

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il dialogo interculturale e i Rom: i ruoli fondamentali delle donne e dell'educazione dei minori» (supplemento di parere)

(2011/C 248/10)

Relatrice: **SIGMUND**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 24 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, lettera A), delle Modalità d'applicazione del suo Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema:

Il dialogo interculturale e i Rom: i ruoli fondamentali delle donne e dell'educazione dei minori.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e 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 127 voti favorevoli e 2 voti contrari.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato ha fatto della frase conclusiva della comunicazione della Commissione del 5 aprile 2011⁽¹⁾ («È ora di passare dalle buone intenzioni ad azioni più concrete») il principio ispiratore delle proposte formulate in questo parere.

1.2 Esso sottolinea infatti che d'ora in avanti, invece di elaborare strategie **per** i Rom ed effettuare analisi **sulle** questioni che li riguardano, è necessario adottare misure concrete di attuazione **insieme** ai Rom e alle organizzazioni che li rappresentano.

1.3 Il Comitato è pronto, nell'ambito delle sue competenze, sia a prestare il suo contributo a misure di questo tipo che ad intraprendere, come già in passato, proprie iniziative (audizioni, seminari, ecc.) in stretta cooperazione con le organizzazioni dei Rom.

1.4 Esso svilupperà quindi le sue relazioni con le istituzioni, le organizzazioni e le altre entità attive in questo campo, e si adopererà per compiere ulteriori azioni congiunte⁽²⁾.

1.5 Il Comitato ravvisa nel dialogo interculturale uno strumento adatto ai fini dell'integrazione e della partecipazione dei Rom, sia per quanto concerne il ruolo delle donne Rom in questo processo che nel campo dell'educazione dei minori.

1.6 Il Comitato si sforzerà per quanto possibile - anche nell'ambito delle reti da esso create - di partecipare a iniziative sul campo o di intraprenderne di proprie.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* - COM(2011) 173 definitivo.

⁽²⁾ Cfr. l'Allegato «Iniziativa, programmi, studi» (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf).

2. Contesto e approccio

2.1 Nel suo parere esplorativo del 9 luglio 2008⁽³⁾ il CESE aveva già formulato una serie di raccomandazioni sui modi di accelerare l'integrazione della minoranza Rom in Europa, suggerendo un approccio «a doppio binario» - coordinato tra il livello dell'UE e quello degli Stati membri - nei confronti dell'educazione dei minori Rom, esortando la Commissione ad attuare una strategia globale e a finanziare campagne di sensibilizzazione, e indicando nella partecipazione attiva dei rappresentanti dei Rom a questo processo l'unica via percorribile per conseguire detto obiettivo.

2.2 Da parte sua, la Commissione europea⁽⁴⁾ aveva fatto propria tale impostazione, riconoscendo espressamente al CESE⁽⁵⁾ il merito di aver individuato nell'«integrazione delle tematiche dei Rom in tutte le pertinenti politiche europee e nazionali (...) il metodo più promettente per ottenere l'inclusione».

2.3 Alla base di questo supplemento di parere vi è il principio del dialogo interculturale, a sua volta fondato sul presupposto che entrambe le parti - in questo caso la minoranza Rom in Europa e la popolazione europea non Rom - instaurino fra loro un dialogo volontario e scevro da pregiudizi. Un dialogo siffatto impone di riflettere tanto sulle analogie quanto sulle differenze di tradizioni e stili di vita, al fine di giungere a una migliore comprensione della realtà concreta e progettare soluzioni davvero praticabili.

2.4 Nel merito, il presente parere verte su quello che è il primo - e, ad avviso del CESE, il principale - pilastro dell'integrazione⁽⁶⁾, ovvero sull'**educazione dei minori**, e in tale contesto tratta anche del ruolo particolare svolto dalle donne nell'integrazione dei Rom.

⁽³⁾ Parere esplorativo del CESE sul tema *Integrazione delle minoranze - I Rom* (GU C 27 del 3.2.2009, pag. 88, punto 5.3).

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa* (COM(2010) 133 definitivo).

⁽⁵⁾ Parere esplorativo del CESE sul tema *Integrazione delle minoranze - I Rom*, cit., (GU C 27 del 3.2.2009, pag. 88, punto 5.3).

⁽⁶⁾ Il contesto è quello dei quattro obiettivi principali dell'integrazione enunciati dalla Commissione: accesso all'istruzione, diritto all'occupazione, accesso alle prestazioni sanitarie, diritto all'alloggio e ai connessi servizi abitativi di base.

2.5 Il Comitato appoggia la strategia della Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, e in particolare i dieci principi fondamentali comuni per l'inclusione dei Rom fissati dalla Piattaforma nel 2009 (7).

3. Considerazioni generali

3.1 Uno degli «slogan» comunemente usati per descrivere il progetto d'integrazione europea è «**Unità nella diversità**». In proposito i Rom rappresentano un esempio particolarmente evidente della diversità culturale dell'Europa, un aspetto che è ulteriormente arricchito dal fatto che i Rom (8) presentano a loro volta identità culturali diverse (9).

3.2 Fin dal 1999 (10) il Comitato adotta un concetto allargato di «cultura», che, accanto all'arte, alla tradizione e al patrimonio culturale, comprende fra l'altro anche l'educazione, l'istruzione, la scienza e la ricerca. In quest'ottica, l'educazione dei minori acquista un valore particolare anche per il dialogo interculturale, e in special modo per quello con i Rom.

3.3 Alle obiezioni che vengono mosse al multiculturalismo (11) il Comitato risponde che, benché poggino su argomenti per certi versi validi, esse si prestano tuttavia a fraintendimenti, dato che non sono applicabili a una comunità come l'Unione europea, tenuta insieme da una «cultura dominante» comune (12).

3.4 Nel quadro di questa concezione della cultura come condivisione di valori comuni, si può concludere che l'identità europea rappresenta essenzialmente un'identità culturale, che trova conferma nell'articolo 2 del TUE (la clausola dei valori dell'Unione europea). Il dialogo interculturale è quindi lo strumento adatto per recare un contributo durevole all'integrazione in generale e a quella dei Rom in particolare. E un particolare rilievo assume in tal senso, ad avviso del Comitato, il concetto di **tolleranza**.

3.5 La tolleranza implica il diritto degli altri ad «essere diversi», e ciò in termini sia di esercizio attivo di tale diritto che di accettazione del suo esercizio da parte degli altri. Un aspetto, questo, importante tanto per i Rom quanto per i non Rom. Nel dialogo interculturale, però, la tolleranza assume inoltre un'ulteriore dimensione, anch'essa di fondamentale rilievo: qui,

infatti, essa non serve soltanto a risolvere eventuali conflitti tra regole esistenti, ma anche a suscitare sensibilità nei confronti della «diversità» altrui, creando così l'empatia necessaria per la convivenza.

3.6 Le iniziative della Commissione e del Parlamento europeo per il miglioramento della condizione dei Rom (13) sono ottimi strumenti per creare un quadro giuridico e politico di riferimento per azioni e programmi specifici; ma sono anche, per loro stessa natura, misure decise «dall'alto», che continueranno a non produrre i risultati voluti se non saranno accompagnate dalle corrispondenti iniziative «dal basso», che devono essere adottate dalla società civile ed eventualmente sostenute dalle istanze nazionali, regionali e locali.

3.7 In quest'ottica, il Comitato accoglie con favore la recente comunicazione della Commissione, condividendo in particolare la posizione ivi espressa secondo cui è necessario «passare all'azione», e sottolinea che questa esortazione ad agire non riguarda solo le istanze nazionali, regionali e locali, ma anche e soprattutto gli attori della società civile di entrambe le parti.

3.8 Ad oggi sono già state spese, a livello sia UE che internazionale, somme considerevoli per l'integrazione dei Rom, ma è ormai chiaro che i risultati ottenuti non sono affatto commisurati all'entità dell'impegno finanziario finora sostenuto. Secondo il Comitato, ciò si deve anche al fatto che, malgrado a livello UE abbiano e continuino ad aver luogo molteplici iniziative, conferenze e riunioni su questo tema, tali iniziative, pur essendo valide sul piano dei contenuti, risultano spesso insoddisfacenti quanto alla realizzazione pratica delle misure da esse proposte - anche a causa di un insufficiente coinvolgimento «sul campo» dei Rom interessati e delle loro organizzazioni.

3.9 Nell'ambito delle sue competenze, il Comitato vorrebbe contribuire a colmare questo divario tra strategia e tattica, ossia tra valide proposte strategiche da un lato e insufficienti misure concrete di attuazione dall'altro. Esso si sforzerà pertanto di sfruttare in tal senso la sua funzione di «ponte» verso i cittadini europei e di contribuire, anche grazie alle sue reti e alle organizzazioni dei suoi membri negli eventi locali, a far crescere fra l'altro la disponibilità ad assumersi i compiti proposti e ad onorare gli impegni assunti.

4. Il ruolo delle donne Rom

4.1 Da diverse relazioni presentate sul tema risulta che, nelle famiglie Rom, l'educazione dei figli in età prescolare è in genere affidata prevalentemente alle madri (14), mentre a quella dei figli in età scolare contribuiscono anche i padri. L'educazione delle figlie, anche in età scolare, peraltro, continua perlopiù ad essere compito delle madri. In ogni caso, dato che la fase più sensibile dell'educazione dei minori rientra per la maggior parte negli

(7) 1. Politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie;
2. Approccio mirato esplicito ma non esclusivo;
3. Approccio interculturale;
4. Mirare all'integrazione generale;
5. Consapevolezza della dimensione di genere;
6. Divulgazione di politiche basate su dati comprovati;
7. Uso di strumenti comunitari;
8. Coinvolgimento degli enti regionali e locali;
9. Coinvolgimento della società civile;
10. Partecipazione attiva dei Rom.

(8) Nell'accezione generale del termine, comunemente usata per designare, oltre ai Rom in senso stretto, anche i sinti, i fahrende, i kalé ecc.

(9) Al riguardo si veda anche il parere del Comitato delle regioni CdR 178/2010 fin.

(10) Parere del CES sul tema *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea* (GU C 329 del 17.11.1999, pag. 30, punto 5.2.1).

(11) Secondo cui il modello di «società multiculturale» non poggia su alcun valore vincolante generalmente condiviso e rappresenta essenzialmente un agglomerato di comunità che vivono l'una accanto all'altra.

(12) Cfr. Tibi, *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft* («Europa senza identità? La crisi della società multiculturale»), Goldmann, pag. 181.

(13) Cfr. l'Allegato «Iniziativa, programmi, studi» (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf), la comunicazione della Commissione *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* (COM(2011) 173 definitivo) e la relazione della parlamentare europea Járóka sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom (2010/2276 (INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//IT>).

(14) Convegno intitolato *Sono una donna Rom europea*, svoltosi l'11 e 12 gennaio 2010 ad Atene.

anni prescolari, è importante che tutti i minori vengano preparati per la scuola già in ambito familiare. È quindi necessario adottare misure che persuadano le madri dell'importanza dell'educazione e della formazione dei figli - in particolare delle bambine - e le incoraggino a prepararli concretamente per la scuola.

4.2 Tali misure, tuttavia, hanno probabilità di successo soltanto in presenza di un'offerta di servizi (in particolare a livello locale) che tenga conto delle diverse tradizioni. Da ciò consegue l'obbligo per le autorità pubbliche di offrire programmi di formazione adatti ed impedire la segregazione.

4.3 Inoltre, sarà necessario lanciare programmi che promuovano l'acquisizione di competenze e conoscenze (*capacity building*), così da mettere le donne Rom in condizione di svolgere effettivamente questa importante funzione.

4.4 Nelle famiglie Rom tradizionali più generazioni convivono sotto lo stesso tetto; in un contesto siffatto, anche i nonni contribuiscono all'educazione dei minori, in molti casi anche in misura superiore agli stessi genitori; appare quindi importante coinvolgere anche i nonni, i quali fungono di fatto da modello per le generazioni successive.

4.5 Se si riesce a mettere a frutto la forza delle donne Rom nel preparare al meglio il futuro dei loro figli, si otterrà anche un ulteriore risultato: misure e iniziative concrete in tal senso, infatti, contribuiscono anche a superare gli stereotipi circa le donne di tali etnie. Troppo spesso le donne Rom sono trattate come oggetti, siano esse vittime di discriminazione, violenza domestica o altre forme di abuso o mancanza di rispetto. È evidente che queste sono situazioni gravi, che non devono essere taciute o ignorate, ed è altrettanto evidente che si devono adottare misure adatte per lottare contro questi fenomeni. Tuttavia, il Comitato reputa importante richiamare l'attenzione anche sul ruolo attivo svolto dalle donne Rom nell'ambito della loro comunità e sull'importanza del contributo che esse possono dare come soggetti attivi anche al di fuori di essa - in quanto interlocutrici nel dialogo interculturale.

4.6 Il Comitato sosterrà le iniziative volte a far prendere alle donne Rom piena coscienza del loro ruolo e del loro potenziale, e farà quanto gli è possibile per assicurarsi che esse abbiano accesso a informazioni e strumenti che le aiutino ad acquisire consapevolezza della funzione che esse possono svolgere nell'integrazione delle loro famiglie.

4.7 Il Comitato si sforzerà quindi di sfruttare ogni possibilità per dare il suo contributo, attraverso la partecipazione ad eventi locali, non solo a diffondere informazioni concrete, ma anche a suscitare la giusta motivazione a partecipare.

5. L'educazione dei minori

5.1 L'obiettivo consiste nel garantire l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati della comunità Rom senza che ciò comporti la perdita dell'identità culturale Rom. Un buon livello di istruzione è di capitale importanza, e per due ragioni: la prima è che essa può e deve trasmettere ai cittadini valori comuni fondamentali - uno dei quali è l'apertura nei confronti delle altre culture - che consentano ai diversi gruppi etnici di convivere bene gli uni accanto agli altri, e la seconda è che l'istruzione in quanto tale può essere un importante strumento di integrazione,

dato che implica idealmente un'interazione tra diverse culture. Se è vero che nella vita non è mai troppo tardi per acquisire nuove conoscenze e abilità, è però importante iniziare a ricevere un'istruzione adeguata il più precocemente possibile. Far sì che il minore sviluppi una solida percezione di sé e una consapevolezza del proprio ruolo in un gruppo più ampio, e in ultima analisi nella società nel suo insieme, significa consegnargli le chiavi per riuscire bene nelle successive fasi della vita.

5.2 Provvedimenti e politiche dovrebbero puntare a garantire ai Rom e a tutte le altre minoranze parità di accesso a un'istruzione di alto livello qualitativo, dato che l'obiettivo ultimo è fornir loro le competenze necessarie per il mercato del lavoro, comprese le competenze sociali. Le persone devono essere messe in condizione di configurare liberamente la loro vita e di comportarsi da cittadini responsabili, consapevoli dei loro diritti e dei loro doveri e pienamente in grado di esercitarli e adempierli.

5.3 L'insufficiente partecipazione al mercato del lavoro, tuttavia, non costituisce soltanto un problema sociale, ma ha anche conseguenze rilevanti sul piano finanziario. Di conseguenza, le spese per l'istruzione dei minori sono sì, in linea di principio, un fattore di costo, ma, data la loro natura, non vanno considerate un mero esborso, bensì soprattutto un investimento - utile - nel futuro.

5.4 Il Consiglio d'Europa dispone, nel quadro del suo programma di educazione ed istruzione per i minori Rom, anche di un programma di formazione per mediatori e assistenti scolastici, al quale partecipa anche la Commissione europea. Il Comitato è pronto a fungere da intermediario, nell'ambito di una futura cooperazione istituzionale in questo campo. Esso potrebbe, per esempio, contribuire a diffondere la conoscenza di tale programma e dei suoi risultati attraverso i canali di comunicazione di cui già dispone, oppure presentare esempi di buone pratiche di attuazione di tale programma nei paesi non ancora coperti dal progetto del Consiglio d'Europa.

5.5 Sempre a proposito di educazione dei minori, merita ricordare che tra i Rom la quota di abbandoni scolastici è notoriamente assai più alta che tra gli allievi non Rom⁽¹⁵⁾, e sarà quindi necessario riflettere, insieme con le autorità competenti, sulle misure da adottare per migliorare questa situazione.

6. Istruzione: alcuni esempi a livello nazionale

6.1 La maggior parte degli Stati membri ha adottato leggi severe per combattere la discriminazione e garantire l'egualianza, al fine di ottemperare agli standard europei. Purtroppo, però, a livello locale la discriminazione è ancora perpetrata e subita, e nelle normative nazionali mancano spesso meccanismi che consentano a chi si senta vittima di una discriminazione di proporre ricorso contro provvedimenti discriminatori e ottenere l'annullamento. Inoltre, sarebbe opportuno considerare che un monitoraggio insufficiente fa sì che uno Stato possa cavarsela con qualche modifica «di facciata», con il risultato di peggiorare ulteriormente le prassi di segregazione.

⁽¹⁵⁾ Fondo per l'istruzione dei Rom, *Country assessments* (analisi della situazione nei singoli paesi) (<http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>); Open Society Institute, *No Data-No Progress, Country findings* (Senza dati non si possono valutare i progressi: dati su scala nazionale, agosto 2010) (<http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>) (documenti in lingua inglese).

6.2 Ciò non significa, tuttavia, che *nessuno* Stato membro dell'UE sia impegnato a migliorare l'accessibilità di certi diritti fondamentali, compreso il diritto all'istruzione, per i suoi cittadini di etnia Rom, oppure che *nessun* ordinamento giuridico nazionale sia in grado di garantire i diritti di queste persone. Alcuni giudici locali e nazionali hanno infatti statuito che le prassi segregazioniste perpetrate nei confronti dei minori Rom violano le leggi nazionali contro la discriminazione. Già nel 2004 - prima ancora dell'adesione della Bulgaria all'UE - un giudice di Sofia statuiva, contro il ministero bulgaro dell'Istruzione, l'amministrazione comunale della capitale e i rappresentanti delle autorità scolastiche, che la segregazione violava il diritto dei minori Rom a ricevere una pari istruzione⁽¹⁶⁾. Tuttavia, sentenze come queste sono solo la risposta a specifici abusi e non obbligano necessariamente gli enti regionali e locali a modificare le loro pratiche discriminatorie, che nel sistema dell'istruzione di molti Stati europei sembrano essere la norma.

6.3 L'Ungheria ha dato prova di un notevole impegno politico e mobilitato considerevoli risorse a sostegno di misure, incentrate proprio sull'istruzione, volte a migliorare il contesto economico e sociale e la partecipazione attiva dei suoi cittadini di etnia Rom⁽¹⁷⁾. Le iniziative di integrazione ungheresi si distinguono in particolare per il fatto di essere state attuate nel quadro della politica generale in materia di istruzione, mentre invece in altri paesi come la Romania e la Bulgaria l'approccio nei confronti dell'integrazione è stato piuttosto legato alle singole situazioni e non generalizzato⁽¹⁸⁾. L'approccio ungherese, tuttavia, presenta anche degli svantaggi, in quanto fa sorgere conflitti tra le politiche in materia di istruzione e quelle sanitarie, sociali e abitative, con conseguenze sull'istruzione; la possibilità che insorgano tali conflitti dovrebbe quindi essere considerata con attenzione e tenuta presente da tutti gli Stati.

6.4 Un particolare rilievo assume al riguardo il modello tedesco dell'istruzione e dell'apprendimento interculturali (apprendimento comune da parte di persone di diversa origine etnica⁽¹⁹⁾).

7. Sintesi

7.1 Nel panorama degli sforzi profusi per una migliore integrazione dei Rom, duole constatare che l'approccio dell'UE nei confronti dell'integrazione riguarda esclusivamente i cittadini di paesi terzi e non si applichi invece ai Rom, i quali generalmente sono cittadini dell'Unione.

7.2 È quindi tanto più importante tenere sempre presente il fatto che i Rom godono - in teoria - dei diritti fondamentali e di tutti gli altri diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione. Naturalmente, i Rom devono anche adempiere gli obblighi imposti da tale cittadinanza, obblighi la cui violazione comporta conseguenze giuridiche; ma questo stesso meccanismo sanzionatorio dovrebbe trovare applicazione anche quando ai Rom vengono negati i diritti di cui si è detto sopra.

7.3 Il Comitato sottolinea ancora una volta l'importanza di instaurare un dialogo interculturale con i Rom. Per la sua stessa natura il dialogo è sempre un processo interattivo, basato sulla parità degli interlocutori e che consente la partecipazione. Nell'ambito di un dialogo interculturale si possono superare pregiudizi e si può costruire la fiducia. E proprio il superamento dei pregiudizi e degli stereotipi da ambo le parti è, ad avviso del Comitato, un presupposto assolutamente essenziale per compiere passi concreti verso una convivenza migliore e un'autentica uguaglianza di opportunità. Il Trattato di Lisbona ha aperto al Comitato nuove possibilità di creare strutture per il dialogo civile. Consapevole di questa sua responsabilità, il Comitato si attiverà con decisione anche per portare il dialogo interculturale coi Rom sulla buona strada.

Bruxelles, 16 giugno 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Cfr. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

⁽¹⁷⁾ Per un'idea generale, si veda il testo di Kezdi e Suranyi (documento di lavoro del Fondo per l'istruzione dei Rom), *A Successful School Integration Program* («Un programma riuscito di integrazione scolastica»), Roma Education Fund Working Paper n. 2, 2009, disponibile online all'indirizzo http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_succesful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf.

⁽¹⁸⁾ Per un'idea generale, si veda la relazione dell'European Roma Rights Centre (Centro europeo per i diritti dei Rom) intitolata *The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia* («L'impatto della legislazione e delle politiche sulla segregazione scolastica dei bambini Rom: uno studio sui provvedimenti legislativi e amministrativi per eliminare la segregazione nella scuola in Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Romania e Slovacchia»), febbraio 2007, disponibile online all'indirizzo http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743.

⁽¹⁹⁾ Cfr. Kiper, *Interkulturelle Pädagogik* («Pedagogia interculturale»), 1992, pag. 161, e Hamburger, *Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule* («La molteplicità culturale: una sfida per la funzione educativa della scuola»), Francoforte s/M 1989.