi straordinari per promuovere la messa in rete a livello internazionale delle loro autorità locali, ad esempio partecipando all'Alleanza europea di città e regioni per l'integrazione dei Rom. Altri hanno nominato coordinatori regionali o locali per individuare meglio i problemi delle comunità Rom o per coordinare l'attuazione delle strategie a livello locale.

metterli a disposizione, in modo rapido ed efficace, dei soggetti direttamente interessati e partecipare effettivamente al processo di sviluppo, attuazione e monitoraggio delle politiche di integrazione dei Rom. Solo pochi Stati membri danno un sostegno adeguato alle organizzazioni della società civile per consentire loro di svolgere tale ruolo. Esistono meccanismi per integrare le posizioni dei Rom, ma non sono sufficienti per garantire un impatto significativo di tali posizioni sulle strategie. Tutti gli Stati membri devono garantire che i meccanismi di consultazione sistematica operino in maniera efficiente e trasparente e includano l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle strategie. Bisogna incoraggiare il dialogo tra i diversi tipi di organizzazioni della società civile e tra i ricercatori che operano in tutti i settori relativi all'integrazione dei Rom. Si deve altresì stimolare la cooperazione con la società civile per la preparazione dei piani d'azione locali.

(b) Stanziare risorse finanziarie proporzionate

Il Quadro dell'UE invitava gli Stati membri a stanziare finanziamenti sufficienti per misure di integrazione dei Rom a carico dei bilanci nazionali, da integrare, ove opportuno, con finanziamenti internazionali e dell'UE. I cofinanziamenti dai fondi dell'UE provengono principalmente dal Fondo sociale europeo, dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Nella relazione di valutazione della Commissione per il 2012 si osservava che l'inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziata rispetto agli impegni politici assunti nell'ambito delle strategie continuava a penalizzare gravemente l'attuazione. Stanziamenti di bilancio specifici e trasparenti a favore dei piani d'azione sono una condizione preliminare irrinunciabile. Si deve inoltre adottare un approccio di tipo territoriale, in modo da poter affrontare le esigenze specifiche delle aree maggiormente colpite dalla povertà oppure dei gruppi destinatari a maggior rischio di discriminazione o esclusione.

| Stanziamento di risorse finanziarie proporzionate | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|---|--|
| Approccio integrato allo stanziamento di risorse finanziarie | EL, ES, FI, HU, IT, LV, SI, SK, |
| Approccio territoriale allo stanziamento di risorse finanziarie | CZ, EL, ES, HU, IT, PL, SE, SK |
| Coinvolgimento delle autorità locali e regionali e della società civile nella programmazione dell'uso dei fondi dell'UE | BE, BG, CZ, ES, FI, IT, RO, SI, SK (fasi iniziali) |

Nonostante alcuni progressi compiuti dopo la relazione precedente, il finanziamento delle strategie nazionali rimane inadeguato. **In alcuni Stati membri l'attuazione della strategia nazionale è in ritardo perché le risorse stanziata a carico del bilancio nazionale non sono sufficienti.**

Coerentemente con le sfide individuate nell'esercizio del semestre europeo, tutti gli Stati membri devono garantire l'adozione di misure idonee a includere l'integrazione

dei Rom negli accordi di partenariato sull'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei¹³ per il periodo 2014-2020 in proporzione alle dimensioni e alla situazione delle rispettive comunità Rom. Le priorità centrali della politica per l'integrazione dei Rom sono state sottolineate nelle raccomandazioni specifiche inviate ai singoli paesi nell'ambito del semestre europeo e nei documenti di sintesi della Commissione per la negoziazione di accordi di partenariato con numerosi Stati membri. Gli stanziamenti nei bilanci nazionali restano un fattore essenziale per garantire la sostenibilità delle misure di integrazione dei Rom.

Il Fondo sociale europeo è il principale strumento di finanziamento dell'UE per gli investimenti a favore dell'integrazione dei Rom nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale. Il Fondo europeo di sviluppo regionale ha investito nel settore degli alloggi nel quadro di un approccio integrato in alcuni Stati membri, ma nella maggioranza dei casi questa possibilità di finanziare l'integrazione dei Rom può essere sfruttata ancora di più. A tal fine gli Stati membri hanno potuto fare affidamento sui potenziali di competenze e risorse sviluppati da coalizioni di organizzazioni internazionali allo scopo di sostenere i progetti per l'integrazione dei Rom a livello locale.

Le proposte della Commissione per la politica di coesione dell'UE nel periodo 2014-2020 costituiscono la base di un approccio integrato che coniuga le possibilità finanziarie del FESR con quelle del FSE al fine di conseguire gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom. Gli Stati membri devono prevedere altresì il ricorso alle possibilità di sostegno disponibili nel contesto della politica per lo sviluppo rurale. Inoltre, la comunicazione della Commissione *“Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione”*¹⁴ sollecitava gli Stati membri a utilizzare risorse dell'UE per gli investimenti sociali durante il prossimo periodo di programmazione (2014–20). La Commissione ha proposto anche di stanziare una percentuale adeguata dei finanziamenti dell'UE per la coesione a favore delle persone, dell'occupazione e delle riforme della politica sociale attraverso il Fondo sociale europeo¹⁵, e di stanziare almeno il 20% di tale importo in ogni Stato membro per l'inclusione sociale, compresa l'integrazione dei Rom. In tal modo si garantirebbe che gli stanziamenti complessivi a favore dell'inclusione sociale aumentino e riflettano meglio le sfide esistenti in questo settore. L'utilizzo da parte degli Stati membri e delle regioni della nuova specifica priorità d'investimento per l'integrazione delle comunità emarginate come i Rom, prevista all'interno del Fondo sociale europeo (proposta dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020), consentirà di valutare meglio quanto viene speso per le misure di integrazione dei Rom.

¹³ Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

¹⁴ Comunicazione *“Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020”*, COM(2013) 83 final, e raccomandazione della Commissione *“Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”*, COM(2013) 778 final del 20.2.2013.

¹⁵ In linea con l'impegno assunto a livello europeo di ridurre di 20 milioni entro il 2020 il numero delle persone che vivono in povertà.

(c) Monitorare e rendere possibile l'adeguamento della strategia

Il Quadro dell'UE invitava gli Stati membri a predisporre validi sistemi di monitoraggio e valutazione per analizzare i risultati e gli impatti delle misure di integrazione dei Rom e per renderne possibile l'adeguamento della strategia, ove necessario. La relazione per il 2012 concludeva che gli Stati membri devono impegnarsi maggiormente a tale riguardo.

| Monitorare i cambiamenti e rendere possibile l'adeguamento della strategia | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|--|---|
| Mappatura della condizione dei Rom ("base di rilevamento") eseguita o in corso | CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, NL, PT, RO, SI, SK |
| Sistema di monitoraggio per misurare i risultati e gli impatti della strategia nazionale | Fasi iniziali: BG In corso di elaborazione: BE, ES, FI, HU, IT, SE |
| Individuazione di aree con comunità Rom estremamente povere | CZ, EE, EL, FR, HU, PL, RO, SK |
| Coinvolgimento di tutte le principali parti interessate nel processo di monitoraggio e valutazione | AT, CZ (pianificato), FI, HU, IT (pianificato), LT (pianificato), SE (parziale), SI, SK (pianificato) |
| Cooperazione con gli uffici nazionali di statistica | BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IT, LV, RO, SK, UK |
| Pianificazione di un processo sistematico di segnalazione e valutazione | BE, BG, CZ, EL, FI, HU, LT, PL, RO, SE, SI, SK |

Nonostante gli sforzi evidenti compiuti dopo l'ultima relazione¹⁶ per elaborare un solido quadro di monitoraggio e valutazione in grado di fornire su base sistematica e coerente (non necessariamente a partire da criteri etnici) dati relativi all'impatto delle misure di integrazione dei Rom, nella maggioranza degli Stati membri la creazione di un simile quadro è tuttora problematica. Come rilevato dal gruppo di lavoro sul monitoraggio, istituito dalla FRA, il sistema di monitoraggio deve essere in grado di fornire ai governi riscontri accurati a vari livelli: da un canto, sui progressi nell'attuazione degli obiettivi della strategia nazionale e dei **piani d'azione locali**; dall'altro canto, sui miglioramenti della situazione socioeconomica dei Rom e dei loro diritti fondamentali rispetto alla popolazione maggioritaria (monitorare "il divario").

È forte l'esigenza di un confronto sistematico dei dati, per poter valutare con rigore l'impatto delle misure in atto rispetto alla base di rilevamento. Sussiste, in particolare, una carenza generalizzata di indicatori d'impatto. Inoltre, nella

¹⁶ Alcuni Stati membri hanno segnalato di aver utilizzato indagini, microcensimenti, mappature territoriali della povertà, ecc.

maggior parte dei casi non è chiaro in quale misura altre parti interessate siano coinvolte nel monitoraggio, nella valutazione e nella revisione della strategia, coerentemente con i dieci principi di base comuni sull'inclusione dei Rom¹⁷. Vanno esaminate possibili sinergie con gli indicatori politici esistenti nell'UE.

(d) Combattere la discriminazione in modo convincente

Il Quadro dell'UE invitava gli Stati membri a garantire la non discriminazione dei Rom e il rispetto dei loro diritti umani, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella relazione di valutazione della Commissione per il 2012 si constatava che gli Stati membri devono garantire un'applicazione efficace della legislazione antidiscriminazione¹⁸ nei rispettivi territori e combattere la discriminazione in modo convincente. La relazione sottolineava altresì il numero rilevante di Rom che vivono negli Stati membri legalmente in quanto cittadini di paesi terzi e che devono affrontare le medesime sfide degli immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'UE. I cittadini Rom devono godere degli stessi diritti garantiti ad altri migranti non originari di paesi dell'UE.

| Misure di lotta contro la discriminazione | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|--|--|
| Applicare la legislazione antidiscriminazione a livello locale | AT, DK, SE |
| Fare opera di sensibilizzazione (anche nelle amministrazioni pubbliche) | AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, PT, RO, SI |
| Sensibilizzare maggiormente i Rom sui loro diritti | AT, FI, LV, SE, SI |
| Affrontare molteplici forme di discriminazione contro le donne Rom | RO (fasi iniziali) |
| Combattere la tratta di esseri umani e lo sfruttamento lavorativo dei minori | CZ, DK, HU, NL |

Nonostante gli impegni assunti dagli Stati membri e le normative antidiscriminazione adottate in tutti gli Stati membri, il razzismo e la discriminazione nei confronti dei

¹⁷ I dieci principi di base comuni sull'inclusione dei Rom sono stati presentati in occasione della prima riunione della piattaforma, il 24 aprile 2009, e sono stati allegati alle conclusioni del Consiglio dell'8 giugno 2009. Tali principi sono: 1) politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; 2) approccio mirato esplicito ma non esclusivo; 3) approccio interculturale; 4) integrazione generale come obiettivo; 5) consapevolezza della dimensione di genere; 6) divulgazione di politiche basate su dati comprovati; 7) uso di strumenti dell'UE; 8) coinvolgimento degli enti regionali e locali; 9) coinvolgimento della società civile; 10) partecipazione attiva dei Rom.

¹⁸ In conformità degli obblighi assunti con i trattati, gli Stati membri devono recepire nel rispettivo ordinamento giuridico nazionale le disposizioni della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e devono attuare conseguentemente le misure di recepimento.

Rom continuano. La segregazione dei bambini Rom nel sistema scolastico è tuttora un fenomeno ampiamente diffuso in numerosi Stati membri¹⁹. Sia la società civile che relazioni accademiche²⁰ confermano l'esistenza di numerosi casi di discriminazione che si traducono, tra l'altro, in maggiori difficoltà di accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, alla protezione da parte della polizia e ad alloggi rispetto alla popolazione maggioritaria. Il fatto che i Rom cittadini dell'Unione europea continuino ad avere difficoltà di inserimento nelle rispettive società si ripercuote direttamente sul contesto generale delle relazioni dell'UE con i paesi terzi. Ad esempio, alcuni paesi impongono requisiti per il rilascio dei visti ai cittadini di determinati Stati membri a causa di questioni correlate all'integrazione dei Rom²¹. Queste stesse sfide possono riguardare i Rom che sono cittadini di paesi terzi ed emigrano nell'UE²².

Senza misure sistemiche di lotta contro la discriminazione e il razzismo nei confronti dei Rom, l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom non può dare i risultati sperati. La maggior parte degli Stati membri svolge attività di sensibilizzazione per promuovere l'integrazione dei Rom²³. **Le autorità pubbliche, però, devono fare di più per spiegare alle società nazionali nel loro complesso quali siano i vantaggi sociali ed economici²⁴ dell'inclusione dei Rom. Per intensificare la lotta contro la discriminazione è necessario altresì sensibilizzare maggiormente i Rom stessi sui diritti, i doveri e le opportunità, nonché garantire la disponibilità di strumenti atti a tutelare e applicare i loro diritti, ad esempio attraverso gli organismi per la parità. Gli Stati membri devono fare di più per combattere gli stereotipi e per affrontare il problema del linguaggio e dei comportamenti razzisti o altrimenti offensivi che possono costituire un incitamento alla discriminazione contro i Rom.**

¹⁹ In particolare nella Repubblica ceca, in Ungheria e in Slovacchia.

²⁰ Fra queste figurano: relazioni degli esperti nazionali sull'inclusione sociale; Ufficio europeo di informazione sui Rom, *Discrimination against Roma in the EU in 2012* (Discriminazione contro i Rom nell'UE nel 2012), 2013; segretario dell'iniziativa Decennio per l'inclusione dei Rom, in collaborazione con l'iniziativa per uno sfruttamento ottimale dei Fondi dell'Unione europea della Open Society Foundation e il Roma Initiatives Office, *Interim Civil Society Reports on the Implementation of National Roma Integration Strategies and Decade Action Plans* (Relazioni provvisorie della società civile sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom e dei piani d'azioni del Decennio), 2013; relazione di Amnesty International, *Roma: Demanding Equality and Human Rights* (I Rom chiedono parità e diritti umani), aprile 2013; documenti di ricerca della Rete accademica per gli studi sui Rom (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/); contributo scritto di membri di Eurodiaconia.

²¹ Ad esempio, il Canada ha espresso gravi preoccupazioni a seguito dell'accresciuto numero di domande di asilo presentate da cittadini di determinati Stati membri.

²² Le osservazioni della Commissione nella comunicazione "*Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*", COM(226) 2012 final, del 26.5.2012, sono valide ancora oggi: "le attuali condizioni precarie in cui vivono i Rom nei paesi dell'allargamento hanno determinato un aumento del numero di Rom che emigrano temporaneamente negli Stati membri dell'Unione grazie al regime di esenzione dal visto, o addirittura chiedendo asilo. Questo fenomeno può incidere negativamente sulla liberalizzazione dei visti, che costituisce una delle maggiori conquiste in direzione dell'integrazione dei Balcani occidentali nell'UE".

²³ Alcuni di essi (AT, BG, ES, FR, LV) organizzano sessioni di formazione per funzionari pubblici (ad esempio insegnanti, forze di polizia e il personale giudiziario) per prevenire comportamenti discriminatori contro i Rom e combattere i pregiudizi.

²⁴ Banca mondiale, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia* (Integrazione dei Rom: un'opportunità economica per Bulgaria, Repubblica ceca, Romania e Serbia), settembre 2010.

Gli Stati membri devono adoperarsi di più per contrastare efficacemente il lavoro minorile, vietare il coinvolgimento di minori in attività di accattonaggio, applicare pienamente la legislazione in materia di matrimoni tra minori, contrastare la prassi dei matrimoni combinati e affrontare più efficacemente la tratta degli esseri umani, anche attraverso la cooperazione internazionale.

Affrontare con fermezza e in modo complessivo le questioni della mancata registrazione dei Rom nei registri anagrafici nazionali e dell'assenza di documenti personali d'identità, ove del caso, è una preconditione imprescindibile per garantire la parità di accesso all'istruzione, ai servizi pubblici, ai sistemi di protezione sociale, a condizioni minime di sussistenza, ad alloggi e all'assistenza sanitaria.

(e) Punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom

Il Quadro dell'UE invitava gli Stati membri a istituire punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom²⁵ (PCN) con il compito di coordinare lo sviluppo e l'attuazione della strategia. La relazione di valutazione della Commissione per il 2012 sottolineava che i punti di contatto nazionali devono essere pienamente in grado di coordinare in modo efficace l'integrazione dei Rom nei diversi settori politici.

| Misure per consentire ai punti di contatto nazionali di operare in modo efficiente | Stati membri che hanno adottato tali misure |
|---|--|
| Coordinamento tra settori a livello nazionale | AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, RO, SE, SK |
| Coordinamento tra i diversi livelli governativi (dal livello nazionale a quello locale) | AT, BE, BG, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK |
| Coinvolgimento dei PCN nella programmazione dell'utilizzo dei fondi dell'UE | BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, SK |

Tutti i punti di contatto nazionali partecipano alla rete creata nell'ottobre 2012 e si interessano attivamente all'integrazione dei Rom. Nonostante gli evidenti progressi compiuti nello sviluppo dell'impegno e del ruolo di coordinamento dei PCN, vi è ancora un certo margine di miglioramento per quanto riguarda lo status, le capacità, le risorse, il mandato e il sostegno politico che essi ricevono: **occorre assegnare ai punti di contatto nazionali risorse umane e finanziarie sufficienti e poteri e competenze ufficiali per il coordinamento dei processi tra i diversi ministeri e livelli di governo, al fine di garantire che l'inclusione dei Rom sia integrata in tutte le politiche pubbliche rilevanti. I PCN devono contribuire alla definizione e all'attuazione delle politiche in materia ed essere coinvolti nella**

²⁵

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

programmazione strategica dell'utilizzo dei fondi dell'UE; devono altresì facilitare il dialogo e gli scambi tra tutte le parti interessate, oltre a valutare le sinergie con altre eventuali iniziative²⁶.

3. I PAESI DELL'ALLARGAMENTO

Nella strategia di allargamento dell'UE per il periodo 2012-2013, nonché nelle più dettagliate relazioni di valutazione specifiche per paese, la Commissione sottolinea che i Rom continuano a essere particolarmente svantaggiati in tutti i Balcani occidentali. In molti paesi la discriminazione deve essere ancora affrontata in termini di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sociale e sanitaria, all'alloggio e ai documenti personali.

Negli scorsi anni è stato compiuto qualche progresso che ha determinato alcuni miglioramenti iniziali nei settori dell'istruzione e della sanità, ma è necessario continuare a impegnarsi. **In particolare, occorre stanziare risorse adeguate per l'attuazione di politiche di integrazione dei Rom. Rimangono da affrontare sfide correlate a un'efficace attuazione e applicazione del quadro giuridico e istituzionale.** In numerosi paesi le strategie pluriennali per il miglioramento della situazione dei Rom e i piani d'azione correlati o sono stati adottati di recente (in Montenegro e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia) o sono stati rivisti e migliorati (in Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo²⁷ e Serbia). La Turchia deve ancora elaborare un approccio sistematico e una strategia complessiva per promuovere l'integrazione dei Rom.

I paesi dell'allargamento devono continuare ad agire sulla base delle conclusioni operative adottate di comune accordo con la Commissione in occasione delle conferenze nazionali del 2011. Tali conclusioni sono sottoposte a revisione annuale nel contesto del dialogo sulla politica strutturale e riguardano cinque questioni: registrazione, istruzione, sanità, accesso al lavoro e alloggi. Nel 2012 la Commissione ha intensificato i propri sforzi concedendo assistenza finanziaria mirata per l'attuazione delle conclusioni operative in numerosi paesi. È stato utilizzato meglio lo strumento finanziario di assistenza preadesione (IPA) mettendo a disposizione un maggior numero di misure di sostegno volte all'inclusione sociale dei Rom e al miglioramento del loro status e delle loro condizioni di vita, nonché aiutando i paesi a sviluppare, rivedere e attuare le rispettive strategie nazionali nell'ambito sia dei programmi nazionali che di quelli regionali. La Commissione continuerà a sostenere politiche e misure concrete finalizzate a migliorare le condizioni dei Rom, tra cui le misure previste nell'ambito del Decennio per l'inclusione dei Rom²⁸, in quanto parte dei processi di adesione all'UE di tali paesi.

²⁶ Tra tali iniziative figurano i punti di contatto nazionali per l'integrazione, la strategia dell'UE per la regione danubiana, ecc.

²⁷ Questa designazione non pregiudica le posizioni relative allo status ed è conforme alla risoluzione n. 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e al parere del Tribunale internazionale sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo.

²⁸ L'iniziativa del Decennio per l'inclusione dei Rom, cui partecipano tutti i paesi dell'allargamento ad eccezione di Islanda, Kosovo e Turchia, funge per adesso da piattaforma e ponte per il coordinamento delle politiche e per lo scambio di esperienze e la condivisione di informazioni tra gli Stati membri

4. CONCLUSIONI: COME ANDARE AVANTI

Dalla valutazione dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'anno scorso si possono trarre due importanti conclusioni: è vero che alcuni Stati membri hanno profondamente ripensato o sviluppato le proprie strategie in termini concreti, in particolare cercando di organizzare un dialogo orizzontale e verticale e di coordinare l'attuazione delle loro strategie; tuttavia mancano ancora alcune delle condizioni preliminari necessarie per l'attuazione e, pertanto, i progressi concreti sono molto lenti.

Per accelerare il progresso dell'integrazione dei Rom nei quattro settori principali dell'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio, la Commissione propone ora agli Stati membri un sostegno aggiuntivo così articolato:

- (a) aiutare gli Stati membri a realizzare i loro obiettivi e impegni politici
- presentando, parallelamente alla presente comunicazione, una proposta di raccomandazione del Consiglio per rafforzare l'efficacia delle misure di integrazione dei Rom. Sulla base della relazione di valutazione della Commissione per il 2012²⁹, degli scambi di alto livello con la società civile e i rappresentanti dei Rom e di questa relazione, la Commissione ha deciso di proporre agli Stati membri di accelerare il ritmo dell'integrazione dei Rom mediante uno strumento giuridico che sarà adottato dal Consiglio;
 - realizzando scambi bilaterali e multilaterali con i punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom e altre autorità nazionali coinvolte nell'attuazione di misure politiche per l'inclusione dei Rom;
 - rivedendo ulteriormente i progressi compiuti nell'integrazione dei Rom nel contesto della strategia Europa 2020, dato che l'integrazione dei Rom dovrebbe far parte dell'impegno complessivo degli Stati membri per combattere la povertà e l'esclusione sociale, aumentare l'occupazione, ridurre l'abbandono scolastico e accrescere il tasso di istruzione;
 - migliorando il dialogo e la cooperazione tra tutte le parti interessate in occasione della prossima riunione della piattaforma europea per l'inclusione dei Rom;
 - monitorando l'attuazione della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza nelle pratiche amministrative;

dell'UE partecipanti e i paesi dell'allargamento, promuovendo al contempo la partecipazione della società civile a livello nazionale e locale e la complementarità con altre iniziative internazionali.

²⁹ Comunicazione “*Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*”, COM(226) 2012 final, del 26.5.2012, e relativo documento di lavoro dei servizi SWD(2012) 133.

- (b) mettere a disposizione finanziamenti dell'UE
- integrando le risorse nazionali attraverso la definizione di un quadro che indichi in che modo i finanziamenti dell'UE³⁰ (Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) possono sostenere negli Stati membri l'inclusione di comunità emarginate come i Rom nel periodo 2014-20. Occorre, inoltre, promuovere l'utilizzo di risorse private e del terzo settore, per moltiplicare gli effetti degli investimenti nell'integrazione dei Rom;
 - proponendo che alcuni Stati membri ricorrano alla priorità di investimento "Integrazione di comunità emarginate come i Rom" o stabiliscano obiettivi specifici di integrazione per il mercato del lavoro, l'accesso all'istruzione o l'inclusione sociale dei Rom per il prossimo periodo di programmazione, al fine di tener conto dei risultati del semestre europeo;
 - proponendo un nuovo quadro politico per gli investimenti sociali³¹ fondato su tre elementi³², che potrebbe contribuire all'inclusione dei Rom.

La Commissione invita il Parlamento europeo a partecipare attivamente a una discussione sulla proposta di raccomandazione del Consiglio intesa a rafforzare l'efficacia delle misure di integrazione dei Rom.

La Commissione riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio una volta all'anno, in primavera (la prossima relazione uscirà nel 2014), sui progressi compiuti nei quattro settori principali dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e dell'alloggio, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, dei dati raccolti dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e dei contributi ricevuti dalle organizzazioni della società civile. Le relazioni annuali misureranno gli sforzi compiuti e i progressi conseguiti dagli Stati membri in merito all'integrazione dei Rom.

³⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca", SWD(2012) 61 final, parte II, del 14.3.2012.

³¹ Comunicazione "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020", COM(2013) 83 final, e raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", COM(2013) 778 final, del 20.2.2013.

³² Rendere i sistemi sociali migliori e più sostenibili, attuare, attivare e rendere possibili politiche e sostenere gli investimenti sociali lungo tutto l'arco della vita.

ALLEGATO

Esempi di azioni correlate alle precondizioni strutturali di attuazione

Esempio di coinvolgimento attivo delle autorità locali e regionali

In **Germania** il governo del Land di **Berlino** ha adottato il 7 agosto 2012 una strategia di inclusione dei Rom che sollecita la definizione di un piano d'azione regionale sull'inclusione dei Rom. È stato costituito un gruppo di indirizzo di cui fanno parte diversi dipartimenti del Senato di Berlino, nonché le autorità locali competenti per i migranti Rom. Alla definizione di questo piano d'azione regionale ha collaborato anche la società civile³³.

Esempi di stretta collaborazione con la società civile

In **Francia** il punto di contatto nazionale per i Rom ha creato un gruppo nazionale di monitoraggio che riunisce associazioni, rappresentanti dei diversi ministeri competenti e soggetti locali. Il gruppo e i suoi quattro sottogruppi tematici sono stati costituiti come piattaforma per scambiare esperienze e raggiungere un consenso sulle successive misure da adottare. Il gruppo proporrà tali misure al comitato direttivo interministeriale, incaricato di coordinare l'attuazione della strategia della Francia.

In **Lettonia** è stato pubblicato nell'ottobre 2012 un invito a presentare proposte per avviare una stretta collaborazione con la comunità Rom. L'invito, finanziato dallo Stato, era aperto alle organizzazioni che rappresentano i Rom e mirava a incoraggiare la loro partecipazione alla società e a garantire la cooperazione tra i Rom e le autorità pubbliche (governo locale e altre parti interessate). I progetti selezionati riguardano l'organizzazione di seminari pratici per la definizione di progetti di cooperazione a livello locale con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, nonché la creazione di una piattaforma di cooperazione tra i datori di lavoro e i Rom.

Esempi di sostegno alle strategie mediante finanziamenti adeguati

La **Bulgaria** ha costituito un gruppo di lavoro interministeriale incaricato di reperire finanziamenti europei per l'integrazione dei Rom. Il gruppo è presieduto dal Ministero per la gestione dei fondi dell'UE e ne fanno parte viceministri, esperti delle autorità di gestione e dei programmi operativi, nonché rappresentanti delle ONG che si occupano dei Rom. Ha lo scopo di proporre strumenti e sistemi e di verificare le misure pianificate nell'ambito di ciascun programma operativo. Preparerà un allegato alla strategia nazionale in cui saranno indicati le attività e i finanziamenti sostenibili per la loro esecuzione. L'allegato non è stato ancora adottato.

In **Ungheria** sono state individuate, sulla base di un sistema di indicatori previsto

³³

La strategia di Berlino per l'inclusione dei Rom è disponibile all'indirizzo <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-0440.pdf>.

dalla normativa nazionale, le microregioni più svantaggiate, che soffrono di gravi problemi economici, occupazionali e infrastrutturali. Per promuovere lo sviluppo di tali regioni si ricorre a misure finalizzate che consistono in interventi sociali, attività per lo sviluppo rurale e della comunità, nonché servizi in forma di risorse umane.

Esempi di solidi meccanismi di monitoraggio

Il sistema di monitoraggio **ungherese** avrà l'obiettivo di misurare l'impatto sociale della strategia nazionale e di seguirne l'attuazione. I quattro elementi di base del sistema sono i seguenti:

1. una serie di indicatori per misurare i cambiamenti della società, in linea con gli obiettivi fissati dalla strategia nazionale;
2. un sistema di comunicazione sistematica, creato in collaborazione con un consulente internazionale esterno, per verificare l'attuazione delle misure previste dal piano d'azione;
3. la ricerca;
4. un sistema di informazione sull'inclusione sociale che permetta la raccolta di dati in varie aree politiche. Le autorità locali lo utilizzeranno anche per sviluppare piani per le pari opportunità.

L'**Estonia** ha riconosciuto la necessità di procedere a una nuova mappatura della situazione dei Rom, al fine di individuare misure idonee per l'integrazione. La situazione dei Rom è quindi oggetto di valutazione nell'ambito di un'indagine eseguita tra il 2012 e il 2013, i cui risultati serviranno a pianificare le prossime tappe della strategia.

Esempio di lotta contro la discriminazione

La **Spagna** ha svolto numerose attività per la formazione delle forze di polizia. Nel 2012, 158 organismi responsabili della sicurezza a livello regionale, locale e nazionale hanno ricevuto una formazione sulla parità di trattamento e la discriminazione etnica.

In **Germania** il Land Schleswig-Holstein ha deciso nel 2012 di modificare la propria costituzione per riconoscere lo status di minoranza etnica ai Rom e ai Sinti che sono cittadini tedeschi e vivono nel Land.

In **Romania**, vengono riservati ogni anno posti speciali a scolari e studenti Rom nelle scuole secondarie, nelle classi della formazione professionale e nelle università nel settore pubblico. Finora circa 15 000 scolari e studenti Rom hanno beneficiato di questa forma di azione positiva.