

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Rafforzamento dell'autonomia sociale e integrazione dei cittadini Rom in Europa» (parere esplorativo)

(2011/C 248/03)

Relatore: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Con lettera del 15 novembre 2010, l'ambasciatore Péter GYÖRKÖS ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della futura presidenza ungherese e conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Rafforzamento dell'autonomia sociale e integrazione dei cittadini Rom in Europa

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 maggio 2011.

Alla sua 472a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 giugno 2011 (seduta del 16 giugno), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli e 3 voti contrari.

1. Sintesi e raccomandazioni

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (CESE)

1.1 accoglie con favore ed esprime notevole apprezzamento per tutti gli sforzi compiuti sinora dall'UE per limitare la marginalizzazione dei Rom ⁽¹⁾ e favorirne l'integrazione nella società, grazie alle risoluzioni e agli atti giuridici elaborati dalle sue istituzioni, alla creazione di strutture di cooperazione e all'utilizzazione di risorse dei fondi strutturali e di altri strumenti finanziari;

1.2 richiama d'altro canto l'attenzione sul fatto che tali sforzi, nel complesso, non hanno consentito di rimediare in maniera decisiva alla discriminazione subita da gran parte dei Rom né di migliorare la loro qualità di vita e le loro opportunità, anzi, la loro situazione si è per certi versi ulteriormente degradata;

1.3 sottolinea che questa situazione problematica potrà essere modificata solo grazie a una strategia su scala europea, integrata, coordinata e coerente, e a un programma d'azione deciso e sistematico, che copra tutti i settori di intervento e sia attuato a livello nazionale, restituendo alle persone interessate e alle loro comunità le competenze e il potere di decisione di cui hanno bisogno per dar forma al loro destino (autonomizzazione); dev'essere possibile attuare questo programma d'azione a livello di enti locali (sussidiarietà);

1.4 accoglie pertanto con favore le idee contenute nella comunicazione della Commissione *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* ⁽²⁾, riconosce grande

importanza alla loro attuazione a livello sia dell'Unione che degli Stati membri, e vuole dal canto suo partecipare attivamente a questo processo;

1.5 ritiene tuttavia che tale strategia, attesa da tempo, non soddisfi completamente le aspettative che ha suscitato, e avrebbe potuto essere più ambiziosa e concreta e meglio strutturata;

1.6 ritiene che ai fini di una politica possibile e realizzabile di integrazione dei Rom, che rappresenti specificamente, ma non in modo esclusivo, la natura dei problemi e le direttrici strategiche della loro risoluzione, si potrebbero raccomandare agli Stati membri i seguenti tre elementi, da attuare in maniera coordinata:

- a) una politica di integrazione neutrale sotto il profilo razziale ed etnico, volta ad eliminare la concentrazione di problemi sociali e a ridurre la povertà e la privazione estreme;
- b) una politica volta a sostenere l'autonomizzazione di coloro che si considerano membri di una comunità Rom e a sancire l'integrazione sociale che hanno raggiunto;
- c) una politica generale e una pubblicità antirazziste;

1.7 sottolinea l'esigenza di coinvolgere i rappresentanti della società civile locale, gli studiosi della questione e le parti sociali nella consultazione nonché nella formulazione e attuazione della politica in questo campo, e segnala l'esigenza cruciale di far partecipare attivamente i rappresentanti e i membri del popolo e delle comunità Rom alla pianificazione e all'attuazione a tutti i livelli (dell'UE, nazionale, regionale e locale), conformemente a quanto viene proposto nella comunicazione adottata dalla Commissione;

⁽¹⁾ Il presente documento si basa sulla definizione contenuta nel parere del Comitato delle regioni sul tema *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa* (GU C 42 del 10.2.2011, pag.23): «... il termine Rom utilizzato in questo documento è una dizione ombrello che include anche altri gruppi di popolazioni con caratteristiche culturali simili ed una storia di marginalità ed esclusione sociale nella società europea (Sinti, Gipsy, Travellers, Kalè, Camminanti, Ashkali, ecc.)».

⁽²⁾ COM(2011) 173 definitivo.

1.8 sottolinea che occorre rappresentare in modo deciso l'interesse generale, e ribadisce quindi l'esigenza di una programmazione e di un'attuazione sistematiche e di un coordinamento delle politiche, l'importanza del processo locale di elaborazione delle politiche, la necessità di approcci differenziati e fondati sui reali bisogni, la presentazione di informazioni oggettive e la continua sistematizzazione di una valutazione coerente;

1.9 richiama l'attenzione del Consiglio stesso sulla necessità di trovare una soluzione per restituire ai Rom, che per qualche motivo non ne dispongono più, il certificato di nazionalità, garanzia di accesso senza discriminazioni alla cittadinanza europea, e sottolinea che la lotta contro questa ingiustizia deve rimanere tra le massime priorità finché non vi sarà posto rimedio.

2. Introduzione

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

2.1 concorda con l'analisi presentata dalla Commissione europea nella relazione sui Rom in Europa ⁽³⁾ e con le proposte comprese nella comunicazione sul tema *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa* ⁽⁴⁾;

2.2 sostiene il parere del Comitato delle regioni sul tema *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa* ⁽⁵⁾, secondo cui occorre riconoscere la particolare importanza strategica degli enti e delle comunità locali, offrire loro sostegno e condurre una politica regionale integrata;

2.3 reitera la proposta già avanzata nel parere esplorativo sul tema *Integrazione delle minoranze - I Rom* ⁽⁶⁾, in particolare per quanto riguarda l'estensione dei processi previsti nel quadro del metodo aperto di coordinamento, e ribadisce la posizione che aveva assunto nella risoluzione sul tema *La situazione dei Rom nell'Unione europea* ⁽⁷⁾ circa la difesa dei diritti fondamentali di tutti gli europei e la lotta, in tutti i paesi, contro ogni forma di discriminazione, di razzismo e di xenofobia;

2.4 ribadisce il messaggio espresso nel parere sul tema ***L'integrazione e l'agenda sociale***, in cui afferma di ritenere necessario intensificare la lotta alla discriminazione sviluppando gli strumenti legislativi esistenti e rafforzando le politiche pubbliche e gli impegni sociali finalizzati all'integrazione ⁽⁸⁾;

2.5 condivide ampiamente l'analisi e le proposte presentate dal Parlamento europeo nella relazione sulla strategia europea per l'inclusione dei Rom ⁽⁹⁾;

2.6 approva integralmente e fa propri i valori di non discriminazione e di integrazione degli esclusi sanciti dalla strategia di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE;

2.7 aderisce ai dieci principi basilari comuni, ormai ampiamente accettati, definiti nel quadro della cooperazione a livello della piattaforma europea integrata per l'inclusione dei Rom, e richiama l'attenzione sulla loro applicazione a livello degli Stati membri ⁽¹⁰⁾;

2.8 esprime grande compiacimento per il fatto che i fondi strutturali e altri strumenti di finanziamento nazionali, regionali e locali ⁽¹¹⁾ siano stati resi disponibili per sostenere l'attuazione di politiche rivolte a integrare i Rom, e raccomanda di fornire, ai fini dell'autonomizzazione sociale, finanziamenti per tali politiche attraverso procedure adeguate, e di offrire un'appropriata assistenza tecnica che tenga in considerazione i vari aspetti di tale questione, come l'accesso alle prestazioni sanitarie, la formazione professionale, l'occupazione e l'alloggio;

2.9 accoglie con favore le proposte formulate nel *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* della Commissione europea, ritiene che la loro coerente applicazione a livello dell'UE e degli Stati membri rivesta grande importanza e desidera partecipare, in qualità di partner impegnato, a tale applicazione;

2.10 osserva al tempo stesso che il documento, atteso da lungo tempo, non soddisfa pienamente le aspettative che aveva suscitato. Ritiene infatti che il sistema di obiettivi avrebbe dovuto essere definito meglio e indicare più esplicitamente i compiti che ci attendono. Sottolinea l'importanza di un ampio dibattito sociale di portata europea su tale questione. Nell'ottica di assicurare il successo del documento, il CESE sottolinea che sono indispensabili meccanismi di valutazione e indicatori di prestazioni. Reputa pertanto che le conclusioni che il Consiglio ha adottato in maggio, e che saranno ribadite dal Consiglio europeo in giugno, costituiscano un fattore particolarmente importante in termini sia sociali che operativi;

2.11 osserva che l'esclusione e la discriminazione dei Rom hanno un importante costo sociale e si accompagnano a spese pubbliche non trascurabili, mentre la loro integrazione può avere un'evidente utilità economica ⁽¹²⁾;

⁽³⁾ SEC(2010) 400 definitivo.

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 definitivo.

⁽⁵⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa* (GU C 42 del 10.2.2011, pag.23).

⁽⁶⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pagg. 88-94.

⁽⁷⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 1.

⁽⁸⁾ GU C 347 del 18.12.2010, pagg. 19-27.

⁽⁹⁾ Parlamento europeo, 2010/2276(INI), 24 novembre 2010.

⁽¹⁰⁾ In particolare per quanto riguarda i seguenti principi: Approccio mirato esplicito, ma non esclusivo, Approccio interculturale, e Obiettivo finale di piena inclusione dei Rom nella società.

⁽¹¹⁾ Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Strumento di assistenza preadesione, Banca mondiale, Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.

⁽¹²⁾ «Alla grande maggioranza dei Rom in età lavorativa manca l'istruzione necessaria per trovare buoni posti di lavoro. (...) Ne consegue che gli Stati membri dell'UE perdono ogni anno centinaia di milioni di euro in produttività e in contributi fiscali. (...) Il gettito fiscale annuo che conseguirebbe dall'eliminazione del divario occupazionale sarebbe molto superiore al costo complessivo degli investimenti destinati all'istruzione pubblica dei bambini Rom. (...) La quota dei Rom sulla popolazione in età lavorativa crescerà in seguito al rapido invecchiamento della popolazione maggioritaria in Europa centrale e orientale. Una partecipazione equa dei Rom al mercato del lavoro è essenziale per far fronte ai costi crescenti, a livello nazionale, delle pensioni, della salute e di altri fattori legati all'invecchiamento.» (Costi economici dell'esclusione dei Rom, Banca mondiale, 2010).

2.12 è favorevole - e prende parte in rappresentanza degli interessi della società civile in senso lato - alle attività condotte nel quadro della rete EUroma, del decennio dell'integrazione dei Rom, del vertice europeo sull'integrazione dei Rom, del vertice dell'uguaglianza, della piattaforma europea integrata per l'inclusione dei Rom, della piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e di altre iniziative di cooperazione;

2.13 sottolinea che l'UE e le sue istituzioni hanno già compiuto sforzi importanti in materia di regolamentazione, orientamento e finanziamento, allo scopo di elaborare, adottare e attuare politiche di integrazione per i Rom;

2.14 constata d'altro canto con preoccupazione che tali sforzi, nel complesso, non hanno consentito di rimediare in maniera decisiva alla discriminazione subita da gran parte dei Rom, né di migliorare la loro qualità di vita e le loro opportunità, anzi, la loro situazione si è per certi versi ulteriormente degradata. Si deve constatare che, sebbene i Rom siano in grande maggioranza cittadini dell'Unione, con gli stessi diritti e doveri di qualsiasi altro cittadino di uno Stato membro, essi sono vittima di una grave e costante discriminazione sul mercato del lavoro, nel campo dell'istruzione, dell'alloggio, delle prestazioni sanitarie, nell'accesso ai servizi pubblici e nella libertà di movimento;

2.15 è consapevole del fatto che i gruppi di Rom vivono in situazioni molto differenziate. Mentre alcune comunità sono ben integrate nel loro ambiente urbano o rurale, altre vivono in situazioni di povertà o di privazione estreme e subiscono un'esclusione permanente. Infine, una piccola parte di tali gruppi segue lo stile di vita nomade che le è proprio e che risulta irritante per l'ambiente circostante;

2.16 sottolinea che è essenziale favorire l'autonomizzazione di coloro che vivono in condizioni di povertà e subiscono forme di discriminazione. Per una completa autodeterminazione è necessaria la libertà di scelta. In linea generale attuare delle politiche di integrazione presuppone un fattore decisivo, ossia che gli individui abbiano la forza, gli strumenti e il potere di disporre del proprio destino. Occorre pertanto che la politica nel suo complesso, come pure i suoi specifici settori di intervento, promuovano, nel quadro dello Stato di diritto, la capacità degli interessati di decidere in merito al proprio destino;

2.17 ritiene che non si debbano riconoscere ai Rom diritti speciali, ma che sia necessario rispettare pienamente la loro cittadinanza europea, garantire loro al tempo stesso il riconoscimento di tutti i diritti fondamentali dell'UE e dei diritti civili, vigilare sul rispetto di tali diritti e sanzionare qualsiasi inadempimento in tale campo, specialmente quando i responsabili dell'applicazione della legge non si comportano in modo equo e praticano la discriminazione;

2.18 fa osservare che, tra i Rom, le donne, i bambini, gli anziani e i disabili soffrono la discriminazione in misura maggiore e che la crisi sociale ed economica acuisce questi fenomeni negativi;

2.19 ritiene che questa situazione problematica potrà essere modificata solo mediante un programma strategico integrato, coordinato e coerente, nonché grazie a un approccio deciso e sistematico applicato a tutti i settori di intervento; si compiace del fatto che tutti gli organi e le istituzioni dell'UE (non ultimo lo stesso CESE) uniscono i loro sforzi a quelli del governo ungherese, che esercita la presidenza di turno, per realizzare le condizioni generali necessarie per risolvere il problema, e raccomanda di organizzare nel corso della presidenza polacca una conferenza ministeriale finalizzata a discutere le esperienze fatte e i risultati raggiunti.

3. Raccomandazioni politiche ⁽¹³⁾

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

3.1 constata che negli approcci tradizionali, la definizione del gruppo destinatario degli interventi, i Rom, si fonda sulla concezione predominante nella società di cosa sia un Rom. Ciò può risultare utile, ad esempio dal punto di vista della ricerca, ed efficace per valutare la natura dell'esclusione sociale, ma qualsiasi identificazione che si basi sui segni esteriori di appartenenza etnica, oltre a essere improduttiva e politicamente indifendibile, è contraria ai diritti umani fondamentali e in particolare al diritto a definire la propria identità;

3.2 raccomanda che gli Stati membri, contrariamente agli approcci tradizionali, rispettino i valori fondamentali del quadro strategico adottato e, al tempo stesso, rispettino il requisito dei dieci principi basilari adottati dalla piattaforma per l'inclusione dei Rom, requisito che prevede un approccio «esplicito ma non esclusivo». In linea con le quattro aree di intervento indicate nella comunicazione della Commissione (istruzione, occupazione, salute e alloggio), essi dovrebbero riunire tre angolazioni politiche strategiche che evidenziano la natura dei problemi e le opzioni di azione, e che, insieme, formano i pilastri di una politica realistica e realizzabile di integrazione dei Rom:

- a) una politica di integrazione neutrale sotto il profilo razziale ed etnico, volta ad eliminare la concentrazione di problemi sociali e ridurre la povertà e la privazione estreme;
- b) una politica volta a sostenere l'autonomizzazione di coloro che si considerano membri di una comunità Rom e a sancire l'integrazione sociale che hanno raggiunto;
- c) una politica generale e una pubblicità antirazziste;

3.3 una politica di integrazione neutrale sotto il profilo razziale ed etnico: accesso universale, eliminazione della concentrazione dell'esclusione e riduzione della povertà e della privazione estreme:

3.3.1 piuttosto che concentrarsi sulle caratteristiche etniche o razziali, una politica di integrazione non discriminatoria deve trattare i problemi legati all'esclusione sociale ma indipendenti dai segni razziali, per esempio quelli nei settori dell'istruzione,

⁽¹³⁾ Le raccomandazioni politiche vertono sull'insieme delle politiche o sul loro contesto, ma per esigenze di sintesi non possono occuparsi delle singole questioni politiche settoriali.

dell'occupazione (nelle sue varie forme, tra cui l'imprenditoria, il lavoro autonomo ecc.), della sanità e dell'alloggio, come indica la comunicazione della Commissione. Tale politica deve prendere in considerazione la concentrazione nello spazio degli svantaggi socioeconomici, indipendentemente dal gruppo di persone oggetto di esclusione e dalla composizione etnica o di altro genere di tale gruppo e, conformemente alle indicazioni date dalla strategia Europa 2020, deve perseguire in via prioritaria la risoluzione di due problemi specifici;

3.3.2 la prima priorità consiste nell'applicazione coerente del criterio del «pieno accesso». Tale criterio comprende, accanto all'eliminazione degli effetti discriminatori sul piano giuridico, i requisiti di accessibilità fisica, di utilizzabilità, di adeguamento alle esigenze, di costo ragionevole e di corrispondenza qualitativa alle norme. Oltre alla soppressione degli ostacoli giuridici, l'obiettivo è quello di avvicinare i servizi pubblici alle zone abitate dove c'è una concentrazione elevata di Rom, e di migliorare i trasporti che consentono di accedere alle istituzioni e ai servizi cui, a causa della loro situazione, hanno diritto a ricorrere;

3.3.3 la concentrazione dell'esclusione è caratterizzata da due forme principali: la concentrazione spaziale e residenziale e, nel caso dei fornitori di servizi e di servizi pubblici a contatto con le persone che subiscono l'esclusione, la concentrazione istituzionale (effetto di segregazione istituzionale);

3.3.4 si può riuscire a ridurre la concentrazione dell'esclusione, da un lato, perseguendo un miglioramento mirato delle condizioni istituzionali e dei quartieri residenziali più poveri e meno conformi alle norme e, dall'altro, ponendo termine alle situazioni di isolamento, vale a dire realizzando riforme nel settore dell'integrazione istituzionale con l'obiettivo di rafforzare consapevolmente l'amalgama e i contatti;

3.3.5 il pieno accesso costituisce un campo essenziale degli obiettivi fondamentali della strategia di Lisbona: le attività relative al mercato del lavoro e ad altri aspetti sociali, il rafforzamento della mobilità e l'istruzione continuano ad essere pertanto delle attività di primaria importanza. I documenti strategici degli ultimi anni sottolineano nuovamente la sanità, in particolare quella pubblica, come pure la politica degli alloggi e dello sviluppo urbano, mettendo in primo piano la soppressione degli insediamenti isolati, dei campi e di altri luoghi di segregazione, e al tempo stesso lo sviluppo delle economie locali, delle iniziative basate sulla comunità, delle microimprese (lavoro autonomo), delle piccole e medie imprese e dei servizi comunali gestiti in forma pubblica o privata (ONG). L'armonizzazione delle strategie di lotta contro la povertà minorile e delle strategie per i Rom costituisce una questione di primaria importanza (promuovere l'accesso delle madri al lavoro rafforzando la responsabilizzazione del comune nell'educazione dei bambini, garantire pieno accesso agli istituti prescolari e di insegnamento precoce, mantenere l'attenzione sulle sovvenzioni e sugli incentivi all'istruzione come pure sull'istruzione e sulla formazione complementare offerta ai figli di genitori che vivono in povertà);

3.4 una politica volta a sostenere l'autonomizzazione di coloro che si considerano membri di una comunità Rom e a sancire l'integrazione sociale che hanno raggiunto;

3.4.1 è essenziale che coloro che si riconoscono in una determinata identità abbiano la possibilità - di propria iniziativa e insieme a coloro che hanno scelto come membri del proprio gruppo e come comunità - di scegliere il proprio percorso e di preservare la lingua, la cultura, i costumi, ecc., che costituiscono la base della loro identità. Pertanto la strategia nazionale di integrazione dei Rom deve creare le condizioni per far sì che coloro che proclamano l'identità Rom possano costituire le proprie comunità, i propri spazi pubblici (media) e le proprie organizzazioni, e garantirne il funzionamento. Altrettanto deve avvenire per altri gruppi minoritari che subiscono condizioni di esclusione sociale. È ugualmente importante che le istituzioni e gli organi di autogestione dei Rom, siano essi pubblici o no, abbiano le stesse possibilità di organizzazione di cui godono altre minoranze etniche, e che, eventualmente, il sostegno finanziario che viene concesso loro sia pari, in rapporto alla consistenza numerica, a quello che viene accordato ad altre minoranze etniche;

3.4.2 affinché ciò avvenga è necessario che l'interculturalità, in quanto vivace interazione, comunicazione e integrazione bilaterale, divenga, in termini di principi, di teoria e di buone pratiche istituzionali e di comunità in Europa, un autentico fattore di azione e una parte dell'esperienza quotidiana;

3.4.3 l'elemento chiave delle politiche di azione positiva è fare in modo che i cittadini che appartengono a una minoranza possano far sentire la propria voce, e che i loro interessi possano essere rappresentati. Occorre sostenere gli strumenti e i percorsi grazie ai quali i loro svantaggi sociali possano venire alla luce, e condurre una lotta politica diretta ad attenuare tali svantaggi;

3.4.4 le politiche rivolte ad accrescere l'autonomia sociale dovrebbero sostenere azioni positive intese a promuovere l'accesso dei Rom al mercato del lavoro, anche alle posizioni dirigenziali nelle imprese, nella pubblica amministrazione, nella politica, nei mezzi di informazione, nelle scienze e nelle arti, aiutandoli al tempo stesso ad avviare le loro proprie piccole e medie imprese.

3.5 *Politica antirazzista*

3.5.1 Il gruppo destinatario della politica antirazzista è la società intera, e la dimensione politica di tale strategia è guidata dalla convinzione che in un mondo dinamico, in fase di sviluppo, giusto e umano, le persone devono essenzialmente conquistarsi il loro posto nella società sulla base delle loro competenze e dei loro talenti, e che le loro possibilità di farsi strada nella vita non devono essere determinate da vantaggi o svantaggi acquisiti in base alla loro origine. Esse non dovrebbero, inoltre, subire le conseguenze negative dell'esclusione di cui sono vittime. Le caratteristiche ereditarie e non modificabili, come il sesso, l'origine, la religione, non dovrebbero costituire causa di discriminazione. Per fare in modo che questi principi siano tradotti in realtà lo strumentario più efficace è costituito dalla legislazione contro la discriminazione. Sarebbe utile anche che la legislazione dell'UE contro la discriminazione venisse pienamente applicata, a livello nazionale, nei differenti campi di intervento e nei sistemi regolamentari. Ma l'efficacia di tale legislazione non consiste solo nelle sanzioni e nel loro effetto dissuasivo, bensì nel fatto che i cittadini rispettosi della legge, che in una società democratica sono la maggioranza, si sforzano di vivere nel rispetto dello spirito e della lettera della legge;

3.5.2 essendo più difficile «dissuadere» le persone o distoglierle dai loro pregiudizi e dal loro razzismo utilizzando un'argomentazione razionale, le politiche antirazziste si fondano principalmente su modelli di comportamento e su schemi di comunicazione che diffondono un'immagine positiva dei modelli di comunicazione non violenta, di cooperazione e di risoluzione dei problemi basati su interessi razionali; tali politiche condannano invece i comportamenti aggressivi e razzisti, fondati sui pregiudizi e sull'odio. In tale contesto una particolare responsabilità ricade sui soggetti che influenzano l'opinione pubblica, in particolare i personaggi politici e mediatici di spicco.

3.6 Rafforzamento del carattere «oggettivo» della strategia

3.6.1 Negli ultimi venti anni l'UE ha compiuto, nei vari campi di intervento, importanti passi in avanti in materia di valutazione oggettiva dell'esclusione e della lotta contro l'emarginazione, nonché nell'integrazione dei risultati di tale valutazione nelle politiche sociali. Una condizione indispensabile per potere applicare e valutare le politiche adeguate è la disponibilità di dati. Malgrado gli sforzi fatti sinora, permane una grave mancanza di dati esaurienti, sia in merito alla popolazione in generale che in merito ai gruppi destinatari. In considerazione degli obiettivi della strategia è importante realizzare dei progressi nei seguenti campi:

3.6.2 «Politica di integrazione neutrale sotto il profilo razziale ed etnico»: nello sviluppare ulteriormente i metodi di valutazione delle varie forme di povertà e di privazione occorre fare degli sforzi per misurare la concentrazione dell'esclusione e per mettere in luce gli effetti delle misure attuate nel quadro delle relative politiche. Il CESE raccomanda che Eurostat e gli uffici statistici degli Stati membri aggiungano agli indicatori di esclusione degli indicatori di povertà e di esclusione estreme, e sviluppino i principi di un metodo di misurazione e di trattamento statistici che consentano di analizzare la povertà e la privazione estreme;

3.6.3 su tale base occorre che gli Stati membri individuino, nel quadro delle loro strategie, le unità territoriali (agglomerati, baraccopoli, centri urbani, accampamenti, quartieri isolati, insediamenti rurali ecc.) caratterizzati da una concentrazione particolarmente elevata di forme di esclusione e di esclusione estrema in zone abitate, indipendentemente dal fatto che tali zone siano o no considerate dall'opinione pubblica come abitate da Rom. Il CESE raccomanda agli Stati membri di elaborare strategie urbanistiche volte a eliminare tali zone o a renderle abitabili, istituendo i necessari meccanismi di monitoraggio, basati su elementi probanti;

3.6.4 «Politica rivolta ad accrescere l'autonomia sociale dei Rom»: affinché gli handicap e gli svantaggi siano messi in evidenza è necessario che coloro che affermano la propria identità etnica chiedano essi stessi di essere iscritti all'anagrafe in quanto appartenenti a tale minoranza. Tuttavia, ove una richiesta in tal senso non venga formulata, bisogna vietare categoricamente e risolutamente che l'anagrafe registri qualsiasi riferimento all'appartenenza etnica basato su caratteristiche esteriori. Tenendo conto del carattere particolarmente delicato dei dati relativi

alle minoranze etniche occorre garantire in tutti i modi la massima protezione dei dati personali e al tempo stesso il massimo di pubblicità ai dati aggregati relativi alle minoranze;

3.6.5 parallelamente alla riduzione dell'esclusione e della povertà, e all'attenuazione delle loro forme estreme, il CESE raccomanda di sostenere programmi linguistici, culturali, di istruzione e di comunità miranti a sviluppare una comunità Rom i cui membri siano effettivamente messi in condizione di incontrarsi;

3.6.6 «Politica antirazzista»: occorre monitorare, basandosi sulle ricerche condotte a livello dell'UE e nazionale, l'evoluzione dei pregiudizi relativi ai Rom, la loro presenza nei differenti gruppi della popolazione e l'incidenza delle varie politiche sullo sviluppo dei pregiudizi etnici e del razzismo. È necessario avviare dei programmi di sensibilizzazione della società, miranti a contrastare gli atteggiamenti di esclusione e i pregiudizi razzisti riscontrabili nella popolazione. Bisogna inoltre provvedere al regolare monitoraggio di tali programmi;

3.6.7 il CESE raccomanda vivamente di sorvegliare non soltanto le tendenze in materia di pregiudizi e di razzismo, ma anche gli impatti positivi e i benefici sociali delle iniziative pubbliche e della società civile e delle buone pratiche dirette a ridurre i pregiudizi contro i Rom e la xenofobia e a migliorare l'integrazione inclusiva interculturale.

3.7 Questioni generali nell'ambito dell'attuazione a livello nazionale

3.7.1 Complessità: il CESE sottolinea che è necessario sviluppare le misure applicate in differenti settori di intervento per rafforzare il ruolo positivo dei Rom nella società, migliorare le loro condizioni di vita e accrescere la loro integrazione. Tali misure devono trasformarsi in politiche sistematiche. A tal fine occorre anzitutto articolare tra loro gli elementi dei vari campi d'azione, quindi organizzare relazioni intersettoriali di buona *governance* e in terzo luogo avviare un'attuazione sistematica a livello politico. Ciò richiede che tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione adottino un approccio unico e concertato;

3.7.2 gli elementi dei programmi devono collegarsi tra loro in maniera coerente (coerenza) e integrata (conseguenzialità). Un terzo aspetto essenziale dell'attuazione consiste nella pianificazione e nella determinazione delle priorità (sequenzialità): in altri termini, per realizzare obiettivi realistici si deve procedere per fasi ben concepite e per componenti successive. A tal fine è necessaria un'autorità di coordinamento efficace e dotata di competenze adeguate;

3.7.3 nella pianificazione e nell'esecuzione delle politiche di integrazione occorre sempre concentrarsi sulle esigenze reali e intervenire in maniera differenziata e flessibile. In tal modo si creano anche possibilità per un intervento ottimizzato in funzione delle specificità locali (regionali). Le strategie di integrazione vanno pianificate e applicate in maniera bilaterale, sulla base di sforzi e diflussi reciproci e nell'interesse comune di tutte le parti in causa;

3.7.4 una condizione imprescindibile del ricorso ai bandi di gara e ai fondi dell'UE è la semplificazione delle condizioni di aggiudicazione degli appalti e di rendicontazione. L'esecuzione, attentamente programmata, dovrebbe tenere nel giusto conto anche la creazione di capacità, un adeguato coordinamento e il sostegno di una volontà politica impegnata; è essenziale anche coinvolgere nella programmazione i rappresentanti delle parti in causa;

3.7.5 attuazione fondata su dati tangibili, indicatori: le politiche pubbliche devono fornire prove evidenti e verificabili della loro efficacia, in altre parole esse devono dimostrarsi efficaci in relazione agli obiettivi stabiliti inizialmente. Una politica non deve infatti causare danni e rischi maggiori di quelli che dovrebbe scongiurare, e non dev'essere inutilmente onerosa. Per tale ragione sono stati compiuti sforzi considerevoli, ma non sufficienti, per far sì che questa politica si fondi maggiormente su dati tangibili. Nel quadro degli sforzi per l'integrazione dei Rom è particolarmente importante poter valutare non solo i programmi, ma anche l'intera politica. Occorre dunque promuovere, a livello sia nazionale che di UE, una cultura della valutazione, un sistema di requisiti più forte, l'applicazione standardizzata di indicatori di prestazioni socioeconomiche e di statistiche sociali appropriate, sempre riferite ai pertinenti gruppi destinatari, nonché l'organizzazione di un dispositivo istituzionale di valutazione scientificamente fondato. A tal fine occorre affrontare la questione del finanziamento adeguato;

3.7.6 pur sostenendo l'attuazione del *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* e delle politiche nazionali che vi contribuiscono, il CESE desidera prendere parte alla valutazione di tali politiche sulla base del mandato affidatogli dalla società civile e servendosi dei collegamenti che lo uniscono intrinsecamente alle organizzazioni della società civile degli Stati membri. Esso intende partecipare alla mediazione tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata e partecipare in quanto partner attivo alla piattaforma europea per l'inclusione dei Rom e ad altre forme di dialogo strutturato;

3.7.7 partecipazione e rappresentanza: non si può concepire, né in teoria né in pratica, una politica di integrazione cui non partecipino attivamente gli interessati. Occorre pertanto evitare gli approcci paternalistici che limitano i diritti, e garantire invece una partecipazione quanto più possibile intensa e differenziata delle organizzazioni di base dei Rom, dei rappresentanti della società civile locale, degli specialisti scientifici e delle parti sociali al processo decisionale, all'attuazione e al monitoraggio, come viene chiaramente affermato nella comunicazione della Commissione e in altri pertinenti documenti. Nelle zone oggetto di

intervento sono particolarmente importanti le misure positive che garantiscono la partecipazione politica dei gruppi particolarmente sfavoriti (donne, madri sole, persone di lingua materna straniera, disabili ecc.);

3.7.8 la validità, la credibilità e l'efficacia delle politiche sono legate essenzialmente a un forte senso di coinvolgimento e di titolarità dei principali destinatari. Occorre pertanto coinvolgere i rappresentanti della comunità Rom a livello europeo, nazionale e ovviamente anche locale, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di integrazione dei Rom (inclusione attraverso la partecipazione);

3.7.9 l'esclusione sociale e le sue forme estreme si accompagnano spesso, secondo modalità differenti da uno Stato membro all'altro, a comportamenti, stili di vita, abitudini che si discostano dalle norme sociali seguite dalla maggioranza della popolazione (nomadismo, attività specifiche come la raccolta e il commercio di articoli usati, particolari attività artigianali). Nel quadro dell'elaborazione delle strategie nazionali occorre dedicare una specifica attenzione a tali particolarità. Tuttavia si verifica anche che delle consuetudini che vengono attribuite al gruppo etnico siano chiaramente devianti e criminali. Garantire la coabitazione pacifica di norme culturali opposte - sforzandosi al tempo stesso di mantenere nei limiti del quadro giuridico in vigore le tensioni e gli antagonismi derivanti da atteggiamenti e abitudini divergenti - dovrebbe essere l'obiettivo che definisce la natura specificamente inclusiva delle strategie nazionali e, al tempo stesso, la particolare sfida cui queste devono fare fronte. A tal fine è importante prevedere, come indicato nella comunicazione della Commissione, opportunità di comunicazione aperta e procedure accessibili anche ai principali interessati, nel quadro delle quali i professionisti dell'interculturalità, tra i quali anche persone di origine o di identità Rom, e gli operatori sociali, dovranno svolgere un ruolo di primo piano, sia a livello dei servizi pubblici che a livello di programmi di comunità (mediazione, prevenzione, servizi di riconciliazione ecc.).

3.8 Prospettive

3.8.1 Il CESE è convinto che l'UE, attraverso gli sforzi congiunti delle sue istituzioni, dei governi degli Stati membri e delle amministrazioni e comunità locali, possa trovarsi a una svolta storica. Potrebbe infatti vedere finalmente la luce una politica in favore del gruppo etnico più escluso e sfavorito dell'UE, basata su un approccio comune e in grado di produrre non già dei fallimenti dal costo elevato, ma piuttosto dei risultati intelligenti e umani. Il CESE desidera sostenere pienamente tale processo e la sua realizzazione.

Bruxelles, 16 giugno 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON