



**Bruxelles, 31 agosto 2017
(OR. en)**

11801/17

**SOC 557
ANTIDISCRIM 37
POLGEN 113
JAI 747
EDUC 328
FREMP 90
COHOM 98
FSTR 58
FC 66
REGIO 84**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 agosto 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 458 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Revisione intermedia del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 458 final.

All.: COM(2017) 458 final



Bruxelles, 30.8.2017
COM(2017) 458 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Revisione intermedia del quadro dell'UE per le strategie nazionali
di integrazione dei Rom**

{SWD(2017) 286 final}

La presente revisione intermedia fa il punto dei progressi compiuti dal varo, nel 2011, del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom. Essa si basa sui dati che rivelano il modo in cui la situazione dei Rom è cambiata e sui contributi forniti dalle autorità nazionali, dalla società civile e da altri partner. La revisione conferma il valore aggiunto del quadro, la pertinenza degli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom e il persistere della necessità di combinare approcci mirati e approcci generali.

Tra i miglioramenti più importanti generati dal quadro dell'UE si notano:

- ✓ l'impegno ad attribuire all'integrazione dei Rom carattere prioritario a livello europeo e nazionale;
- ✓ le strutture per la cooperazione e il coordinamento delle parti interessate nel settore dell'inclusione dei Rom;
- ✓ lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio di strategie nazionali e di misure di integrazione;
- ✓ la mobilitazione e l'allineamento degli strumenti giuridici, politici e di finanziamento per combattere le discriminazioni e promuovere l'inclusione dei Rom.

Grazie allo sviluppo delle strutture necessarie sussistono ormai le condizioni per migliorare la vita dei Rom.

Tuttavia, per quanto riguarda l'effettivo cambiamento della situazione dei Rom tra il 2011 e il 2016, cinque anni sono troppo pochi per cancellare secoli di discriminazioni e di privazioni. I progressi sono visibili soprattutto nel settore dell'istruzione. In particolare, la crescente partecipazione dei minori Rom all'istruzione e cura della prima infanzia ne mette in luce il grande potenziale per lo sviluppo successivo. Il tasso di abbandono scolastico e il rischio di povertà tra i Rom, per quanto in calo, sono però ancora troppo elevati. Il numero in aumento di giovani Rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo è un segnale preoccupante del fatto che per tradurre i risultati dell'istruzione in occupazione e altro occorre combattere più efficacemente le discriminazioni.

La revisione individua inoltre le priorità principali che gli Stati membri devono affrontare e le modalità per rafforzare il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom.

1. SVILUPPO DEL QUADRO DELL'UE

Nel 2011 la situazione dei Rom¹ - la più grande minoranza d'Europa, con circa 10-12 milioni di persone - si è posta al centro dell'attenzione politica. Nel contesto della crisi economica è emerso chiaramente che la lotta all'emarginazione socioeconomica e alle discriminazioni nei confronti dei Rom non è solo un obbligo morale, in linea con i valori fondamentali dell'UE, ma anche un imperativo economico che può apportare benefici a lungo termine alle società europee ormai in via di invecchiamento. È quindi risultata evidente la necessità di intervenire a livello tanto nazionale quanto europeo. Sebbene i principali responsabili del cambiamento della situazione delle rispettive comunità Rom siano gli Stati membri, che dispongono dei mezzi necessari, la Commissione (rispondendo a una richiesta del Parlamento europeo²) ha proposto un nuovo strumento politico ad hoc a livello europeo: il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom³.

¹ In linea con la terminologia delle istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali, il termine "Rom" è qui utilizzato con riferimento a un certo numero di gruppi diversi (ad esempio Rom, Sinti, Kale, Zigani, Romanichel, Boyash, Ashkali, Egiziani, Yenish, Dom, Lom, Rom, Abdal) e comprende i nomadi, pur senza negare le specificità di ciascuno di questi gruppi.

² 2010/2276(INI).

³ COM(2011) 173.

Il quadro dell'UE mira a colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione in quattro settori chiave: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio. La proposta della Commissione è stata seguita dalle conclusioni del Consiglio e del Consiglio europeo⁴, il che ha segnato un impegno senza precedenti dell'UE a favore di un approccio globale all'inclusione dei Rom. Tra i requisiti fondamentali figurano:

- l'impegno di tutti gli Stati membri a sviluppare strategie nazionali;
- la combinazione di un approccio basato sull'inclusione sociale e un approccio basato sui diritti, con la lotta alle discriminazioni quale requisito orizzontale di tutti i settori strategici;
- il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, della società civile e dei Rom nella progettazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle strategie nazionali di integrazione dei Rom;
- un finanziamento adeguato e sostenibile (bilancio nazionale integrato da fondi dell'UE);
- il monitoraggio dei risultati;
- l'integrazione degli obiettivi di inclusione dei Rom nelle politiche pubbliche.

Nel 2013 il quadro dell'UE per i Rom è stato rafforzato dalla raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom⁵. La raccomandazione ha focalizzato l'attenzione sulla lotta alle discriminazioni e ha esteso i lavori riguardanti i Rom a nuovi settori orizzontali e strutturali. Ha inoltre introdotto l'obbligo per gli Stati membri, a partire dal 2016, di presentare relazioni annuali, contribuendo allo sviluppo di un sistema europeo di monitoraggio. Le conclusioni del Consiglio del dicembre 2016 sull'accelerazione del processo di integrazione dei Rom⁶ hanno ribadito l'impegno degli Stati membri e hanno esortato la Commissione a effettuare una valutazione intermedia del quadro dell'UE.

2. MOBILITAZIONE DEGLI STRUMENTI GIURIDICI, POLITICI E DI FINANZIAMENTO EUROPEI

Dopo il varo del quadro dell'UE sono stati mobilitati e allineati gli strumenti giuridici, politici e di finanziamento per promuovere l'inclusione dei Rom. La legislazione generale dell'UE (direttiva sull'uguaglianza razziale e decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia⁷) vieta le discriminazioni nei confronti dei Rom e l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio nei confronti dei Rom. Il semestre europeo promuove le riforme delle politiche generali atte a favorire l'inclusione dei Rom. I fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 comprendono varie innovazioni per collegare priorità politiche e finanziamenti europei.

2.1. Lotta alle discriminazioni

A seguito dell'adozione del quadro dell'UE, la Commissione ha preso una serie di misure per combattere le discriminazioni nei confronti dei Rom. Ha rafforzato il monitoraggio

⁴ EUCO 23/11, EPSCO 10665/11. In linea con le conclusioni del Consiglio, tutti gli Stati membri sono stati invitati a "mettere a punto, aggiornare o sviluppare [...] le rispettive strategie nazionali di inclusione dei Rom o *insiemi integrati di misure di intervento* nell'ambito delle loro politiche più generali di inclusione sociale". Entro il 2012 tutti gli Stati membri, eccetto Malta, hanno presentato strategie o *insiemi integrati di misure di intervento*. Le espressioni "strategia nazionale di integrazione dei Rom" e "strategia" comprendono anche gli *insiemi integrati di misure di intervento*.

⁵ GU C 378

⁶ 14294/16

⁷ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio e decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio.

dell'attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti legislativi **contro le discriminazioni e contro il razzismo e la xenofobia**.

La Commissione monitora costantemente il rispetto da parte degli Stati membri della legislazione contro le discriminazioni, prestando un'attenzione particolare ai settori dell'istruzione e dell'alloggio. I casi di discriminazioni sistematiche nei confronti dei Rom a motivo della loro origine etnica sono prontamente esaminati. Sono in corso procedure di infrazione riguardanti discriminazioni nei confronti di minori Rom nel settore dell'istruzione⁸. La Commissione ha sottolineato che collocare i minori Rom in scuole separate o in classi composte unicamente da Rom, con programmi scolastici di qualità inferiore, e diagnosticare, in un numero sproporzionato di casi, che tali minori hanno lievi disabilità intellettive a causa della loro condizione di svantaggio sociale, costituiscono violazioni della direttiva sull'uguaglianza razziale.

La Commissione monitora altresì il recepimento da parte degli Stati membri della decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia, e combatte gli stereotipi razzisti e xenofobi e l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, anche quando ne sono oggetto i Rom. In questo contesto la Commissione ha avviato un dialogo con gli Stati membri per modificare la legislazione, ha istituito un gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia per potenziare la cooperazione tra gli attori pertinenti e ha raggiunto con i principali fornitori di servizi di media sociali un accordo su un codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio online.

Sono state prese importanti iniziative per riconoscere e combattere l'**antiziganismo**, forma specifica di razzismo nei confronti dei Rom e una delle cause profonde delle discriminazioni e dell'esclusione sociale dei Rom:

- la raccomandazione del Consiglio del 2013 ha sottolineato la necessità di combattere l'antiziganismo e ha incoraggiato gli Stati membri a prendere misure per prevenire o compensare gli svantaggi incontrati dai Rom (azione positiva);
- una risoluzione del Parlamento europeo del 2015⁹ ha invitato gli Stati membri a riconoscere ufficialmente l'olocausto dei Rom e istituire una Giornata europea di commemorazione;
- la questione dell'antiziganismo è stata ulteriormente discussa nella riunione del 2015 della piattaforma europea per l'inclusione dei Rom;
- la società civile Rom e pro Rom europea ha elaborato un documento di riferimento sull'antiziganismo¹⁰;
- le conclusioni del Consiglio del 2016 hanno fatto riferimento all'antiziganismo e al riconoscimento e alla commemorazione del genocidio dei Rom;
- il richiamato gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia mira a prevenire e contrastare, tra l'altro, l'antiziganismo.

La Commissione si è inoltre adoperata per combattere la **discriminazione multipla** nei confronti dei minori e delle donne Rom, quali gruppi esposti a rischi elevati di violenza, tratta di esseri umani¹¹, sfruttamento e matrimonio forzato o minorile, e per garantire che tali persone

⁸ CZ, HU e SK.

⁹ 2015/2615(RSP).

¹⁰ www.antigypsyism.eu

¹¹ *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)* (COM(2012) 286 final) ha portato a importanti risultati, quali lo studio del 2015 sui gruppi ad alto rischio di tratta di esseri umani e la *relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani* COM(2016) 267 final e SWD(2016) 159 final.

siano protette meglio. La promozione dell'emancipazione di tali gruppi e dei giovani Rom è stata al centro delle richiamate conclusioni del Consiglio.

2.2. Promozione di una riforma inclusiva attraverso il semestre europeo

Attraverso il semestre europeo la Commissione orienta e monitora le azioni intraprese dagli Stati membri affinché le politiche generali siano più inclusive nei confronti dei Rom. Dal 2012 i cinque Stati membri più interessati (ossia i paesi in cui le comunità Rom sono più vaste e le problematiche più gravi)¹² sono stati oggetto di raccomandazioni specifiche per paese sull'inclusione dei Rom. Tali raccomandazioni hanno rivolto sempre più l'attenzione sull'istruzione, esortando l'adozione di misure sistemiche che promuovano la partecipazione dei minori Rom a un'istruzione inclusiva di qualità nel sistema scolastico generale. Le raccomandazioni specifiche per paese hanno orientato le priorità di finanziamento nel periodo di programmazione 2014-2020.

2.3. Mobilitazione dei finanziamenti dell'UE

Il quadro dell'UE ha invitato gli Stati membri a fare pieno uso dei fondi dell'UE per l'inclusione dei Rom. Nel periodo **2007-2013** i fondi hanno avuto un **approccio generale** ai gruppi/regioni svantaggiate senza mirare espressamente ai Rom, pertanto non è possibile quantificare gli importi precisi dei finanziamenti a favore dell'inclusione dei Rom. I gruppi svantaggiati hanno potuto ricevere finanziamenti dal Fondo sociale europeo (FSE), in particolare per quanto riguarda il settore dell'inclusione sociale, ma anche i settori dell'occupazione e dell'istruzione. L'importo stanziato per l'integrazione nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate (compresi i Rom) è stato di circa 10 miliardi di euro. L'importo stanziato nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per le infrastrutture sociali (a favore anche dei Rom) è stato di circa 17 miliardi di euro. Il regolamento sul FESR è stato modificato nel 2010 e nel 2011 la Commissione ha pubblicato orientamenti a sostegno di interventi integrati in materia di alloggio per le comunità Rom. La politica di sviluppo rurale ha sostenuto l'inclusione delle minoranze emarginate, compresi i Rom.

Per il **periodo di programmazione 2014-2020**, il quadro dell'UE e il semestre europeo hanno assicurato un **forte legame tra le priorità politiche e quelle di finanziamento**. Il legame tra l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese e i fondi SIE garantisce che le riforme delle politiche generali siano funzionali agli obiettivi di inclusione. Ad esempio, la Commissione ha chiesto agli Stati membri destinatari di raccomandazioni specifiche per paese richiedenti una maggiore partecipazione dei Rom all'istruzione di selezionare la priorità d'investimento per l'integrazione socioeconomica di comunità emarginate come i Rom e di integrare l'inclusione dei Rom nell'ambito di altre priorità pertinenti (in primis la lotta all'abbandono scolastico e la promozione della parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità). Per ottenere un'istruzione inclusiva non bastano azioni mirate ma occorrono anche riforme del sistema scolastico generale. I programmi di sviluppo rurale 2014-2020 degli Stati membri più interessati forniscono sostegno nell'ambito della priorità 6 "adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali", che comprende misure per affrontare le esigenze specifiche di gruppi emarginati, tra cui, ma non solo, i Rom¹³. La Commissione ha inoltre incoraggiato il

¹² BG, CZ, HU, RO e SK.

¹³ *Ibidem* — La fissazione dei destinatari è effettuata durante il processo di selezione, che attribuisce priorità ai progetti che affrontano i problemi dei gruppi emarginati nelle aree

coinvolgimento dei punti di contatto nazionali per i Rom nella programmazione dei fondi dell'UE, anche in qualità di membri dei comitati di sorveglianza.

Per il periodo 2014-2020 sono stati introdotti vari nuovi strumenti (oltre alla priorità d'investimento relativa all'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate) per migliorare l'efficacia dei fondi SIE per quanto riguarda l'inclusione sociale, compresa quella dei Rom:

- una nuova serie di requisiti per garantire che gli Stati membri che assegnano i fondi dell'UE per l'inclusione dei Rom dispongano di quadri strategici nazionali per l'inclusione dei Rom e soddisfino i presupposti per la loro effettiva attuazione;
- un principio di partenariato più forte (nel quadro di un codice di condotta europeo) per orientare la cooperazione con la società civile, le autorità locali e le parti sociali nella pianificazione, nell'attuazione e nel monitoraggio degli interventi finanziati dall'UE;
- aumento dei finanziamenti destinati allo sviluppo delle capacità delle organizzazioni della società civile;
- quozienti di ripartizione minima obbligatoria per gli investimenti nell'inclusione sociale;
- sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite, che può comprendere misure integrate più forti a favore dell'edilizia residenziale;
- approcci territoriali e integrati per rispondere alle esigenze specifiche delle zone geografiche più colpite dalla povertà e dei gruppi di destinatari a più alto rischio di esclusione sociale, con un approccio multifondo;
- miglioramento delle modalità di monitoraggio orientate ai risultati (indicatori comuni incentrati sugli esiti e sui risultati) e redazione di relazioni in merito a una priorità di investimento specifica per i Rom;
- orientamenti per gli Stati membri sull'uso dei fondi dell'UE per affrontare il problema della segregazione.

Nel giugno 2016 la Corte dei conti ha pubblicato i risultati dell'audit sulle iniziative strategiche dell'UE e sul sostegno finanziario dell'UE a favore dell'inclusione dei Rom, concludendo che i considerevoli progressi nel delineare le iniziative strategiche dell'UE volte a promuovere l'inclusione dei Rom hanno portato a evidenti miglioramenti per il periodo 2014-2020. La Corte ha invitato a compiere ulteriori sforzi per garantire che i nuovi strumenti permettano di ottenere migliori risultati sul campo. Ha inoltre formulato raccomandazioni specifiche per quanto riguarda l'uso dei fondi SIE, la raccolta di dati e il monitoraggio¹⁴.

La Commissione ha mobilitato i **fondi dell'UE a gestione diretta** per finanziare progetti che promuovono l'inclusione dei Rom e combattono le discriminazioni in tutta Europa:

- il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza finanzia progetti locali, nazionali e transnazionali sull'inclusione dei Rom e sull'antidiscriminazione;
- il programma Europa per i cittadini sostiene progetti che commemorano l'olocausto dei Rom;
- il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) promuove l'innovazione nella politica sociale per l'inclusione dei Rom;

rurali, principalmente nel quadro della misura 7 "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali" e della misura 19 "Sviluppo locale di tipo partecipativo".

¹⁴ EN 2016, n. 14

- Erasmus+ contribuisce a sviluppare misure di apprendimento permanente per l'inclusione dei Rom;
- il programma per la sanità pubblica sostiene iniziative dirette a promuovere la parità di accesso all'assistenza sanitaria;
- il programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 e il settimo programma quadro di ricerca finanziano la ricerca in materia di inclusione sociale e istruzione, compresi i progetti di ricerca sulla mobilità dei Rom verso l'Europa occidentale e l'impatto delle politiche di istruzione sui Rom.

2.4. Iniziative strategiche generali europee

Le iniziative strategiche generali europee nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, delle condizioni sociali e della sanità possono contribuire a promuovere l'inclusione dei Rom.

La raccomandazione del Consiglio del 2011 sulle **politiche di riduzione dell'abbandono scolastico**¹⁵ raccomanda l'inclusione di misure indirizzate ai gruppi più vulnerabili, tra cui i Rom. A seguito della dichiarazione di Parigi¹⁶, la Commissione ha intensificato il sostegno all'**istruzione inclusiva**. Una delle priorità è promuovere l'istruzione dei minori e dei giovani svantaggiati, compresi i Rom, garantendo che i sistemi di istruzione e formazione rispondano alle loro esigenze.

La **Garanzia per i giovani** e l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile del 2013 sono particolarmente rilevanti per i Rom. Hanno svolto un ruolo cruciale nel contribuire a reinserire i giovani nel mondo del lavoro o dell'istruzione, ma la Commissione ha riconosciuto che servono ulteriori sforzi per sostenere i giovani "difficili da raggiungere", come i Rom. Tra le principali categorie del **pilastro europeo dei diritti sociali** figurano le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, l'equità delle condizioni di lavoro e la protezione e inclusione sociale.

Le iniziative della Commissione sulla **situazione sanitaria** dei Rom sono portate avanti nel quadro di una serie di politiche generali e specifiche. La relazione del 2014 sulla salute dei Rom costituisce un importante contributo al miglioramento della base di conoscenze e dei meccanismi di monitoraggio e di segnalazione sulla situazione sanitaria dei Rom, con un'attenzione particolare sui paesi con un elevato numero di abitanti Rom¹⁷.

2.5. Coinvolgimento di tutte le parti interessate a livello europeo

Per vincere l'esclusione dei Rom occorre che tutte le parti interessate uniscano le forze e adempiano alle loro responsabilità conformemente ai rispettivi mandati, competenze e capacità. Al fine di promuovere l'apprendimento reciproco, il dialogo e la cooperazione, la Commissione ha agevolato e sostenuto finanziariamente il dialogo fra le parti interessate attraverso la piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, la rete dei punti di contatto nazionali per i Rom e riunioni periodiche di consultazione con le grandi ONG dell'UE per i Rom e pro Rom e organizzazioni internazionali. Nel corso degli anni l'approccio partecipativo e la cooperazione con le organizzazioni internazionali sono stati rafforzati.

¹⁵ 2011/C 191/01

¹⁶ 17 marzo 2015, riunione informale dei ministri dell'Istruzione dell'UE

¹⁷ Relazione 2014 sulla salute dei Rom

2.6. Promozione della sensibilizzazione, della partecipazione dei Rom e dello sviluppo delle capacità della società civile e delle autorità locali

La Commissione ha intensificato le iniziative per promuovere la sensibilizzazione, la partecipazione e l'emancipazione dei Rom e lo sviluppo delle capacità della società civile e delle autorità locali. La campagna "**Per i Rom, con i Rom**" ha sostenuto le attività di comunicazione espressamente volte a combattere i pregiudizi e le discriminazioni nei confronti delle popolazioni locali Rom.

La Commissione ha avviato i seguenti **programmi congiunti con il Consiglio d'Europa**:

- JUSTROM, che offre alle donne Rom e alle nomadi un maggiore accesso alla giustizia;
- ROMED, che promuove l'inclusione attraverso la formazione di mediatori interculturali;
- ROMACT, che consolida le capacità delle autorità locali di sviluppare e attuare misure di inclusione;
- ROMACTED, che promuove la buona governance e l'emancipazione dei Rom a livello locale nei Balcani occidentali e in Turchia.

La Commissione ha avviato un **programma pilota per lo sviluppo delle capacità tra gli attori della società civile locale** per rafforzarne il coinvolgimento nel monitoraggio delle strategie nazionali di integrazione dei Rom.

Nel 2016 la Commissione e la presidenza slovacca hanno organizzato un evento ad alto livello sull'emancipazione dei giovani Rom, che ha confermato l'urgente necessità di **emancipare i giovani Rom** e coinvolgerli attivamente nella politica di inclusione dei Rom.

3. VALUTAZIONE DEGLI SFORZI E DEI RISULTATI NEGLI STATI MEMBRI

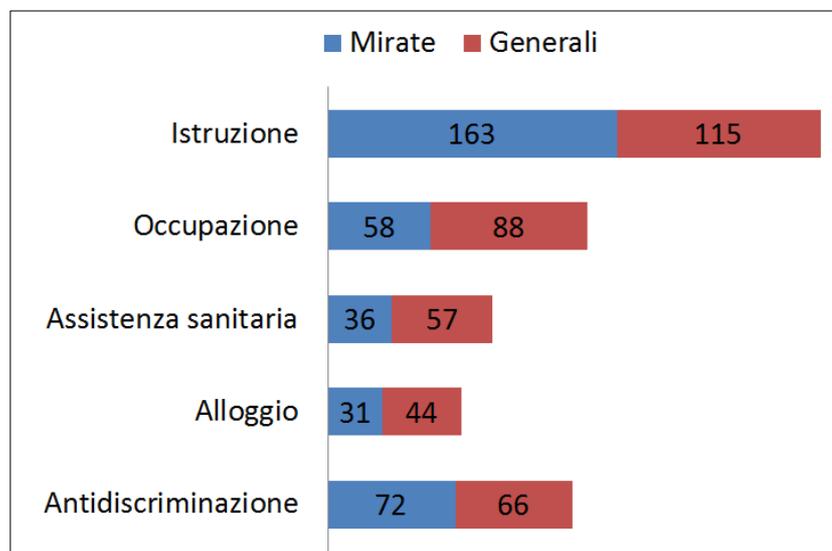
L'impegno politico degli Stati membri, tradotto in strategie nazionali, ha rappresentato un importante primo passo verso il miglioramento della situazione materiale dei Rom. Gli approcci nazionali all'inclusione dei Rom variano da uno Stato membro all'altro in funzione delle dimensioni e della situazione socioeconomica delle popolazioni locali. Nelle relazioni annuali la Commissione ha individuato le questioni che gli Stati membri devono affrontare in via prioritaria per garantire un'attuazione efficace, tra cui la fissazione di obiettivi quantificabili, indicatori e stanziamenti di bilancio, il monitoraggio dell'impatto sui Rom delle misure generali, la cooperazione con le autorità locali e la società civile e il coinvolgimento dei Rom in tutte le fasi del processo d'intervento. Gli Stati membri hanno affrontato alcune di tali sfide, in particolare per quanto riguarda le disposizioni istituzionali, la cooperazione con le parti interessate, il controllo e il finanziamento. Tuttavia, l'impatto delle misure sulla situazione dei Rom nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'alloggio resta limitato.

3.1. Settori strategici sostanziali

Il quadro dell'UE fissa gli obiettivi per migliorare l'accesso dei Rom all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio e per combattere le discriminazioni in questi settori. Qui di seguito sono esaminati i cambiamenti della situazione dei Rom (dal 2011

al 2016)¹⁸ sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri in merito alle misure di integrazione, ai principali successi e alle sfide in materia di attuazione.

Misure comunicate dagli Stati membri nei settori strategici principali e lotta alle discriminazioni



3.1.1. Istruzione

L'istruzione, settore più importante della combinazione di politiche degli Stati membri per l'inclusione dei Rom, è il principale settore in cui la situazione dei Rom è migliorata. Sono stati registrati progressi evidenti nella lotta all'**abbandono scolastico**, con un calo del tasso di abbandono tra i Rom in tutti gli Stati membri oggetto dell'indagine (soprattutto in ES, SK, BG, CZ e RO). Ciò rispecchia l'attenzione politica degli Stati membri: la maggior parte di essi ha attuato strategie di lotta all'abbandono scolastico e, di conseguenza, molti Stati membri hanno raggiunto gli obiettivi della strategia Europa 2020 in questo settore. Tuttavia, nonostante i miglioramenti, la percentuale di Rom che abbandonano prematuramente la scuola continua ad essere elevatissima - fino a 24 volte superiore rispetto a quella della popolazione complessiva.

L'altro evidente miglioramento riguarda **l'istruzione e la cura della prima infanzia**, settore in cui la partecipazione dei minori Rom è aumentata nella maggior parte degli Stati membri (con progressi notevoli in BG, EL, ES, SK e HU, ma con regressi in PT e RO). Il maggiore riconoscimento dell'importanza dell'istruzione fin dalla prima infanzia si riflette nel numero elevato di misure e nei maggiori investimenti in questo settore, affiancati da modifiche legislative quali l'introduzione dell'obbligo della scuola materna (BG, CZ, FI, HU e LT). Occorre tuttavia un apposito sostegno finanziario per aiutare le famiglie più indigenti a sostenere i costi indiretti dell'istruzione per la prima infanzia (retta, vitto, vestiario, trasporto, ecc.). Lievi miglioramenti sono stati registrati nell'**istruzione obbligatoria**, dove oltre il 90% dei minori Rom soggetti alle disposizioni sull'obbligo scolastico frequenta la scuola nella maggior parte degli Stati membri (escluse EL e RO).

Sebbene l'istruzione sia il settore in cui sono stati registrati i maggiori progressi, rimangono importanti sfide sistemiche. Eliminare la **segregazione scolastica** e porre fine alla pratica inappropriata di collocare i Rom in istituti specializzati sono due priorità nell'ambito del quadro

¹⁸ Sulla base dell'indagine pilota sui Rom realizzata nel 2011 dall'Agenzia per i diritti fondamentali e dell'indagine UE-MIDIS II, cfr. SWD in allegato.

dell'UE, della raccomandazione del Consiglio del 2013, della direttiva sull'uguaglianza razziale e del semestre europeo. Si rilevano ancora tendenze, talvolta persino in crescita, alla segregazione: da uno a due terzi dei minori Rom frequentano scuole in cui la maggior parte o tutti gli alunni sono Rom (SK, HU e BG: 60% o più; EL, HR, ES, CZ e RO: 29-48%)¹⁹. Ciò si spiega solo in parte con la segregazione residenziale. Nonostante un numero crescente di Stati membri investa in misure che promuovono **metodi di insegnamento e apprendimento inclusivi**, in molti dei paesi più interessati mancano misure attive di desegregazione e in alcuni casi i fondi dell'UE sono stati persino usati per strutture segregate. Non è ancora largamente riconosciuto che gli ambienti scolastici integrati e le classi miste sono vantaggiosi sia per i Rom sia per i non Rom. È prestata troppa poca attenzione agli altri settori chiave indispensabili per migliorare l'occupabilità, quali l'istruzione della "seconda opportunità" e lo sviluppo di competenze in linea con le esigenze del mercato del lavoro.

Tra i successi nel settore dell'istruzione, i punti di contatto nazionali per i Rom indicano:

- ✓ la riforma legislativa;
- ✓ le strutture inclusive;
- ✓ l'aumento della partecipazione dei Rom (soprattutto all'istruzione prescolastica, ma anche a quella obbligatoria e professionale);
- ✓ il miglioramento delle competenze multiculturali;
- ✓ il sostegno agli insegnanti e agli studenti Rom;
- ✓ il coinvolgimento dei genitori.

Tra le sfide ancora aperte rimangono:

- ✗ i tassi di abbandono scolastico ancora alti, benché in calo;
- ✗ le difficoltà nel promuovere l'effettivo passaggio dei Rom all'istruzione secondaria superiore e terziaria;
- ✗ le carenze linguistiche;
- ✗ le discriminazioni.

3.1.2. *Occupazione*

I miglioramenti nel settore dell'istruzione non si sono ancora tradotti in occupazione. Sebbene i livelli di occupazione dei Rom siano aumentati in alcuni Stati membri (PT e HU), altrove i cambiamenti sono modesti o addirittura negativi. La percentuale di giovani Rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo resta a livelli preoccupanti ed è di fatto aumentata in vari Stati membri (51-77% in ES, HR, BG, SK, RO, CZ e HU; solo PT mostra un netto calo). Uno dei motivi dell'assenza di progressi potrebbe essere il fatto che le misure si concentrano sull'offerta, ossia sull'occupabilità (attraverso la formazione professionale, l'apprendimento permanente, ecc.) e non affrontano proporzionalmente gli ostacoli sul versante della domanda, ad esempio mediante **il monitoraggio e la lotta alle discriminazioni**. Anche le misure generali potrebbero essere indirizzate meglio verso i Rom. Non è affrontato in maniera sufficiente il problema del forte divario occupazionale tra donne e uomini Rom (più ampio in EL, RO, PT e HU)²⁰. Dovrebbero essere presi in considerazione percorsi per **mobilitare il settore privato** e incentivare i datori di lavoro ad assumere Rom, che in vari Stati membri rappresentano una quota significativa e crescente della popolazione in età

¹⁹ EU-MIDIS II (selezione dei risultati).

²⁰ *Ibid.*

lavorativa, ad esempio includendo esplicitamente i Rom tra i destinatari della Garanzia per i giovani e inserendo considerazioni sociali negli appalti pubblici.

Recentemente in vari degli Stati membri più interessati i livelli di occupazione nazionali hanno iniziato a crescere. Il rilancio della crescita economica offre ai Rom un'opportunità da lungo attesa di (re)inserimento nel mercato del lavoro aperto, sempreché gli Stati membri applichino politiche intelligenti e prevedano incentivi efficaci. Quando le retribuzioni di base sono estremamente basse, le prestazioni sociali non collegate a misure di attivazione possono trasformarsi in una trappola della disoccupazione.

Stando ai punti di contatto nazionali per i Rom, l'unico e più importante fattore di successo è:

- ✓ raggiungere i Rom con i servizi per l'impiego generali, ad esempio offrendo loro sostegno individuale, o con operatori sul campo/operatori che si occupano di lavoro Rom;

Tra le sfide, i punti di contatto nazionali per i Rom citano:

- ✗ la mancanza di abilità e competenze;
- ✗ le discriminazioni;
- ✗ la necessità di far capire ai datori di lavoro l'importanza della gestione della diversità e della lotta alle discriminazioni;
- ✗ un migliore orientamento delle azioni verso le donne Rom.

3.1.3. *Sanità*

Per quanto riguarda il settore della sanità, la copertura previdenziale di base rimane una sfida aperta. Nonostante le misure per eliminare le barriere che impediscono ai Rom di accedere al sistema sanitario, tra cui spesso la mancanza di documenti dello stato civile, nei paesi più interessati non si sono registrati miglioramenti significativi in questo settore e circa metà della popolazione Rom è ancora priva della **copertura sanitaria di base** (BG e RO, ma si nota un miglioramento di oltre 30 punti percentuali in Grecia). In generale la percezione del proprio **stato di salute** da parte dei Rom è migliorata (con gli aumenti più elevati in RO, BG, HU, PT e EL), il che indica un certo successo di altre misure in campo sanitario, come quelle che promuovono la sensibilizzazione alle questioni sanitarie, l'accesso alle vaccinazioni, i controlli medici, le cure pre- e post-natali e la pianificazione familiare. La migliore percezione del proprio stato di salute potrebbe anche essere collegata al calo, nella maggior parte dei paesi, della percentuale di Rom che soffrono la fame su base sistematica. La fornitura di servizi da parte dello Stato e la loro destinazione alle donne Rom sono più cospicue nel settore della sanità, ma le riforme sanitarie in genere non sono esplicitamente mirate alle esigenze dei Rom.

Queste constatazioni sono confermate dai punti di contatto nazionali per i Rom, che menzionano tra i risultati positivi:

- ✓ la sensibilizzazione alle questioni sanitarie;
- ✓ la promozione di uno stile di vita sano;
- ✓ l'attenzione alla prevenzione;
- ✓ l'alfabetizzazione sanitaria;
- ✓ i mediatori sanitari Rom;
- ✓ la partecipazione della società civile;
- ✓ la cooperazione trasversale e multilaterale.

Le sfide ancora aperte riguardano:

- ✗ la mancanza di copertura sanitaria e di medici generalisti nelle zone popolate dai Rom;
- ✗ il sottoutilizzo dei servizi sanitari;
- ✗ problemi di salute mentale e fisica;
- ✗ le gravidanze in età adolescenziale;
- ✗ l'esigenza di un numero maggiore di operatori sanitari Rom.

3.1.4. *Alloggio*

Per quanto riguarda il settore dell'alloggio, si possono osservare lievi miglioramenti nell'**accesso ai servizi di base** da parte dei Rom. La percentuale di Rom che vivono in abitazioni senza acqua corrente, servizi igienici, doccia o bagno è in diminuzione in vari Stati membri (in particolare BG, RO, SK e CZ). Anche l'accesso alla fornitura di energia elettrica è in leggero aumento, con percentuali superiori al 90% nella maggior parte degli Stati membri (eccetto PT e EL). Tuttavia, in alcuni Stati membri (CZ, ES, IT e PT) sempre più Rom sono vittime di discriminazioni in materia di accesso all'alloggio. Nelle strategie nazionali di integrazione dei Rom, gli Stati membri si sono concentrati sulla promozione di un **accesso non discriminatorio agli alloggi sociali**, in alcuni casi adottando anche misure di **desegregazione**. Tuttavia, alcuni dei paesi più interessati non segnalano misure per contrastare la segregazione, mentre altri non si preoccupano affatto di garantire un accesso non discriminatorio agli alloggi sociali. Entrambi i settori sono di estrema importanza per un'ulteriore azione energica, potenzialmente finanziata da fondi dell'UE, in linea con gli orientamenti della Commissione per la desegregazione. Ciò è di particolare importanza nel contesto dei frequenti sgomberi in diversi Stati membri.

I risultati positivi menzionati dai punti di contatto nazionali per i Rom (che tendenzialmente rappresentano anche presupposti per cambiamenti futuri) comprendono:

- ✓ gli stanziamenti per gli alloggi per le comunità emarginate nell'ambito dei programmi operativi dei fondi SIE 2014-2020;
- ✓ le indagini sulla situazione abitativa;
- ✓ nuovi piani d'azione o documenti strategici in materia di edilizia abitativa.

Tra le sfide, i punti di contatto nazionali per i Rom citano:

- ✗ la limitata disponibilità e la scarsa qualità degli alloggi sociali;
- ✗ le discriminazioni nel mercato degli alloggi;
- ✗ la segregazione e la ghettizzazione.

Priorità d'intervento per gli Stati membri

- Promuovere l'effettiva parità di accesso dei Rom a un'istruzione inclusiva di qualità nel sistema scolastico generale attraverso disposizioni legislative, riforme inclusive dell'istruzione pubblica, finanziamenti sostenibili e misure esplicite di desegregazione combinate con metodi di insegnamento e di apprendimento inclusivi.
- Monitorare e combattere le discriminazioni nel mercato del lavoro quale prerequisito per migliorare i livelli occupazionali dei Rom. Sviluppare un pacchetto completo di misure generali e mirate per trattare sia l'offerta che la domanda del mercato del lavoro. Colmare il divario di genere nell'occupazione con misure esplicite destinate alle donne Rom.
- Garantire, quale priorità urgente, un livello minimo di copertura previdenziale di base, anche risolvendo il problema dei documenti di stato civile, e migliorare l'accesso ad altri servizi sanitari di qualità. Sfruttare i risultati della partecipazione dei Rom all'istruzione e

cura per la prima infanzia per migliorare i servizi sanitari e offrire vaccinazioni e controlli medici gratuiti ai minori Rom e alle loro famiglie.

- Risolvere il problema della segregazione spaziale con un approccio composito e integrato a lungo termine. Prevenire gli sgomberi forzati per motivi etnici e offrire un alloggio alternativo alle famiglie fatte sgombrare (anche attraverso gli investimenti dei fondi SIE) per evitare il fenomeno dei senzatetto e un aumento dell'esclusione.
- Introdurre misure di salvaguardia per garantire ai Rom l'effettiva parità di accesso alle misure generali e a servizi di qualità nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e dell'alloggio. Mirare alle esigenze specifiche dei Rom nel contesto delle riforme delle politiche pubbliche.

3.2. Uso dei fondi dell'UE

Nel periodo 2014-2020 gli Stati membri hanno stanziato un totale di 42,3 miliardi di EUR provenienti dai fondi SIE per promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e le discriminazioni, finanziando azioni destinate alle persone socialmente svantaggiate (compresi, ma non solo, i Rom):

- 21,2 miliardi di EUR dall'FSE, pari al 25,6% del bilancio totale dell'FSE - di gran lunga superiore al minimo del 20% imposto dal regolamento;
- 11,9 miliardi di EUR dal FESR;
- 9,2 miliardi di EUR dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

12 Stati membri hanno stanziato 1,5 miliardi di EUR (pari al 3,5% della dotazione totale per l'integrazione sociale) alla priorità **che mira esplicitamente ai Rom**. Inoltre, 11 Stati membri hanno stanziato un totale di 447 milioni di EUR alla lotta alle discriminazioni.

Priorità d'investimento	Stati membri che hanno selezionato la priorità d'investimento	Dotazione finanziaria
Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	AT, BE, BG, CZ, ES, FR, EL, HU, IT, PL, RO e SK	1,5 miliardi di EUR La maggior parte dei finanziamenti (1,2 miliardi di EUR) è concentrata in BG, CZ, HU e RO.
Lotta contro tutte le forme di discriminazione e promozione delle pari opportunità	BE, CY, CZ, DE, ES, FR, EL, IE, PL, PT e SK	447 milioni di EUR

Le altre priorità di inclusione sociale pertinenti sono l'inclusione attiva, l'accesso a servizi abordabili, sostenibili e di alta qualità e le infrastrutture sanitarie e sociali. I Rom possono inoltre essere sostenuti nell'ambito dell'obiettivo "istruzione" (ad esempio l'istruzione per la prima infanzia e le scuole primarie) e l'obiettivo "occupazione" (le cui priorità pertinenti comprendono l'accesso all'occupazione e l'imprenditorialità sociale). Vari Stati membri fanno affidamento prevalentemente sui fondi dell'UE per attuare le misure di integrazione, senza investimenti nazionali né un adeguato sistema di monitoraggio e comunicazione dell'impatto degli interventi finanziati dai fondi SIE.

Priorità d'intervento per gli Stati membri

- Garantire finanziamenti nazionali sostenibili per le misure di integrazione.
- Misurare e comunicare l'impatto delle misure di integrazione riguardanti i risultati scolastici, i tassi di occupazione, la desegregazione e l'accesso all'assistenza sanitaria, all'alloggio e a servizi di qualità da parte dei Rom.
- Utilizzare i fondi 2014-2020 per potenziare, estendere e moltiplicare le iniziative di portata più circoscritta che si sono dimostrate efficaci nel periodo 2007-2013.

3.3. Lotta alle discriminazioni

Gli Stati membri hanno predisposto quadri giuridici che vietano le discriminazioni, l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, ma il **rispetto della legislazione dell'UE** nei confronti dei Rom rimane una sfida importante. Nel complesso, la situazione non è migliorata nel corso degli anni. Le discriminazioni e il razzismo verso i Rom sono ancora presenti e diffusi in tutti i settori chiave. L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio continuano ad incidere in modo significativo sulle comunità Rom.

La mancanza di progressi può essere spiegata da varie **sfide persistenti**, tra cui:

- ✗ la mancanza di volontà politica a livello nazionale, regionale e locale di assicurare la non discriminazione e la parità di trattamento;
- ✗ le prassi amministrative che possono dar luogo a prassi discriminatorie o di segregazione;
- ✗ la mancanza di dati;
- ✗ le omesse segnalazioni;
- ✗ l'esigua giurisprudenza;
- ✗ una protezione inadeguata dei Rom vittime di discriminazione e di reati generati dall'odio.

Malgrado la mancanza di progressi, vanno riconosciuti alcuni **sviluppi positivi**:

- ✓ l'adozione di nuovi atti legislativi e/o modifiche legislative essenziali che hanno un impatto diretto sui Rom, specialmente nel settore dell'istruzione (HR, CZ, EL, HU, RO e SK);
- ✓ una maggiore cooperazione e il rafforzamento delle reti tra gli attori chiave, quali i punti di contatto nazionali per i Rom, gli organismi per l'uguaglianza, i professionisti del diritto, i funzionari pubblici, la polizia, i fornitori di servizi (compresi gli insegnanti), i comuni e i membri delle comunità Rom;
- ✓ gli sforzi degli organismi nazionali per l'uguaglianza per sostenere le vittime Rom;
- ✓ la prevenzione, la sensibilizzazione, la promozione di norme e attività antidiscriminatorie che sensibilizzano le persone alla situazione dei Rom (compresa la possibile vulnerabilità di fronte alla possibilità di diventare vittime della tratta di esseri umani) e la promozione di migliori prassi per combattere i reati generati dall'odio, l'incitamento all'odio e gli stereotipi negativi;
- ✓ l'esecuzione della giurisprudenza nazionale sulle discriminazioni (anche se in molti Stati membri non è dato un adeguato seguito alle pronunce dei giudici che riconoscono discriminazioni nei confronti dei Rom).

La Commissione sostiene gli sforzi degli Stati membri in vari modi, anche adoperandosi per rafforzare il ruolo degli organismi nazionali per l'uguaglianza e per promuovere la raccolta dei dati in materia di uguaglianza.

Priorità d'intervento per gli Stati membri

- Ricepire pienamente e far rispettare la normativa e le garanzie contro le discriminazioni e il razzismo, ad esempio fornendo orientamenti diretti specificamente ai livelli regionali e locali.
- Sostenere lo sviluppo e il funzionamento di organismi per l'uguaglianza efficaci e indipendenti.
- Combattere l'antiziganismo con misure specifiche, destinate alla società nel suo complesso e alle parti interessate, al fine di contrastare gli stereotipi negativi e la stigmatizzazione della comunità Rom, e fornire sostegno alla società civile.

3.4. Coinvolgimento di tutte le parti interessate a livello nazionale

A seguito degli orientamenti della Commissione, gli Stati membri hanno iniziato a creare i presupposti strutturali per l'attuazione efficace delle loro strategie, tra cui **la cooperazione e il coordinamento** con le parti interessate pertinenti. Hanno iniziato a investire nel coordinamento delle politiche interne, nella pianificazione strategica e nel dialogo con le parti interessate. All'interno delle rispettive strutture amministrative hanno designato i punti di contatto nazionali per i Rom al fine di coordinare le politiche connesse ai Rom. I punti di contatto nazionali per i Rom sono sempre più coinvolti nel coordinamento e contribuiscono al processo decisionale e all'uso dei fondi nazionali e dell'UE. Il rafforzamento delle risorse umane e finanziarie consentirebbe a tali punti di svolgere i loro compiti in modo più efficace.

La maggior parte degli Stati membri ha istituito meccanismi per coordinare gli sforzi per l'inclusione dei Rom. Le strutture di dialogo sono notevolmente migliorate grazie al sostegno finanziario dell'UE allo sviluppo di piattaforme nazionali per l'inclusione dei Rom. Ad oggi 15 Stati membri hanno beneficiato di tale sostegno e hanno sviluppato procedure nazionali di consultazione organizzate e gestite dai punti di contatto nazionali per i Rom. Permangono tuttavia gravi ostacoli, quali la mancanza di capacità e di finanziamento sostenibile, il **coinvolgimento** non sufficientemente trasparente e inclusivo **della società civile** e la **limitata capacità amministrativa delle autorità locali** di attuare misure integrate sostenibili.

I **giovani Rom** potrebbero essere ulteriormente incoraggiati a svolgere un ruolo attivo nell'elaborazione delle politiche che li interessano direttamente. Sebbene la situazione dei minori e delle donne Rom sia affrontata nella maggioranza degli Stati membri con politiche generali, sono necessari anche interventi mirati.

Priorità d'intervento per gli Stati membri

- Potenziare le risorse umane e finanziarie dei punti di contatto nazionali per i Rom e rafforzarne il ruolo di coordinamento.
- Promuovere lo sviluppo delle capacità, il finanziamento sostenibile e il coinvolgimento trasparente e inclusivo dei Rom, della società civile e delle autorità locali.
- Emancipare i giovani, i bambini e le donne Rom in quanto parti attive del processo di inclusione.

4. VALUTAZIONE, AD OPERA DELLE PARTI INTERESSATE, DEI RISULTATI CONSEGUITI E DELLE SFIDE

La Commissione ha invitato le ONG a livello europeo e nazionale, le organizzazioni internazionali, gli esperti e i punti di contatto nazionali per i Rom a valutare i principali punti di forza e di debolezza del quadro dell'UE e a indicare le modalità per migliorarlo e le priorità d'azione. Dall'analisi dei contributi forniti emerge un ampio consenso sui risultati conseguiti, sulle sfide e sulle priorità a livello europeo e nazionale. Le parti interessate sembrano apprezzare le misure prese finora ma auspicano ulteriori riforme/miglioramenti nell'affrontare le sfide.

4.1. Risultati ottenuti

Le parti interessate concordano ampiamente che il più grande risultato ottenuto dal quadro dell'UE è il fatto che l'inclusione dei Rom figure ora tra le priorità delle agende politiche europee e nazionali, il che suggella l'**impegno politico** a un'azione integrata concreta, su larga scala e a lungo termine. Le parti interessate nel complesso ritengono che l'attività annuale di **monitoraggio e presentazione di relazioni** della Commissione, gli orientamenti strategici mirati per gli Stati membri, la raccolta dei dati e il più recente obbligo per gli Stati membri di presentare relazioni siano tutti elementi fondamentali per mantenere la questione all'ordine del giorno, migliorare la conoscenza ed elaborare politiche basate su dati concreti.

La mobilitazione di **strumenti giuridici, politici e di finanziamento dell'UE** di carattere generale è un altro risultato riconosciuto. Le parti interessate attribuiscono grande importanza all'impegno della Commissione a far rispettare il **divieto di discriminazioni** e all'impulso che imprime a una **riforma inclusiva** delle politiche generali (attraverso le raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo). Allineare i **finanziamenti dell'UE** alle priorità strategiche per il periodo 2014-2020 è considerato ancora più importante. I maggiori riconoscimenti vanno alla nuova priorità d'investimento specifica per i Rom, all'associata condizionalità ex ante e al principio di partenariato nell'ambito del codice di condotta europeo.

È inoltre apprezzato lo sviluppo di strutture di **coordinamento** a livello europeo e nazionale, che creano spazi per la partecipazione dei Rom e la collaborazione fra le parti interessate. Hanno inoltre ricevuto apprezzamento la designazione dei punti di contatto nazionali per i Rom per coordinare lo sviluppo, l'attuazione trasversale e il monitoraggio delle strategie nazionali per l'integrazione dei Rom, e il loro crescente coinvolgimento nella pianificazione dell'uso dei fondi SIE e delle politiche generali. Altri punti di forza evidenziati sono la creazione della piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, nel 2009, e delle piattaforme nazionali, nel 2015, e il ruolo degli organismi per l'uguaglianza nella lotta alle discriminazioni.

Infine è stata apprezzata la capacità del quadro dell'UE di adattarsi nel corso del tempo per far fronte a priorità emergenti e colmare le lacune. Spiccano in particolare il crescente riconoscimento a livello UE dell'**antiziganismo** e la raccomandazione del Consiglio che estende il quadro a **nuovi settori**.

Per quanto riguarda i risultati specifici ottenuti dalle strategie nazionali per l'integrazione dei Rom, i punti di contatto nazionali per i Rom sottolineano i progressi compiuti sui **presupposti orizzontali e strutturali** dell'attuazione:

- ✓ revisione delle strategie di integrazione dei Rom;
- ✓ integrazione dell'inclusione dei Rom in altri settori;
- ✓ elaborazione di piani d'azione locali;
- ✓ maggiore azione da parte delle autorità locali;

- ✓ sviluppo di conoscenze (indagini, orientamenti, formazione);
- ✓ riconoscimento della minoranza, lingua, cultura e storia dei Rom;
- ✓ sviluppo di strutture di coordinamento;
- ✓ partecipazione dei Rom;
- ✓ riforma legislativa.

La menzione di progressi tangibili della situazione dei Rom è molto meno frequente.

4.2. Sfide e priorità

La più importante sfida e priorità trasversale resta l'esiguità dell'impatto del quadro dell'UE sul miglioramento della **situazione dei Rom**, spesso collegata a fattori esterni quali la crisi economica o l'allarmante aumento della xenofobia e dei movimenti politici nazionalistici e populistici. Altri fattori citati sono la mancanza di impegno locale e l'incapacità di attuare le misure di integrazione e di accedere ai finanziamenti.

Le sfide percepite evidenziano l'importanza persistente dei **settori strategici chiave**. La maggior parte delle parti interessate pone l'accento sull'istruzione (in particolare, l'istruzione prescolastica e la desegregazione) e sull'alloggio (in particolare, gli sgomberi forzati e la segregazione spaziale). Tuttavia, è stata citata anche la necessità di tradurre i miglioramenti dell'occupabilità in occupazione reale e di garantire l'accesso ai servizi sanitari di base. Secondo molte parti interessate della società civile il quadro dell'UE dovrebbe dedicare maggiore attenzione alla lotta contro le discriminazioni, in particolare l'**antiziganismo** quale causa profonda dell'esclusione dei Rom.

Altre sfide e priorità coincidono in larga misura con i risultati ottenuti. Le parti interessate citano la diminuzione dell'**impegno politico**, dovuta alle priorità emergenti, quali la crisi dei rifugiati, che distolgono l'attenzione degli Stati membri dall'inclusione dei Rom. Per quanto riguarda le relazioni presentate dagli Stati membri, le parti interessate chiedono più trasparenza, ulteriore sviluppo e un più stretto coinvolgimento della società civile nelle attività di **monitoraggio**, il che dovrebbe anche agevolare l'apprendimento tra pari. Chiedono maggiore attenzione alla **lotta alle discriminazioni**, ad esempio tramite l'avvio di più procedure di infrazione e l'imposizione di sanzioni agli Stati membri inadempienti. Esprimono inoltre rammarico per il fatto che gli orientamenti strategici mirati e generali riguardanti i Rom, formulati dalla Commissione nell'ambito del quadro dell'UE e della strategia Europa 2020, **non possano essere fatti rispettare coattivamente**. Alcuni chiedono che, nell'ambito di programmi europei e nazionali quali la Garanzia per i giovani ed Erasmus+, siano previsti interventi mirati più esplicitamente ai Rom. Molti evidenziano possibili ulteriori miglioramenti nell'uso dei **fondi SIE** e chiedono un accesso diretto ai fondi da parte delle ONG e delle autorità locali, una migliore applicazione delle condizionalità ex ante, sanzioni per il mancato rispetto del principio di partenariato, un miglior monitoraggio (attraverso il rafforzamento del ruolo della Commissione e degli stessi Rom) e azioni volte a prevenire l'uso inefficace dei fondi (ad esempio programmi di formazione che non portano all'occupazione) o il loro uso improprio (ad esempio interventi dei fondi SIE per finanziare strutture di segregazione), anche attraverso un meccanismo di denuncia trasparente.

Per quanto riguarda le strutture di coordinamento, tra le sfide figurano il mandato, le capacità e le risorse ancora insufficienti dei punti di contatto nazionali per i Rom, l'insufficiente **partecipazione dei Rom** e l'esigenza di coinvolgere la **società civile** in modo più trasparente e inclusivo, di svilupparne le capacità e di garantirle l'accesso ai finanziamenti. Varie parti interessate chiedono un sostegno costante e più flessibile alle piattaforme nazionali per i Rom,

affinché siano estese a più Stati membri e permettano di cooperare a livello transnazionale. Chiedono inoltre un maggiore coordinamento tra le piattaforme nazionali per l'inclusione dei Rom e quella europea. Per quanto riguarda i gruppi destinatari delle misure del quadro dell'UE e delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, alcuni criticano l'accento posto sui Rom emarginati e raccomandano di aumentare gli investimenti a favore **dei giovani, delle donne e dei bambini Rom** e della loro emancipazione e di prestare maggiore attenzione alla mobilità dei Rom all'interno dell'UE.

5. INCLUSIONE DEI ROM NEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO

Il quadro dell'UE afferma che gli obiettivi di integrazione dei Rom si applicano anche ai paesi dell'allargamento. La Commissione ha incluso l'integrazione dei Rom tra le priorità chiave della strategia di allargamento.

Sebbene già dal 2011 l'inclusione dei Rom faccia parte delle priorità dell'agenda politica nella regione dell'allargamento, i progressi sul campo sono limitati. La maggior parte dei Rom è ancora vittima di esclusione sociale a più livelli, in particolare per quanto riguarda l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio. Le difficoltà di integrazione incontrate dai Rom sfollati all'interno del paese a seguito delle guerre nei Balcani non sono state sufficientemente risolte e in alcuni paesi sono attualmente aggravate dalla necessità di far fronte ai rimpatriati. Nella maggior parte dei paesi, la mancanza di documenti dello stato civile crea ancora problemi concreti per alcuni Rom.

La politica della Commissione per promuovere l'integrazione dei Rom nella regione dell'allargamento ha implicato:

- il sostegno a tutti i paesi ai fini dello sviluppo di una **strategia** d'integrazione dei Rom e di un **piano d'azione** e il monitoraggio della loro attuazione;
- una collaborazione con i governi dei paesi dei Balcani occidentali per organizzare un **seminario** biennale sull'integrazione dei Rom con le autorità pubbliche, la società civile e le organizzazioni internazionali. L'attuazione delle conclusioni del seminario è monitorata annualmente nei rispettivi sottocomitati dell'accordo di associazione;
- la collocazione dell'integrazione dei Rom al centro del processo di allargamento mediante l'individuazione di obiettivi concreti connessi ai Rom nelle politiche chiave, quali la tabella di marcia per la **liberalizzazione dei visti** e i **negoziati sul capitolo 23** (Sistema giudiziario e diritti fondamentali);
- la mobilitazione dei **finanziamenti** dell'UE per l'inclusione dei Rom (nell'ambito dello strumento di preadesione 2007-2013 (IPA I) la Commissione ha stanziato consistenti finanziamenti per l'inclusione dei Rom e ha commissionato una valutazione indipendente per individuare possibili miglioramenti per i finanziamenti futuri. Nell'ambito di IPA II (2014-2020), la Commissione intende rafforzare e orientare meglio i finanziamenti per l'inclusione dei Rom, prevedendo anche una cooperazione rafforzata con le organizzazioni internazionali).

Dal 2016 tutti i paesi dell'allargamento hanno strategie nazionali di integrazione dei Rom e piani d'azione e hanno predisposto le strutture per i punti di contatto nazionali per i Rom e per le piattaforme nazionali per l'inclusione dei Rom. La Commissione è fermamente impegnata a mantenere il sostegno a favore dell'inclusione dei Rom, con un accento particolare sul coinvolgimento della società civile, sulla cooperazione con gli altri donatori e sul miglioramento degli strumenti di monitoraggio.

6. CONCLUSIONI

La presente revisione ha confermato il **valore aggiunto del quadro dell'UE**, la pertinenza degli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom e il persistere della necessità di combinare approcci mirati e approcci generali, di modo che le misure mirate possano contribuire a rimuovere gli ostacoli all'effettiva parità di accesso dei Rom ai diritti e ai servizi previsti nelle politiche pubbliche generali. Le consultazioni con le parti interessate hanno ribadito il riconoscimento e la continua domanda da parte di queste di un impegno europeo basato su un quadro dell'UE rafforzato. Questo vale anche per i paesi dell'allargamento.

In risposta all'invito del Consiglio a proporre un approccio strategico europeo post 2020 per l'inclusione dei Rom, la Commissione non si limiterà alla presente revisione e avvierà una valutazione completa e approfondita dell'efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, che prenderà in esame tutti gli elementi essenziali degli approcci a livello europeo e nazionale all'integrazione dei Rom, compresi gli strumenti politici, giuridici e di finanziamento che sono stati allineati e mobilitati dopo il varo del quadro dell'UE nel 2011. La valutazione esaminerà ulteriormente le modalità per sviluppare il quadro dell'UE e fornirà contributi per la pianificazione degli strumenti politici, giuridici e di finanziamento mirati e generali dell'UE per il periodo successivo al 2020.

I risultati del presente bilancio complessivo portano alle seguenti conclusioni, da considerare priorità per rafforzare l'attuazione del quadro dell'UE.

SETTORI ORIZZONTALI

- **Concentrarsi maggiormente sulla lotta contro le discriminazioni e l'antiziganismo, distinguendo chiaramente i due aspetti, sia nell'ambito del quadro dell'UE sia in quello delle strategie nazionali di integrazione dei Rom**
- **Promuovere la partecipazione dei Rom ed emancipare i bambini, i giovani e le donne Rom**

L'**antiziganismo** va oltre la nozione giuridica di discriminazione. Questo fenomeno può essere affrontato come tematica a parte con misure specifiche, quali campagne di sensibilizzazione, atte a informare sui vantaggi reciproci dell'inclusione dei Rom e della creazione di comunità interetniche. La lotta all'antiziganismo dovrebbe comprendere misure per prevenire e contrastare i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio dovuti a pregiudizi nei confronti dei Rom. Nel contempo, può essere considerata una questione orizzontale da affrontare in via prioritaria tramite indicatori o promuovendo la partecipazione dei Rom a tutti i settori politici chiave. Il monitoraggio dei progetti da parte della società civile e l'apprendimento tra pari fra Stati membri e parti interessate chiave, agevolato dalla Commissione, hanno il potenziale di dinamizzare gli interventi in questo settore. Presupposto affinché sussista la volontà politica e affinché qualsiasi intervento per l'inclusione dei Rom abbia successo è combattere l'antiziganismo e gli stereotipi **puntando alla società nel suo complesso**.

Per assicurare una stretta interazione tra l'approccio basato sulla **lotta alle discriminazioni** e l'approccio basato sull'inclusione sociale, la presentazione di relazioni ai sensi dei meccanismi internazionali in materia di diritti umani potrebbe integrare in modo più sistematico il monitoraggio delle discriminazioni e dell'antiziganismo ai sensi del quadro dell'UE, attraverso una più stretta cooperazione con organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Sono accolte con favore l'ulteriore azione dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) volta a integrare gli

indicatori basati sui diritti nell'ambito del quadro per la presentazione di relazioni e l'analisi più approfondita della lotta alle discriminazioni e all'antiziganismo in ogni settore del quadro.

Per promuovere la **partecipazione dei Rom** è opportuno responsabilizzare ulteriormente i gruppi specifici che hanno un ruolo attivo nel guidare l'integrazione dei Rom. Questo significa anche adottare un approccio integrato basato sul ciclo di vita per gli interventi destinati ai giovani, alle donne e ai bambini Rom, e migliorare la loro partecipazione a tutte le fasi del processo politico e delle decisioni che li riguardano.

SETTORI STRUTTURALI

- **Rafforzare il partenariato e sostenere strutture di coordinamento più inclusive**
- **Consolidare un sistema trasparente per la presentazione di relazioni e il monitoraggio, che vada ad alimentare l'apprendimento delle politiche**
- **Sostenere la società civile indipendente**

Dovrebbero essere mantenuti e resi **più trasparenti e inclusivi** i consessi di **cooperazione** a livello europeo e nazionale. Un numero maggiore di Stati membri dovrebbe istituire piattaforme nazionali per i Rom, con sostegno più flessibile e collegamenti più stretti con la piattaforma europea. Un follow-up concreto dei lavori del gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza potrebbe contribuire a rispondere meglio a livello nazionale ai reati generati dall'odio e all'incitamento all'odio nei confronti dei Rom.

Sistemi nazionali più **trasparenti** per la presentazione di relazioni, un maggiore coinvolgimento della società civile nella **presentazione di relazioni e nel monitoraggio** e lo sviluppo di uno **strumento di apprendimento delle politiche** d'integrazione dei Rom, che fornisca orientamenti strategici basati su dati concreti e sostegno all'apprendimento tra pari, potrebbero rafforzare l'impegno e la responsabilità politici in materia di integrazione dei Rom.

Potrebbe essere fatto un maggior ricorso ai finanziamenti diretti dell'UE, anche nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, per sostenere **la responsabilizzazione della società civile locale e lo sviluppo delle sue capacità**, migliorando l'accesso ai finanziamenti, la qualità dell'attuazione e il monitoraggio indipendente.

PRINCIPALI SETTORI STRATEGICI E USO DEGLI STRUMENTI POLITICI, GIURIDICI E DI FINANZIAMENTO

- **Concentrarsi su un numero limitato di settori chiave in cui intervenire mediante l'uso coordinato di strumenti politici, giuridici e di finanziamento al fine di ottenere risultati tangibili**
- **Garantire un uso più efficace dei fondi dell'UE e un migliore accesso agli stessi**

Sebbene gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom nei settori chiave dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e dell'alloggio continuino ad essere rilevanti, per accelerare il miglioramento della situazione delle comunità Rom occorre concentrare gli sforzi su un **numero limitato di settori e obiettivi critici**, consentendo l'uso combinato e il monitoraggio allineato di strumenti politici, giuridici e di finanziamento mirati e generali. La fissazione di un numero limitato di obiettivi quantitativi nazionali specifici con indicatori per riforme inclusive selezionate e interventi mirati di maggior peso per ciascun settore potrebbe contribuire a concentrare le azioni e a ottenere un impatto maggiore.

Un più stretto allineamento delle riforme inclusive delle politiche generali alle priorità per l'integrazione dei Rom nell'ambito delle strategie nazionali di integrazione dei Rom e l'accesso ai fondi SIE in settori specifici, in combinazione con un rafforzamento della condizionalità e del principio di partenariato, potrebbero focalizzare l'attenzione e portare risultati visibili.