



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.6.2013
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Contesto

Molti Rom in Europa devono affrontare quotidianamente pregiudizi, intolleranza, discriminazioni ed esclusione sociale. Emarginati, vivono per lo più in pessime condizioni socioeconomiche. In media soltanto un bambino Rom su due frequenta il ciclo prescolastico o la scuola materna; dopo l'insegnamento obbligatorio, la scolarizzazione cala notevolmente e soltanto il 15% dei giovani Rom completa il ciclo di istruzione secondaria superiore; in media, meno di un Rom su tre dichiara di svolgere un'attività lavorativa; il 20% dei Rom non è coperto da assicurazione in caso di malattia e il 90% vive al di sotto della soglia di povertà¹. Questa situazione mina la coesione sociale e uno sviluppo umano sostenibile, ostacola la competitività e genera costi per la società nel suo complesso. La discriminazione dei Rom è inoltre incompatibile con i valori su cui si fonda l'Unione europea. Al cuore del problema è la stretta connessione tra la discriminazione e l'esclusione sociale subite dai Rom.

Contesto politico

Il 5 aprile 2011 la Commissione ha adottato un Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020², che il Consiglio europeo ha approvato nel giugno 2011, esprimendo la volontà politica dell'Unione europea di affrontare la situazione dei Rom.

Con tale Quadro, la Commissione europea intende fare in modo che gli Stati membri adottino un'impostazione efficace per l'integrazione dei Rom e fissino obiettivi in quattro settori: istruzione, occupazione, sanità e alloggio.

Il Quadro prevede che la Commissione riferisca ogni anno sui progressi conseguiti dagli Stati membri. Nel 2012 la Commissione ha valutato per la prima volta le strategie nazionali presentate dagli Stati membri, adottando conclusioni orizzontali (COM(2012) 226 final) e indicazioni specifiche sui punti di forza e sulle carenze di ciascuna strategia nazionale (SWD(2012) 133 final).

A un anno di distanza, la relazione della Commissione si concentra sui progressi compiuti dagli Stati membri per garantire che siano applicate varie condizioni preliminari per un'attuazione efficace delle strategie nazionali: il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, la stretta collaborazione con la società civile, il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione delle strategie, anche mediante un intervento potenziato dei punti di contatto nazionali, l'assegnazione dei finanziamenti necessari, l'intensificazione della lotta contro la discriminazione e la sua integrazione in altre politiche. Nella sua valutazione, la Commissione ha preso in esame le informazioni fornite dalla società civile e da altri interessati.

Sulla base delle conclusioni di tale relazione, e della relazione sui progressi conseguiti presentata dalla Commissione nel 2012³, la presente proposta di raccomandazione del Consiglio mira ad accelerare i progressi richiamando l'attenzione degli Stati membri su una serie di misure concrete indispensabili per un'attuazione più efficace delle rispettive strategie.

¹ *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance* (La situazione dei Rom in 11 Stati membri: sintesi dei risultati dell'indagine), Agenzia per i diritti fondamentali e Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, 2012.

² COM(2011) 173 definitivo.

³ COM(2012) 226 final.

Oggetto della proposta

La presente proposta di raccomandazione del Consiglio si basa sulle comunicazioni della Commissione del 2011 e del 2012⁴ e sulle conclusioni adottate dal Consiglio nel 2011 in merito all'integrazione dei Rom⁵. Il suo scopo è fornire agli Stati membri orientamenti volti a rendere più efficaci le misure per l'integrazione dei Rom e favorire l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione di quelle popolazioni o degli insiemi di misure nazionali dirette a migliorare la loro situazione, secondo le difficoltà affrontate dagli Stati membri in funzione delle rispettive dimensioni e situazioni delle loro popolazioni Rom. È uno strumento giuridico non vincolante, che potenzia il Quadro dell'UE aiutando gli Stati membri a realizzare gli impegni assunti. Più specificamente, la raccomandazione prevede:

- **un'azione specifica e mirata, fondata sulle migliori prassi, per accrescere l'integrazione dei Rom**, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e senza duplicazioni della normativa vigente dell'UE, nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e dell'alloggio;
- **questioni orizzontali essenziali per mettere in pratica le politiche di integrazione dei Rom e assicurarne la sostenibilità**, in particolare: la lotta contro la discriminazione e gli stereotipi, la protezione dei minori e delle donne, l'adozione di un approccio orientato agli investimenti sociali, la raccolta di dati sulla situazione dei Rom per verificare l'incidenza delle politiche, la traduzione degli impegni nazionali in azioni locali, il sostegno all'attività degli organismi che promuovono la parità di trattamento dei Rom, il rafforzamento delle risorse e delle capacità dei punti di contatto nazionali per i Rom e lo sviluppo della cooperazione transnazionale;
- **principi generali che prevedono un'assegnazione trasparente e adeguata dei fondi** (non solo dell'UE ma anche nazionali e locali) per l'integrazione dei Rom. Le raccomandazioni generali sul finanziamento dell'UE sono basate sull'esperienza maturata nell'attuale periodo di programmazione e sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

La responsabilità primaria dell'inclusione dei Rom spetta alle autorità pubbliche nazionali, ma rimane un obiettivo difficile da raggiungere: l'integrazione sociale ed economica dei Rom è infatti un processo a due direzioni, che richiede un cambiamento di mentalità da parte della maggioranza della popolazione, ma anche da parte dei membri della comunità Rom.

Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

L'uguaglianza è uno dei valori e degli scopi fondamentali dell'Unione, in virtù dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE).

Inoltre, a norma dell'articolo 3 del TUE, l'Unione si prefigge di combattere l'esclusione sociale e le discriminazione.

Ai sensi dell'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in tutte le sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne. L'articolo 10 del TFUE dichiara che, “nella definizione e nell'attuazione

⁴ Comunicazione sul Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, COM(2011) 173; Comunicazione sul primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, COM(2012) 226.

⁵ Conclusioni del Consiglio del 19 maggio 2011 sul Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom.

delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

Infine, l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta specificamente le discriminazioni fondate, tra l'altro, sulla razza o sull'origine etnica.

La proposta è coerente con il diritto derivato nel settore della lotta alla discriminazione, in quanto completa il quadro giuridico esistente. La direttiva 2000/43/CE del Consiglio attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e stabilisce un quadro vincolante vietando le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica in tutta l'UE, nei settori dell'occupazione e della formazione, dell'istruzione, della protezione sociale (comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria), delle prestazioni sociali e dell'accesso a beni e servizi (incluso l'alloggio); proibisce la discriminazione diretta e indiretta, la molestia e l'ordine di discriminare persone. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno recepito la direttiva nella legislazione nazionale. La Commissione europea controlla che la direttiva sia applicata correttamente e presenterà una relazione sulla sua attuazione nel 2013.

2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE

La proposta si basa sul lavoro svolto in occasione di due riunioni di un gruppo di Stati membri istituito nel 2012 nel contesto della rete dei punti di contatto nazionali per i Rom⁶. Le riunioni, svoltesi il 7-8 novembre e il 6-7 dicembre 2012 con partecipazione su base volontaria, hanno alimentato fruttuose discussioni tra gli Stati membri su una serie di questioni considerate cruciali per l'integrazione dei Rom.

In linea con il Quadro dell'UE, gli Stati membri sono stati invitati a presentare strategie nazionali di integrazione dei Rom entro la fine del 2011. Tutti gli Stati membri hanno rispettato gli impegni assunti e le strategie nazionali di integrazione in oggetto sono state pubblicate sul sito web della Commissione per poter essere consultate da tutti i cittadini. La Commissione ha ricevuto una vasta gamma di contributi da diversi interessati, tra cui la società civile, riguardo alle strategie stesse e, più di recente, alla loro attuazione⁷, fra l'altro in occasione di un dialogo tra Commissari e rappresentanti della società civile svoltosi il 15 maggio 2013.

Sono state inoltre organizzate riunioni regolari con i rappresentanti dell'organizzazione ombrello europea dei Rom⁸, sulle sfide e sui principali problemi da affrontare a tutti i livelli per promuovere attivamente l'inclusione dei Rom.

⁶ Tra tali paesi figurano il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Ungheria, l'Italia, la Romania, la Slovacchia, la Spagna, la Svezia e il Regno Unito.

⁷ Sono state pubblicate, fra l'altro, relazioni di coalizioni della società civile organizzate dalla Fondazione del segretariato del Decennio per l'inclusione dei Rom in sei Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia e Spagna) e in due paesi dell'allargamento (Albania ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia), relazioni della rete di esperti indipendenti sull'inclusione sociale (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), la relazione dell'Ufficio europeo di informazione sui Rom, *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, i contributi scritti di Eurocities e Eurodiaconia e ricerche della rete accademica di studi sui Rom (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

⁸ Tali organizzazioni sono state rappresentate dalla European Roma Policy Coalition (ERPC), tra i cui membri partecipanti alle riunioni figuravano l'Ufficio di informazione europeo sulle popolazioni Rom (ERIO), l'Open Society Foundations (OSF), la Rete europea contro il razzismo (ENAR), la European Roma Grassroots Organisation (ERGO) e Amnesty International (AI).

Dato il numero dei contributi ricevuti in tale contesto, la Commissione non ha ritenuto necessario svolgere ulteriori consultazioni pubbliche ai fini specifici della raccomandazione.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Base giuridica

Il contenuto di una proposta di raccomandazione del Consiglio dev'essere collegato a un settore politico previsto dai trattati. Tale collegamento è necessario anche per determinare le regole di adozione dell'atto (unanimità o maggioranza qualificata).

Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto⁹.

L'articolo 292 del TFUE, che stabilisce il mandato del Consiglio di adottare raccomandazioni, recita:

“Il Consiglio adotta raccomandazioni. Delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adotti atti su proposta della Commissione. Delibera all'unanimità nei settori nei quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione. La Commissione, e la Banca centrale europea nei casi specifici previsti dai trattati, adottano raccomandazioni”.

Il diritto dell'Unione europea a prendere provvedimenti per combattere le discriminazioni, in particolare quelle fondate sulla razza o l'origine etnica, scaturisce dall'articolo 19, paragrafo 1, del TFUE. Tale disposizione, che costituisce la base giuridica di qualsiasi misura, vincolante e non vincolante, diretta a combattere pratiche e atti discriminatori, recita:

“1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

L'articolo 292 del TFUE va quindi letto in combinato disposto con la base giuridica appropriata per la sostanza della proposta, ossia l'articolo 19, paragrafo 1, del TFUE.

Sussidiarietà e proporzionalità

In virtù del **principio di sussidiarietà**, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (criterio della necessità), ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (criterio del valore aggiunto dell'UE).

Le misure introdotte da alcuni Stati membri divergono ampiamente per portata ed efficacia, e molti Stati membri non hanno adottato alcuna azione specifica per l'integrazione dei Rom. In base alle conclusioni della relazione del 2013 sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom¹⁰, la Commissione ha notato che, sebbene alcuni Stati membri abbiano

⁹ Si veda ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 1996 nella causa C-271/94, *Parlamento / Consiglio*, punto 14.

¹⁰ La relazione si basa sulle informazioni e sui risultati forniti dagli Stati membri e da una serie di soggetti interessati.

avuto la possibilità giuridica di prendere provvedimenti per affrontare la questione dell'integrazione dei Rom, le misure finora pianificate non sono sufficienti. In mancanza di un'impostazione coordinata per l'integrazione dei Rom, le discrepanze tra gli Stati membri aumentano.

Le regolamentazioni frammentarie e divergenti tra un paese e l'altro non possono che aggravare la situazione, creando ulteriori problemi pratici tra gli Stati membri. È insomma evidente che affrontare la questione dell'integrazione dei Rom in modo scoordinato è inefficace nell'Unione europea nel suo complesso, in cui i cittadini possono circolare liberamente. Questa situazione rischia di provocare un aumento significativo dei migranti Rom negli Stati membri che offrono migliori condizioni di vita e misure di inclusione sociale più favorevoli per le persone svantaggiate.

Da questo punto di vista, la presente proposta mira a completare le disposizioni dell'UE in vigore nei settori pertinenti (la direttiva 2004/38 sulla libera circolazione dei cittadini, la direttiva 2000/43/CE sulle discriminazioni razziali) per ottenere risultati più efficaci grazie a un migliore coordinamento delle misure adottate dagli Stati membri.

Gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere raggiunti in modo sufficiente dai singoli Stati membri e possono essere realizzati meglio attraverso un'azione coordinata a livello dell'UE, piuttosto che con iniziative nazionali di portata, ambizione ed efficacia variabili.

In virtù del **principio di proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Come dimostra l'esperienza, malgrado alcuni progressi conseguiti negli ultimi anni sia negli Stati membri che a livello dell'UE, la situazione quotidiana della maggior parte dei Rom non registra cambiamenti di rilievo. Secondo i dati di cui dispone la Commissione, non esistono ancora misure forti e proporzionate per affrontare i problemi sociali ed economici che affliggono gran parte della popolazione Rom.

In linea con il principio di proporzionalità, la presente proposta, non vincolante, si limita a stabilire obiettivi comuni e a raccomandare misure specifiche, ivi comprese le azioni positive previste specificamente dall'articolo 5 della direttiva 2000/43/CE per evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica, secondo le condizioni definite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nel settore della discriminazione sessuale¹¹. Ciò lascia agli Stati membri il margine necessario per stabilire come meglio conseguire tali obiettivi comuni a livello nazionale, tenendo conto delle circostanze nazionali, regionali o locali.

La proposta non incide sulla competenza di cui dispongono gli Stati membri per trattare il problema dell'inclusione sociale delle comunità svantaggiate, come i Rom, in quanto non impone obblighi stringenti, ma si limita a raccomandare agli Stati membri diverse opzioni lasciandoli liberi di determinare il modo opportuno per raggiungere gli obiettivi stabiliti.

Scelta dello strumento

La scelta di uno strumento non vincolante mira a fornire agli Stati membri orientamenti pratici sul problema dell'integrazione sociale dei Rom, ma senza stabilire regole vincolanti.

La scelta di una raccomandazione del Consiglio è finalizzata a rafforzare gli impegni politici già assunti dagli Stati membri, garantendo al contempo norme minime coerenti nell'Unione europea per l'attuazione di strategie nazionali efficaci sui Rom. Favorisce inoltre la

¹¹ Cfr. causa C-409/95, *Marschall*, Racc. 1997, pag. I-6363, punto 35. Cfr. inoltre causa C-450/93 *Kalanke*, Racc. 1995, pag. I-3051, punti 22-24, causa C-158/97, *Badeck*, Racc. 2000, pag. I-1875, e causa C-407/98 *Abrahamsson*, Racc. 2000, pag. I-5539.

cooperazione transnazionale, lasciando però agli Stati membri un margine di manovra sufficiente per la scelta di forme e metodi.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 292,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Gli articoli 2 e 3 del trattato sull'Unione europea prevedono il diritto all'uguaglianza e la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni come valori e obiettivi essenziali dell'Unione.
- (2) L'articolo 10 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che, “nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul[...]la razza o l'origine etnica”.
- (3) L'articolo 19, paragrafo 1, del TFUE dispone che si prendano provvedimenti per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
- (4) In virtù dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione europea, e gli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, devono rispettare il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sulla razza, sul colore della pelle o sull'origine etnica o sociale, e sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, e promuovere l'applicazione di tale divieto secondo le rispettive competenze.
- (5) La direttiva 2000/43/CE del Consiglio¹² stabilisce un quadro vincolante che vieta in tutta l'Unione le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica nei settori dell'occupazione e della formazione, dell'istruzione, della protezione sociale (compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria), delle prestazioni sociali e dell'accesso a beni e servizi (incluso l'alloggio).
- (6) Il termine Rom è usato nel presente testo, come in altri documenti politici del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, come termine generale riferito a gruppi di persone più o meno accomunate da alcune caratteristiche culturali, come Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage, ecc., che siano sedentari o meno¹³.
- (7) Molti Rom che vivono nell'Unione europea si trovano in una situazione socioeconomica peggiore del resto della popolazione e beneficiano di misure generali di integrazione sociale in misura minore rispetto alle altre fasce svantaggiate della popolazione. Hanno pertanto bisogno di provvedimenti di inclusione sociale

¹² GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.

¹³ [SEC(2010) 400].

supplementari e più ambiziosi, adeguati alla loro situazione e alle loro necessità. Poiché sono spesso soggetti a discriminazioni, esclusione sociale e povertà estrema, i Rom sono considerati vulnerabili e più esposti al rischio di divenire vittime della tratta di esseri umani.

- (8) I Rom che sono cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri sono particolarmente vulnerabili, in quanto condividono le stesse condizioni di vita difficili di molti Rom cittadini dell'Unione, ma al tempo stesso devono affrontare le stesse difficoltà dei migranti provenienti dall'esterno dell'Unione.
- (9) Nel contesto della libera circolazione e della mobilità all'interno dell'UE, il pieno esercizio dei diritti alla libera circolazione dev'essere accompagnato dal miglioramento delle condizioni di vita dei Rom e dalla loro integrazione economica e sociale negli Stati membri di origine e di residenza.
- (10) Nelle risoluzioni sulla situazione dei Rom in Europa (9 settembre 2010) e sulla Strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom (9 marzo 2011), il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e gli Stati membri a mobilitare strategie e strumenti dell'UE esistenti per garantire l'integrazione socioeconomica dei Rom.
- (11) Nella comunicazione del 2011 *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*¹⁴ la Commissione ha esortato gli Stati membri ad adottare o sviluppare un'impostazione globale per l'integrazione dei Rom e a sostenere una serie di obiettivi comuni nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e dell'alloggio al fine di accelerare l'integrazione dei Rom.
- (12) Il 19 maggio 2011 il Consiglio ha adottato conclusioni¹⁵ sul Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, nelle quali esprimeva l'impegno degli Stati membri a promuovere l'inclusione socioeconomica di queste popolazioni.
- (13) Nelle conclusioni del 23 e 24 giugno 2011, il Consiglio europeo ha esortato ad attuare rapidamente le conclusioni del Consiglio del 19 maggio 2011 sul Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, in particolare per quanto riguarda la preparazione, l'aggiornamento o l'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom negli Stati membri o insieme integrati di misure di intervento per il miglioramento della situazione dei Rom.
- (14) La comunicazione della Commissione del 2012 *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*¹⁶ e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna¹⁷ espongono i risultati della prima valutazione di tutte le strategie nazionali di integrazione dei Rom e invitano gli Stati membri a prevedere una serie di adattamenti per proseguire su questa strada.
- (15) La Commissione ha intensificato il dialogo con gli Stati membri sull'integrazione dei Rom, in particolare istituendo nell'ottobre 2012 la rete dei punti di contatto nazionali per i Rom al fine di discutere sulle possibili soluzioni ai problemi rilevati. Nel novembre e nel dicembre 2012 un gruppo di punti di contatto nazionali ha discusso ulteriormente sui modi per aumentare l'efficacia delle misure volte a realizzare l'integrazione dei Rom negli Stati membri, e ha riferito in proposito all'intera rete.

¹⁴ COM(2011) 173 definitivo.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", documento 106665/11 del 19 maggio 2011.

¹⁶ COM(2012) 226 final.

¹⁷ SWD(2012) 133 final.

- (16) Nella sua comunicazione del 2013 sui progressi conseguiti nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, la Commissione sottolinea l'esigenza di ulteriori interventi per creare le condizioni preliminari necessarie ad attuare con successo, non appena possibile, misure destinate ad accelerare l'integrazione dei Rom.
- (17) La strategia Europa 2020 ha conferito un nuovo impulso alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale formulando un obiettivo comune europeo per ridurre il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, ridurre il tasso di abbandono scolastico, aumentare il rendimento scolastico e i livelli di occupazione. L'integrazione dei Rom è un elemento essenziale dell'impegno convergente dell'UE e degli Stati membri a questo fine. In tale contesto, l'attuale governance del semestre europeo promuove l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per ciascun paese e il pacchetto d'investimenti sociali¹⁸ fornisce ulteriori orientamenti per le iniziative dirette a conseguire una crescita inclusiva.
- (18) Alla luce di tali considerazioni e delle carenze individuate, pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e della responsabilità primaria degli Stati membri per l'integrazione dei Rom, occorre rendere più efficaci le misure di integrazione dei Rom.
- (19) La presente raccomandazione si basa sulle raccomandazioni contenute nelle comunicazioni della Commissione, nelle risoluzioni del Parlamento europeo e nelle conclusioni del Consiglio sull'integrazione dei Rom, e intende completare la normativa vigente nell'Unione in materia di lotta alla discriminazione e contribuire a renderne più efficaci l'esecuzione e l'applicazione.
- (20) La presente raccomandazione non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative allo status giuridico dei Rom previste dal diritto nazionale e dell'Unione, né gli effetti giuridici di tale status.
- (21) Nel 2011 la Commissione ha proposto, nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni¹⁹, che gli Stati membri adottino un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione, con particolare riguardo per le comunità emarginate. In complementarità con gli altri Fondi strutturali e di investimento europei, ha inoltre proposto nella proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo²⁰ per il periodo di programmazione 2014-2020 una priorità d'investimento per l'integrazione di comunità emarginate come i Rom,

¹⁸ Comunicazione "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020", COM(2013) 83 final.

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, COM(2011) 615 definitivo.

²⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006, COM(2011) 607.

RACCOMANDA:

1. SCOPO

- 1.1. Scopo della presente raccomandazione è fornire agli Stati membri orientamenti volti a migliorare l'efficacia delle loro misure per l'integrazione dei Rom e rafforzare l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom o degli insiemi di misure nazionali dirette a migliorare la situazione dei Rom.

2. QUESTIONI POLITICHE SOSTANZIALI

Misure politiche mirate

- 2.1. Al fine di garantire una piena uguaglianza effettiva, è opportuno che gli Stati membri adottino misure mirate per assicurare la parità di trattamento e il rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la parità di accesso dei Rom all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio e ai servizi di utilità generale. Tra queste dovrebbero figurare, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica.
- 2.2. Le misure da adottare dovrebbero basarsi su indicatori socioeconomici o geografici, quali un tasso elevato di disoccupazione di lunga durata, un basso livello di rendimento scolastico o zone svantaggiate e/o emarginate.

Accesso all'istruzione

- 2.3. È opportuno che Stati membri adottino misure specifiche volte a garantire ai Rom la parità di trattamento e il pieno accesso a un'istruzione di buona qualità nei sistemi ordinari, allo scopo di colmare il divario tra i Rom e gli altri alunni e di far sì che tutti gli allievi Rom completino almeno il ciclo di istruzione obbligatoria, in particolare la scuola primaria. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto con i seguenti metodi:
- (a) eliminando la segregazione scolastica, fra l'altro ponendo fine alla collocazione inappropriata degli alunni Rom in istituti specializzati;
 - (b) riducendo il tasso di abbandono scolastico²¹ in tutti i cicli di istruzione, anche a livello secondario, con particolare attenzione ai percorsi professionali;
 - (c) aumentando l'accesso ai servizi di educazione e assistenza della prima infanzia, con interventi di sostegno mirati laddove necessario;
 - (d) ricorrendo a metodi di insegnamento e di apprendimento inclusivi e personalizzati, compreso il sostegno all'apprendimento per allievi in difficoltà e la lotta contro l'analfabetismo;
 - (e) incoraggiando un maggiore coinvolgimento dei genitori e aiutando le famiglie con mediatori scolastici destinati ai Rom;
 - (f) migliorando la formazione degli insegnanti e la mediazione scolastica destinata ai Rom;

²¹ Si veda la Raccomandazione del Consiglio, del 28 giugno 2011, sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico, GU C 191 dell'1.7.2011. Uno degli obiettivi principali di Europa 2020 concordati dal Consiglio europeo è di ridurre a meno del 10% il tasso di abbandono scolastico e portare almeno al 40% la quota dei giovani laureati o in possesso di un titolo di studio equivalente.

- (g) ampliando l'accesso all'istruzione per gli adulti, sostenendo la transizione tra livelli di istruzione e garantendo che i Rom acquisiscano una gamma di competenze che li aiuti a entrare nel mercato del lavoro.
- 2.4. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure specifiche per incoraggiare la partecipazione dei Rom all'istruzione secondaria e terziaria.

Accesso all'occupazione

- 2.5. Oltre alle misure mirate che gli Stati membri potrebbero adottare, essi dovrebbero garantire la parità di trattamento e colmare il divario tra i Rom e gli altri lavoratori, al fine di migliorare la situazione dei Rom in materia di occupazione nel quadro delle loro politiche generali. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto con i seguenti metodi:
- (a) sostenendo la prima esperienza di lavoro, la formazione in loco, l'apprendimento permanente e lo sviluppo di competenze;
 - (b) favorendo il lavoro autonomo e l'imprenditoria;
 - (c) offrendo parità di accesso ai servizi di collocamento competenti per l'insieme della popolazione, insieme a servizi specifici personalizzati per i Rom in cerca di lavoro, e promuovendo l'assunzione di funzionari pubblici Rom qualificati;
 - (d) formando e assumendo mediatori Rom qualificati incaricati di fornire consulenza e orientamento circa le opportunità di carriera;
 - (e) eliminando le barriere all'ingresso e al reingresso nel libero mercato del lavoro, ivi comprese le discriminazioni.

Accesso all'assistenza sanitaria

- 2.6. È opportuno che gli Stati membri adottino misure specifiche per garantire la parità di trattamento e colmare il divario tra i Rom e gli altri pazienti, in modo da migliorare l'accesso dei Rom, al pari degli altri pazienti, ai servizi sanitari di prevenzione, di base, di emergenza e specializzati. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto con i seguenti metodi:
- (a) garantendo che i Rom ricevano una copertura previdenziale di base e servizi sanitari completi;
 - (b) offrendo loro controlli medici regolari, cure prenatali e postnatali e servizi di pianificazione familiare;
 - (c) applicando programmi di vaccinazione gratuita, rivolti specialmente a coloro che vivono in zone emarginate e remote;
 - (d) formando mediatori sanitari Rom qualificati.

Accesso all'alloggio

- 2.7. Gli Stati membri dovrebbero adottare provvedimenti specifici intesi a garantire la parità di trattamento dei Rom e a colmare il divario tra questi ultimi e il resto della popolazione in modo da estendere ai Rom le politiche e misure nazionali in materia di alloggio. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto con i seguenti metodi:
- (a) eliminando la segregazione spaziale e promuovendo la desegregazione;

- (b) promuovendo un accesso non discriminatorio agli alloggi sociali, anche per quanto riguarda la qualità degli alloggi sociali disponibili per i Rom, e la disponibilità di aree di sosta per i Rom nomadi/ non sedentari;
 - (c) formando mediatori Rom qualificati affinché promuovano il ricorso agli alloggi sociali e a infrastrutture e servizi pubblici da parte di tutti i Rom.
- 2.8. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le domande presentate da autorità locali relative a progetti di rinnovamento urbano comprendano, laddove opportuno, interventi integrati in materia di alloggio a favore delle comunità emarginate. Dovrebbero altresì promuovere iniziative locali organizzate dalle comunità e investimenti territoriali integrati sostenuti dai Fondi strutturali e di investimento europei²².

Finanziamento

- 2.9. È opportuno che gli Stati membri stanino a favore delle loro strategie e dei loro piani d'azione nazionali e locali finanziamenti sufficienti, provenienti da tutte le fonti disponibili (locali, nazionali, dell'UE e internazionali) al fine di garantire gli obiettivi dell'integrazione dei Rom. Ciò dovrebbe essere facilitato assegnando una percentuale adeguata delle risorse della politica di coesione dell'UE agli investimenti nelle persone tramite il FSE e assegnando almeno il 20% di tale importo in ogni Stato membro all'inclusione sociale.
- 2.10. Gli Stati membri dovrebbero garantire che siano adottate misure adeguate per includere l'integrazione dei Rom come priorità negli accordi di partenariato sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei²³ per il periodo 2014-2020, tenendo conto delle dimensioni e dei tassi di povertà delle comunità Rom e del divario tra i Rom e il resto della popolazione, nonché delle sfide individuate dal semestre europeo per la maggior parte degli Stati membri interessati.
- 2.11. Occorre che gli Stati membri migliorino le loro capacità di gestione, monitoraggio e valutazione con l'appoggio dell'assistenza tecnica dei Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF).
- 2.12. Gli Stati membri dovrebbero altresì favorire il potenziamento delle capacità delle autorità locali e delle organizzazioni della società civile, ricorrendo a finanziamenti nazionali e dell'UE per consentire loro di attuare efficacemente i progetti.
- 2.13. L'assegnazione di finanziamenti pubblici per attuare strategie nazionali o insiemi integrati di misure di intervento per l'integrazione dei Rom dovrebbe seguire un'impostazione mirata alle specifiche esigenze delle aree geografiche o dei gruppi di beneficiari più colpiti dalla povertà o dall'esclusione sociale, come i Rom.

²² Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

²³ Il FESR può favorire infrastrutture nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'alloggio.

3. MISURE ORIZZONTALI

Antidiscriminazione

- 3.1. Gli Stati membri dovrebbero fare in modo che la direttiva 2000/43/CE sia applicata efficacemente sul terreno, in particolare esaminando le proprie normative e prassi a livello nazionale, regionale e locale per individuare ed eliminare eventuali misure discriminatorie o di segregazione. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia dovrebbe fungere da riferimento aggiuntivo per l'identificazione di disposizioni o prassi irregolari.
- 3.2. È opportuno che gli Stati membri attuino misure di desegregazione a favore dei Rom a livello regionale e locale. Le politiche e le misure volte a combattere la segregazione dovrebbero essere accompagnate da programmi adeguati di formazione e informazione rivolti ai funzionari pubblici locali, ai rappresentanti della società civile e agli stessi Rom.
- 3.3. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che, in caso di sgomberi, siano pienamente rispettati, oltre all'acquis dell'UE, gli obblighi internazionali in materia di diritti umani, in particolare quelli sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- 3.4. È opportuno che gli Stati membri attuino misure dirette a combattere la discriminazione contro i Rom nella società, in particolare:
- (a) sensibilizzando le comunità Rom e il pubblico in generale circa i vantaggi dell'integrazione dei Rom;
 - (b) sensibilizzando il pubblico sulla natura multiculturale delle società ed eventualmente inserendo questi argomenti nei programmi e nei materiali scolastici.

Protezione dei minori e delle donne Rom

- 3.5. È opportuno che gli Stati membri combattano la discriminazione nei confronti dei minori e delle donne Rom, comprese le discriminazioni multiple, facendo rispettare la normativa sui matrimoni tra minori, lottando contro i matrimoni forzati e vietando l'accattonaggio che coinvolge i minori. Gli Stati membri dovrebbero far partecipare a tale esercizio tutti gli attori interessati, quali gli ispettori sanitari e del lavoro, la polizia, gli esperti di educazione, i magistrati e i rappresentanti della società civile.

Riduzione della povertà e inclusione sociale

- 3.6. Gli Stati membri dovrebbero combattere la povertà e l'esclusione sociale che colpisce le popolazioni Rom tramite investimenti nel capitale umano e nelle politiche di coesione sociale, in particolare:
- a) consentendo l'attuazione di politiche di inclusione dei Rom tramite programmi di sostegno mirati e condizionali, comprendenti aiuti finanziari e servizi a favore dell'ingresso o del reingresso nel mercato del lavoro; promuovendo mercati del lavoro inclusivi e fornendo un adeguato sostegno al reddito;
 - b) rendendo gli aiuti finanziari e i servizi sociali concessi ai Rom più sostenibili e adeguati tramite attività più mirate, procedure semplificate, la lotta contro la

frode e gli errori, un maggiore ricorso a regimi di assistenza sociale e incentivi per convertire il lavoro non dichiarato in occupazione regolare.

- 3.7. Tenendo conto delle dimensioni delle loro popolazioni Rom, gli Stati membri dovrebbero fare dell'integrazione dei Rom uno degli aspetti cruciali dei loro programmi nazionali di riforma nel quadro della strategia Europa 2020.

Potenziamento dell'autonomia dei Rom

- 3.8. Gli Stati membri dovrebbero favorire l'autonomia dei Rom e sostenerli in tutte le fasi della vita, investendo in programmi mirati di garanzia per i giovani, di apprendimento permanente e di invecchiamento attivo.
- 3.9. Gli Stati membri dovrebbero organizzare campagne d'informazione per rendere i Rom più consapevoli dei loro diritti (specialmente per quanto riguarda le discriminazioni e le possibilità di ottenere giustizia) e doveri.
4. MISURE STRUTTURALI

Azione locale

- 4.1. Nel rispetto dell'autonomia delle autorità locali e regionali, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare piani d'azione o strategie locali comprendenti basi di rilevamento, parametri e obiettivi misurabili per l'integrazione dei Rom, nonché finanziamenti adeguati.
- 4.2. È opportuno che gli Stati membri coinvolgano le regioni, le autorità locali e la società civile locale nella revisione, nella gestione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle strategie nazionali. I soggetti interessati dovrebbero essere coinvolti per quanto riguarda gli accordi di partenariato e i programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei. Le autorità centrali e locali dovrebbero cooperare costantemente all'attuazione delle strategie. A tale scopo, occorre che gli Stati membri assegnino alle autorità pubbliche locali finanziamenti sufficienti per agevolare l'attuazione di insiemi mirati di politiche a livello locale.

Misure di monitoraggio e valutazione

- 4.3. Gli Stati membri dovrebbero verificare l'efficacia delle loro strategie nazionali o dei loro insiemi integrati di misure di intervento, nonché i risultati di piani d'azione, programmi o strategie locali. A tal fine, dovrebbero incrementare la raccolta di dati qualitativi e quantitativi sull'integrazione dei Rom e sui progressi conseguiti tramite le suddette strategie e misure. L'attuazione delle strategie dovrebbe essere valutata e confrontata con la situazione di partenza al fine di giudicarne la pertinenza, l'efficacia, la sostenibilità e il coordinamento.
- 4.4. Con il sostegno dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e in linea con il diritto nazionale e dell'UE applicabile, gli Stati membri dovrebbero definire indicatori essenziali e metodi di raccolta dei dati per misurare periodicamente i progressi conseguiti, specialmente a livello locale, permettendo così di riferire e confrontare in maniera efficace la situazione dei Rom e quella del resto della popolazione negli Stati membri e tra uno Stato membro e l'altro. Dovrebbero inoltre definire basi di rilevamento e obiettivi misurabili per le loro strategie e i loro piani d'azione.

Organismi per la promozione della parità di trattamento

- 4.5. Gli Stati membri dovrebbero sostenere l'attività e la capacità istituzionale degli organismi per la promozione della parità di trattamento, concedendo loro risorse adeguate affinché possano fornire efficacemente assistenza legale e giudiziaria e sostegno ai Rom vittime di discriminazioni.
- 4.6. Gli Stati membri dovrebbero organizzare dialoghi regolari tra i punti di contatto nazionali per i Rom e gli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento.

Punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom

- 4.7. Gli Stati membri dovrebbero assegnare ai punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom un mandato e risorse finanziarie e umane adeguati affinché possano coordinare efficacemente l'attuazione e il monitoraggio delle politiche di integrazione dei Rom in tutti i settori, a livello nazionale e locale. Dovrebbero inoltre garantire che i punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom siano consultati durante i processi decisionali relativi alla definizione, al finanziamento e all'esecuzione delle politiche in materia. I punti di contatto nazionali per l'integrazione dei Rom dovrebbero agevolare la partecipazione e il coinvolgimento della società civile Rom nell'attuazione delle strategie nazionali e dei piani d'azione locali per l'integrazione di quelle popolazioni.

Cooperazione transnazionale

- 4.8. In aggiunta alle misure adottate conformemente al Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, gli Stati membri dovrebbero sviluppare e partecipare a forme transnazionali di cooperazione a livello nazionale, regionale e locale, tramite iniziative politiche, in particolare progetti e accordi bilaterali o multilaterali, al fine di:
 - a) fornire soluzioni a problemi connessi alla mobilità transfrontaliera dei Rom all'interno dell'Unione europea;
 - b) favorire l'apprendimento reciproco e la diffusione delle buone prassi, ad esempio tramite la cooperazione tra autorità che gestiscono fondi strutturali allo scopo di definire interventi efficaci per l'inclusione dei Rom.

5. RENDICONTI E FOLLOW-UP

- 5.1. Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per assicurare che la presente raccomandazione sia applicata al più tardi [24 mesi dopo la sua pubblicazione] e notificare alla Commissione le misure adottate in conformità della stessa.
- 5.2. In seguito, gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione le eventuali nuove misure adottate su base annuale, alla fine di ogni anno.
- 5.3. Le informazioni fornite dagli Stati membri serviranno a preparare le relazioni annuali della Commissione, presentate al Parlamento europeo e al Consiglio, circa l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, nonché il semestre europeo della strategia Europa 2020 mediante la formulazione delle raccomandazioni specifiche per ciascun paese.

- 5.4. Su tale base, la Commissione sorveglierà attentamente la situazione e valuterà, entro tre anni dalla sua adozione, l'esigenza di rivedere e aggiornare la presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*