



Bruxelles, 4.12.2018
COM(2018) 785 final

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

**Relazione sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione
dei Rom fino al 2020**

{SWD(2018) 480 final}

1. INTRODUZIONE

Il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020¹ è la prima iniziativa dell'Unione rivolta ai Rom che prevede un meccanismo di follow-up. I suoi obiettivi principali consistono nell'affrontare l'esclusione socioeconomica e la discriminazione dei Rom promuovendo la parità di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi. Gli Stati membri sono stati invitati ad elaborare strategie nazionali di integrazione² e a individuare punti di contatto nazionali per i Rom per coordinare la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio di tali strategie al fine di conseguire gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom. Per ciascun obiettivo di integrazione, il quadro dell'UE ha elencato una serie di misure che gli Stati membri potrebbero adottare. Per i paesi dell'allargamento³, per i quali è stato aggiunto un quinto obiettivo (l'accesso alla documentazione anagrafica), l'UE mira a migliorare la fornitura di assistenza preadesione, rafforzare la partecipazione della società civile e potenziare il monitoraggio.

Riquadro 1: obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Fare in modo che tutti i bambini Rom completino almeno la scuola primaria2. Ridurre il divario occupazionale tra i Rom e il resto della popolazione3. Ridurre il divario riguardante la situazione sanitaria4. Ridurre le disparità di accesso agli alloggi e ai servizi pubblici |
|---|

In risposta alle conclusioni del Consiglio su come "Accelerare il processo di integrazione dei Rom"⁴ è stata effettuata una valutazione per il periodo 2011-2017. La presente relazione riassume le conclusioni della consultazione pubblica aperta, i risultati della valutazione e i principali insegnamenti tratti da quest'ultima. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione contiene la valutazione integrale.

2. CONSULTAZIONE PUBBLICA

La consultazione ha esaminato le cause dell'esclusione, le modalità per poterle affrontare, i soggetti in grado di farlo e le priorità d'intervento. Ha raccolto pareri su risultati, sfide e progressi in relazione sia allo sviluppo delle politiche sia alla situazione dei Rom nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità, degli alloggi nonché in materia di discriminazione/antiziganismo⁵. Le conclusioni includono i pareri delle parti interessate, tra cui i punti di contatto nazionali per i Rom, le organizzazioni della società civile e i singoli cittadini degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione.

La stragrande maggioranza dei 240 soggetti che hanno partecipato alla consultazione ritiene che la **situazione dei Rom** sia peggiore rispetto a quella dei non-Rom nei cinque settori oggetto di analisi, in particolare per quanto riguarda la discriminazione a livello di occupazione e alloggi. La maggior parte ritiene inoltre che, per migliorare la situazione,

¹ COM(2011) 173 final.

² Per "strategie nazionali di integrazione dei Rom" si intende anche l'elaborazione di insiemi integrati di misure di intervento.

³ I paesi dell'allargamento comprendono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Kosovo*, il Montenegro, la Serbia e la Turchia.

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

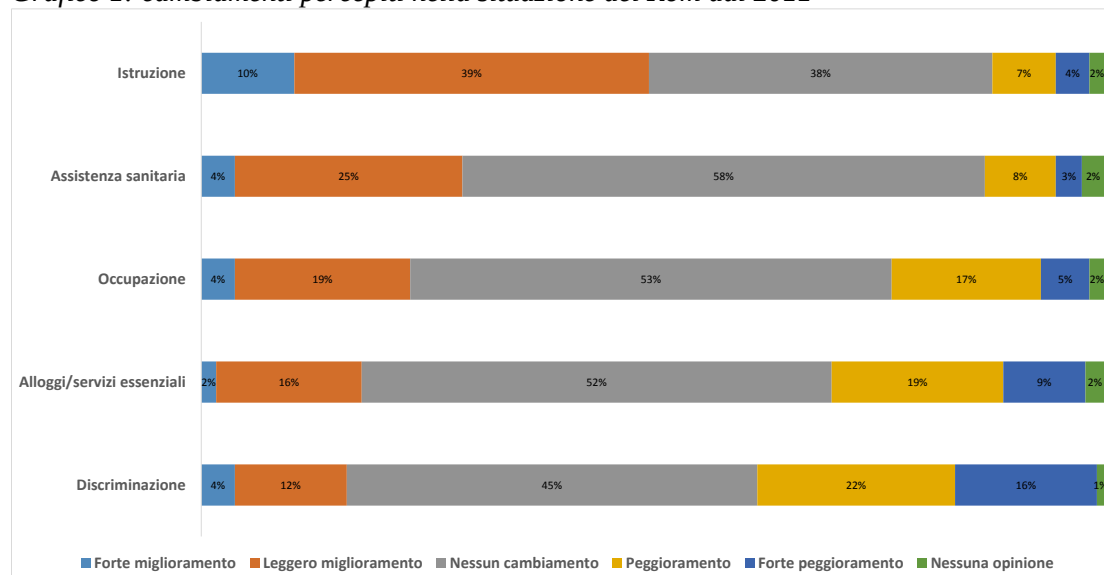
⁴ EPSCO, 8.12.2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_en_it.

siano necessari interventi pubblici in tutti questi settori da parte sia delle istituzioni dell'UE che delle autorità nazionali.

In termini di cambiamenti percepiti dal 2011 ad oggi, la maggior parte dei partecipanti nota un miglioramento nel settore dell'istruzione. In campo sanitario molti percepiscono un miglioramento, mentre sull'occupazione i pareri sono contrastanti. Per quanto riguarda gli alloggi e la discriminazione, i pareri che concordano su un peggioramento attualmente in corso sono più numerosi di quelli che intravedono un miglioramento.

Grafico 1: cambiamenti percepiti nella situazione dei Rom dal 2011



Consultazione pubblica aperta

Per quanto riguarda lo **sviluppo delle politiche** a livello dell'UE, i maggiori progressi si registrano nel campo dell'istruzione e della lotta contro la discriminazione. Anche per la sanità e l'occupazione, un maggior numero di persone nota un miglioramento piuttosto che un peggioramento. Quanto alla situazione degli alloggi, le opinioni negative sono più numerose di quelle positive. Relativamente allo sviluppo delle politiche a livello nazionale, il bilancio tende al positivo per l'istruzione e l'assistenza sanitaria e al negativo per l'occupazione, la discriminazione e, soprattutto, gli alloggi.

Secondo le risposte ottenute, se si vogliono ottenere risultati positivi le strategie di integrazione dei Rom a livello sia europeo che nazionale devono essere globali, coprire almeno i **settori chiave del quadro dell'UE** e **lottare contro l'antiziganismo**. Tra i 20 possibili settori prioritari elencati⁶, l'istruzione è emersa chiaramente come priorità (67 % a livello europeo e 76 % a livello nazionale), seguita dall'occupazione (49 % a livello europeo e 57 % a livello nazionale), mentre più di un terzo dei partecipanti, a livello sia europeo che nazionale, ha messo al primo posto la lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo e l'accesso agli alloggi e all'assistenza sanitaria.

La necessità di un approccio globale è suggerita anche dalla constatazione che le strategie di integrazione devono affrontare contemporaneamente molteplici cause di esclusione. Tra queste figurano, in primo luogo, la discriminazione e l'antiziganismo, un impegno

⁶ Accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e ai servizi essenziali e documentazione anagrafica; promozione della cultura e delle arti Rom e insegnamento della lingua e della storia Rom; lotta alla discriminazione e all'antiziganismo, emancipazione dei Rom, misure specifiche per i minori, le donne e i giovani Rom; riduzione della povertà; sviluppo delle capacità delle autorità nazionali, regionali e locali e della società civile; coordinamento e cooperazione delle parti interessate; finanziamenti; monitoraggio e valutazione.

politico limitato, la scarsa partecipazione dei Rom, le limitate capacità delle istituzioni e la carenza di finanziamenti.

Secondo il 60 % dei partecipanti, le autorità nazionali, regionali e locali hanno bisogno del sostegno dell'UE per migliorare la situazione dei Rom. Le parti interessate ritengono che l'UE svolga un ruolo più determinante rispetto alle autorità nazionali nel monitoraggio e nell'applicazione della legislazione europea contro la discriminazione e il razzismo e nel rendere lo sviluppo e l'attuazione di politiche ambiziose di inclusione dei Rom una condizione per poter accedere ai finanziamenti. Le autorità nazionali dovrebbero svolgere un ruolo più ampio nelle misure di lotta contro l'antiziganismo (ad esempio, mediante lo sviluppo di uno spirito comunitario tra Rom e non-Rom, la formazione dei funzionari pubblici in materia di non discriminazione e di inclusione dei Rom o l'inserimento della storia e della cultura Rom nei programmi scolastici) e nell'aumento della partecipazione dei Rom (partecipazione politica, sedi di cooperazione a livello nazionale, sviluppo delle capacità, coinvolgimento nello sviluppo e nel monitoraggio delle politiche).

I risultati (inserimento dell'inclusione dei Rom quale priorità dell'agenda politica, finanziamenti dell'UE, riconoscimento dell'antiziganismo come forma specifica di intolleranza) sono stati ottenuti più a livello dell'UE che nazionale. Per il quadro dell'UE e per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, i soggetti interessati che hanno preso parte alla consultazione pubblica hanno per lo più evidenziato, come problema fondamentale, la mancanza di un'integrazione efficace (in particolare, la sensibilizzazione delle politiche pubbliche generali alle esigenze dei Rom).

3. RISULTATI PER CRITERIO DI VALUTAZIONE

La valutazione ha preso in considerazione cinque criteri di base (pertinenza, coerenza, efficacia, efficienza e valore aggiunto dell'UE) e tre criteri aggiuntivi (equità, coordinamento, sostenibilità). I criteri aggiuntivi sono esaminati qui di seguito in relazione ai criteri di valutazione di base ai quali sono più strettamente collegati (l'equità nell'ambito della pertinenza, il coordinamento nell'ambito dell'efficacia e la sostenibilità nell'ambito del valore aggiunto dell'UE).

3.1. *Pertinenza*

L'analisi della pertinenza valuta se gli obiettivi previsti si sono rivelati adeguati alle esigenze contingenti e se, anche oggi, continuano ad essere pertinenti. **La pertinenza è valutata come complessivamente positiva, con alcuni limiti.** La valutazione ha confermato che i settori prioritari, oltre ad essere fondamentali per l'inclusione dei Rom, continuano ad essere tuttora validi.

La valutazione ha inoltre individuato alcune **carenze** nella definizione iniziale del quadro:

- seppur pertinente, l'obiettivo riguardante l'istruzione (fare in modo che tutti i bambini Rom completino almeno la scuola primaria) non era ambizioso;
- la lotta alla discriminazione era un obiettivo generale, un tema trasversale senza un obiettivo specifico di non-discriminazione. Le azioni riguardanti l'antiziganismo sono risultate insufficienti, sebbene il quadro abbia individuato misure di lotta alla discriminazione in ciascun settore strategico e successivi documenti strategici dell'UE abbiano riconosciuto l'antiziganismo come forma specifica di intolleranza⁷; altrettanto

⁷ Il Consiglio d'Europa (ECRI) definisce l'antiziganismo "una specifica forma di razzismo, un'ideologia basata sulla superiorità razziale, una forma di disumanizzazione e razzismo istituzionale alimentata da discriminazioni storiche, che si esprime, tra l'altro, attraverso la violenza, l'incitamento all'odio, lo

insufficienti sono risultati gli interventi, a livello dell'UE e nazionale, per combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia, in linea con la legislazione dell'Unione europea⁸;

- il quadro dell'UE, pur mettendo in evidenza il fatto che il termine generale di Rom abbraccia una realtà estremamente eterogenea⁹, ha dimostrato di avere una limitata capacità di gestire tale eterogeneità all'interno della popolazione Rom e non ha prestato sufficiente attenzione all'individuazione di gruppi Rom specifici, senza peraltro affrontare la dimensione di genere o la discriminazione multipla (**equità**).

Per rispettare le competenze degli Stati membri, il quadro dell'UE prevede una certa flessibilità nell'adattare i suoi obiettivi e nel selezionare i gruppi di destinatari in funzione dei contesti nazionali specifici. Tale flessibilità fa sì che la pertinenza del quadro dipenda strettamente dall'adeguatezza e dall'ambizione degli obiettivi e delle misure definite nelle strategie nazionali di integrazione. Come emerso dalla valutazione, questa impostazione, seppur in grado di rafforzare la pertinenza delle azioni, ha contribuito nel complesso alla frammentazione dell'attuazione, riducendone l'efficacia.

3.2. Efficacia

L'analisi dell'efficacia considera l'entità dei progressi finora realizzati dal quadro dell'UE in funzione degli obiettivi prefissati, in termini sia di obiettivi di integrazione dei Rom che di creazione di strumenti e strutture per l'integrazione, a livello dell'UE e nazionale (**coordinamento**).

L'efficacia dei progressi in funzione degli obiettivi di integrazione dei Rom è ritenuta complessivamente limitata, con differenze significative tra settori e paesi¹⁰. Secondo l'analisi, l'istruzione è il settore in cui si è registrata la maggior parte dei progressi (miglioramenti nel contrasto dell'abbandono scolastico, istruzione della prima infanzia e obbligo scolastico, ma peggioramento della segregazione). La percezione del proprio stato di salute da parte dei Rom è migliorata, ma la copertura sanitaria continua a essere limitata. Non è stato osservato alcun miglioramento nell'accesso all'occupazione e la percentuale di giovani Rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è addirittura aumentata. La situazione abitativa continua a essere difficile. Sono stati osservati alcuni progressi per quanto riguarda l'obiettivo generale della lotta alla povertà. L'antiziganismo e i reati generati dall'odio sono ancora motivo di grande preoccupazione, nonostante alcuni segnali di riduzione delle esperienze di discriminazione vissute dai Rom nell'accedere ai servizi in determinati settori.

sfruttamento, la stigmatizzazione e la più evidente forma di discriminazione". COM(2017) 458 final, decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio.

⁸ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

⁹ In linea con la terminologia delle istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali, il termine "Rom" è usato con riferimento a un certo numero di gruppi diversi, senza per questo negarne le specificità (ad esempio: Rom, Sinti, Kale, Zigani, Romanichel, Boyash, Ashkali, Egiziani, Yenish, Dom, Lom, Rom e Abdal), e comprende la popolazione nomade.

¹⁰ Roma integration indicators scoreboard, SWD (2017) 286 final/2, che accompagna il documento COM (2017) 458 final.

Grafico 2: evoluzione della situazione dei Rom nei vari settori strategici nel periodo 2011-2016: istruzione, occupazione, povertà, assistenza sanitaria e alloggi; discriminazione per settore e antiziganismo



FRA 2011, 2016, 2017

Dal punto di vista del coordinamento, l'efficacia è ritenuta positiva a livello dell'UE, limitata a livello nazionale. Secondo i risultati della valutazione, il quadro dell'UE è riuscito a creare o rafforzare gli strumenti e le strutture di governance, nonché a sviluppare le capacità e la cooperazione tra i soggetti che si occupano di inclusione dei Rom. Ha ulteriormente migliorato la cooperazione delle parti interessate a livello dell'UE e nazionale, ma la partecipazione non ha ancora un impatto sufficiente sull'elaborazione delle politiche e sulla progettazione dei servizi; a livello nazionale, ha portato allo sviluppo di alcuni strumenti (strategie nazionali, punti di contatto e piattaforme per i Rom), ma l'allineamento delle strategie nazionali di integrazione dei Rom agli obiettivi di integrazione dei Rom è incompleto. Secondo i risultati della valutazione, diversi punti di contatto nazionali per i Rom non hanno ancora il peso istituzionale, le risorse e le capacità necessarie, sebbene la loro istituzione abbia portato a miglioramenti nella cooperazione tra gli enti della pubblica amministrazione e tra questi ultimi e le altre parti interessate.

3.3. Coerenza

L'analisi della coerenza valuta in che misura il quadro dell'UE sia in sintonia con altri strumenti dell'UE e nazionali. **La coerenza è stata ritenuta positiva a livello dell'UE, limitata a livello nazionale.**

La valutazione indica che, a livello dell'UE, sono stati compiuti progressi nella mobilitazione degli strumenti politici, finanziari e giuridici per l'inclusione dei Rom. È il caso, in particolare, della strategia Europa 2020 (grazie alle sinergie tra gli obiettivi di Europa 2020, gli obiettivi di integrazione dei Rom e le raccomandazioni specifiche per paese sui Rom) e dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE 2014-2020: priorità di investimento specifica per i Rom¹¹ e condizionalità ex ante). È stato inoltre creato un collegamento tra Europa 2020 e i fondi SIE: gli Stati membri che hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese relative ai Rom hanno dovuto includere la priorità di investimento specifica per i Rom e utilizzare i fondi SIE per una riforma politica inclusiva. Ciò, a sua volta, ha comportato l'applicabilità della condizionalità ex-ante tematica riguardante i Rom e dei relativi criteri di adempimento, strettamente collegati agli obiettivi del quadro.

Dalla valutazione emerge come il quadro dell'UE sia inoltre riuscito a integrare gli obiettivi di inclusione dei Rom in settori quali l'allargamento¹², l'agenda urbana¹³ e le politiche antitratta dell'UE¹⁴ o in proposte come la direttiva di rifusione sull'acqua potabile¹⁵. La valutazione, tuttavia, fa osservare che i Rom non sono esplicitamente menzionati nella Garanzia per i giovani, né nel Pilastro europeo dei diritti sociali. Il quadro e gli strumenti giuridici dell'UE sono fortemente complementari in termini di obiettivi e ambiti di applicazione. L'applicazione della legislazione dell'UE da parte della Commissione rafforza gli obiettivi strategici del quadro, mentre il monitoraggio dell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom informa la Commissione sullo stato di avanzamento della legislazione dell'Unione.

Secondo la valutazione, il quadro dell'UE ha dato un contributo più limitato all'integrazione dei Rom negli strumenti giuridici, politici e finanziari a livello nazionale. La maggior parte delle strategie nazionali di integrazione dei Rom non è ben collegata alle politiche pubbliche. Uno dei principali ostacoli è la limitata influenza dei punti di contatto nazionali per i Rom sull'elaborazione, sull'attuazione e sui processi decisionali delle politiche generali.

¹¹ Per il periodo 2014-2020, 1,5 miliardi di EUR sono stati messi a disposizione di 12 Stati membri nell'ambito della priorità di investimento n. 9, punto ii), dell'FSE, "Integrazione di comunità emarginate come quella dei Rom".

¹² L'integrazione dei Rom è stata inserita a pieno titolo nei negoziati per l'allargamento. È stata inclusa tra le priorità fondamentali dell'allargamento, nella tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, nei negoziati sul capitolo 23 "Sistema giudiziario e diritti fondamentali" e nell'assistenza IPA. I progressi sono stati valutati nel quadro delle relazioni annuali della Commissione.

¹³ *Eurocities 2017: Roma in Cities in Europe. Brussels* (Eurocities 2017: i Rom nelle città d'Europa. Bruxelles)

http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ Si vedano, in proposito, gli obiettivi della strategia dell'UE 2012-2016 per l'eradicazione della tratta degli esseri umani, che fanno riferimento alla situazione dei Rom e alla loro particolare vulnerabilità e rischio di essere oggetto di tratta. Ciò risulta in linea con il quadro giuridico globale dell'UE in materia di lotta contro la tratta (direttiva 2011/36/UE) e con il relativo quadro strategico dell'UE, tra cui la comunicazione della Commissione "Relazione sul seguito dato alla strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani e individuazione di ulteriori azioni concrete" (COM (2017) 728 final).

¹⁵ COM(2017) 753 final.

3.4. Efficienza

L'analisi dell'efficienza valuta il rapporto tra le risorse impiegate in un dato intervento e i cambiamenti generati. La valutazione si è incentrata sull'efficienza del monitoraggio e dell'elaborazione di relazioni (rendicontazione) e ha cercato di valutare i costi e i benefici nel contesto del quadro dell'UE e delle strategie nazionali di integrazione dei Rom.

L'efficienza dei sistemi di monitoraggio e di rendicontazione è stata ritenuta limitata.

Gli strumenti di monitoraggio si sono sviluppati gradualmente. La raccomandazione del Consiglio del 2013 ha introdotto un sistema di rendicontazione esauriente da parte degli Stati membri, anche se solo a partire dal 2016¹⁶. Tale sistema, in linea con gli impegni degli Stati membri, si concentra principalmente sulle misure di integrazione piuttosto che sugli indicatori di rendimento e di risultato, che consentirebbero di misurare l'efficacia globale degli interventi. Secondo la valutazione, lo strumento di rendicontazione online messo a disposizione dalla Commissione per la trasmissione di relazioni dal livello nazionale a quello europeo rappresenta un passo positivo verso l'apprendimento delle politiche e la trasparenza, ma presenta ancora delle carenze da colmare (*cfr. sezione 4.5*). Il monitoraggio indipendente è stato garantito da indagini finanziate dall'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e dallo strumento di assistenza preadesione (IPA), che consentono di monitorare i progressi nel tempo. A partire dal 2017 la Commissione ha avviato un progetto per monitorare l'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom da parte di coalizioni coordinate della società civile¹⁷.

La valutazione sottolinea che non è stato possibile quantificare, valutare e attribuire al quadro, in modo definitivo, costi e benefici. Mentre i costi sono a breve termine, la maggior parte dei benefici potenziali sono a lungo termine e non possono essere realizzati fino al 2020. A lungo termine, i progressi compiuti nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, degli alloggi e della sanità non solo ridurranno la povertà dei Rom, ma produrranno anche entrate fiscali, ad esempio sotto forma di contributi al bilancio pubblico o di un impatto sull'uso di beni e servizi pubblici (minor ricorso alle prestazioni sociali). L'integrazione dei Rom potrebbe avere ripercussioni positive sul mercato del lavoro (maggior efficienza grazie ad una minor carenza di manodopera e di competenze) e sull'economia, compreso il PIL.

3.5. Valore aggiunto dell'UE

L'analisi del valore aggiunto dell'UE cerca di individuare i cambiamenti innescati dal quadro al di là di quanto ci si sarebbe potuto ragionevolmente attendere dalle sole parti interessate o da un'assenza totale di azioni. **Il valore aggiunto dell'UE è stato ritenuto positivo.** Secondo quanto indicato dalla valutazione, l'azione dell'UE ha apportato valore aggiunto alle politiche nazionali per i Rom e alla loro attuazione attraverso la dimensione politica, finanziaria e di governance.

Riquadro 2: valore aggiunto dell'UE

Dimensione politica

- Inserimento dell'inclusione dei Rom quale priorità dell'agenda europea e nazionale
- Attenzione ai problemi dei Rom anche in paesi con minor presenza di Rom

Governance

- Sviluppo di strutture per l'inclusione dei Rom
- Stabilità connessa al carattere pluriennale dell'azione dell'UE

¹⁶ Dal 2017 l'introduzione ha riguardato anche la regione dell'allargamento.

¹⁷ Cfr. <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor>; un processo analogo è finanziato anche dall'IPA.

• Quadro di orientamento strategico, monitoraggio e rendicontazione a supporto della responsabilità e della trasparenza • Opportunità di scambio e di cooperazione reciproci • Approccio globale
Dimensione finanziaria
• Sostegno dei fondi SIE e dell'IPA all'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom

La valutazione sottolinea come, senza il quadro dell'UE, le questioni relative ai Rom ricevirebbero minor attenzione nell'agenda politica europea. In alcuni paesi, le strategie nazionali di integrazione dei Rom potrebbero venir meno; in altri, potrebbero essere indebolite, riducendo ulteriormente l'impegno politico a favore della loro inclusione. Se il quadro dell'UE non venisse più attuato, le attività di monitoraggio e di rendicontazione diminuirebbero e diventerebbero meno rigorose. Alcune delle attuali politiche nazionali e strutture mirate cesserebbero di esistere o diventerebbero meno operative e più simboliche. Secondo la valutazione, **per consolidare le strutture operative e garantire la sostenibilità e l'impatto a lungo termine delle politiche occorre più tempo**. È essenziale che le strategie nazionali di integrazione dei Rom, guidate da un quadro comune, proseguano e siano migliorate. Secondo la valutazione, se da un lato la fase iniziale ha ottenuto risultati tangibili, anche se insufficienti, dall'altro l'intero processo deve ora essere rafforzato e meglio orientato, ponendo l'accento su un maggior impegno politico, sull'introduzione di obiettivi specifici quantificabili e su un monitoraggio rigoroso, nonché su un'attuazione più efficace, sostenuta da finanziamenti sufficienti e da sistemi di governance partecipativa.

4. VALUTAZIONE: CONCLUSIONI E INSEGNAMENTI TRATTI

La valutazione ha dimostrato che il quadro è stato fondamentale per lo sviluppo di strumenti e strutture dell'UE e nazionali volti a promuovere l'inclusione dei Rom, ma non ha raggiunto l'obiettivo ambizioso di "mettere fine all'esclusione dei Rom". Sia i risultati della valutazione che le precedenti analisi annuali della Commissione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom indicano le principali priorità da affrontare. Tra queste figurano: la necessità di una miglior integrazione, una chiara attenzione per la lotta contro l'antiziganismo, il miglioramento del partenariato e della partecipazione dei Rom, la considerazione della diversità tra gli stessi Rom (in particolare, donne, giovani e bambini) e il miglioramento della definizione di obiettivi quantificabili, della raccolta di dati e dell'attività di rendicontazione, al fine di promuovere l'apprendimento delle politiche¹⁸.

4.1. Combinare un'efficace integrazione e la definizione di obiettivi per i Rom al fine di garantire la sostenibilità

Secondo i risultati della valutazione, il quadro dell'UE e le strategie nazionali di integrazione dei Rom dovrebbero essere utilizzati in modo più efficace per garantire che le esigenze dei Rom trovino riscontro nelle politiche generali. L'inclusione dei Rom avviene quando le politiche generali rispondono alle loro esigenze specifiche. La maggior parte delle attuali politiche volte all'inclusione dei Rom è priva di una prospettiva sistemica. La valutazione sottolinea che **le autorità nazionali dovrebbero seguire una duplice strategia: rendere inclusivi i servizi di interesse generale e predisporre**

¹⁸ Per una sintesi della valutazione per criterio, cfr. allegato.

programmi mirati a favore delle persone più vulnerabili. Le strategie nazionali di integrazione dovrebbero specificare come includere ulteriormente i Rom nelle politiche riguardanti l'istruzione, l'occupazione, la sanità e gli alloggi e quali misure esplicite sviluppare per superare svantaggi specifici e garantire una reale parità d'accesso nei diversi settori. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno, per i Rom, la priorità d'investimento riguardante l'integrazione delle comunità emarginate e altre priorità d'investimento pertinenti.

Relativamente a questo aspetto, per i regolamenti sui fondi SIE post-2020 la Commissione ha proposto di rafforzare il legame tra le strategie nazionali di integrazione dei Rom e i finanziamenti dell'UE, mantenendo un obiettivo specifico riguardante l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come quella dei Rom e consentendo l'utilizzo dei finanziamenti solo se collegati a condizioni abilitanti tematiche rafforzate che includano requisiti per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, segnatamente¹⁹:

- prevedere misure miranti ad accelerare l'integrazione dei Rom e a prevenire ed eliminare la segregazione;
- tener conto della dimensione di genere e della situazione dei giovani Rom;
- fissare parametri di riferimento e obiettivi intermedi e finali misurabili;
- prevedere modalità di monitoraggio, valutazione e riesame;
- prevedere meccanismi miranti ad integrare le tematiche relative all'inclusione dei Rom nelle politiche regionali e locali;
- prevedere meccanismi volti a garantire che l'elaborazione, l'attuazione, il monitoraggio e il riesame delle strategie nazionali di integrazione dei Rom avvengano in stretta collaborazione con la società civile Rom e con tutte le altre parti interessate pertinenti, anche a livello regionale e locale.

L'inclusione dei Rom rientra anche tra le priorità tematiche per l'assistenza futura alla regione dell'allargamento nel quadro dell'IPA III.

Sempre a livello dell'UE, la valutazione fa rilevare che la coerenza tra il quadro e le altre politiche andrebbe rafforzata. Dovrebbe essere potenziato il collegamento tra le priorità strategiche (promuovendo sia riforme strutturali inclusive nell'ambito del semestre e della politica di allargamento, sia politiche mirate nell'ambito delle strategie nazionali di integrazione dei Rom) e i finanziamenti dell'UE. La Commissione, ad esempio, potrebbe esaminare ulteriori possibilità di condizionamento dei finanziamenti alla lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo e sfruttare appieno le **sinergie tra gli obiettivi di integrazione dei Rom e le principali iniziative politiche dell'UE e internazionali**, quali il Pilastro europeo dei diritti sociali; sarebbe inoltre opportuno considerare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile quale meccanismo da utilizzare integralmente.

¹⁹ Per la proposta della Commissione relativa all'FSE+, del 30.5.2018, cfr. https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_it; per la proposta di regolamento recante disposizioni comuni presentata dalla Commissione, del 29.5.2018, cfr. https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_it.

4.2. Maggiore attenzione alla lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo

Tra le principali carenze individuate dalla valutazione figura la mancanza di un obiettivo specifico di lotta alla discriminazione e di strategie e azioni mirate per combattere l'antiziganismo. Se è vero che la discriminazione e l'esclusione sociale si rafforzano a vicenda, qualunque Rom può essere oggetto di discriminazione senza per questo essere socialmente escluso.

Per rimediare a tale carenza sono già state attuate alcune iniziative: l'antiziganismo è monitorato nell'ambito della direttiva sull'uguaglianza razziale²⁰ e della decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia²¹; il monitoraggio dell'incitamento all'odio online riguarda anche l'antiziganismo e ha coinvolto le ONG che si occupano di Rom²²; il tema della lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo è stato prioritario negli inviti a presentare proposte nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza e del progetto *Roma Civil Monitor*, nelle discussioni con le parti interessate, come la piattaforma europea per l'inclusione dei Rom o il gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia²³, e nelle attività di ricerca della FRA²⁴.

Secondo la valutazione, **gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad attuare un maggior numero di misure per lottare contro la discriminazione e l'antiziganismo**; le strategie nazionali di integrazione dei Rom, ad esempio, dovrebbero includere misure mirate volte a prevenire e contrastare i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio dovuti a pregiudizi, nonché la stigmatizzazione causata dall'antiziganismo (ad esempio, mediante l'aggiornamento dei programmi scolastici, lo sviluppo di comunità interetniche e corsi di formazione intesi a sensibilizzare i datori di lavoro, le autorità scolastiche, sanitarie e responsabili dell'edilizia abitativa, nonché gli organi di polizia, i pubblici ministeri e i giudici). Sono necessarie iniziative sistematiche per evitare che i finanziamenti dell'UE sostengano pratiche discriminatorie. L'apprendimento e la cooperazione reciproci tra autorità pubbliche, società civile, mezzi di comunicazione e organismi per le pari opportunità dovrebbero includere il monitoraggio e la lotta all'antiziganismo. I punti di contatto nazionali per i Rom dovrebbero coinvolgere gli organismi per le pari opportunità nell'elaborazione di piani d'azione per la lotta contro l'antiziganismo, il razzismo e la discriminazione nell'ambito delle strategie nazionali di integrazione dei Rom.

La valutazione sottolinea come la lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo debba essere un settore prioritario distinto del quadro dell'UE, con un obiettivo specifico di non-discriminazione accanto ai quattro obiettivi di integrazione dei Rom. Allo stesso tempo, dovrebbe continuare ad essere anche una priorità trasversale, con obiettivi specifici in ciascuno dei quattro settori strategici. **Un'attenzione più chiara alla lotta contro l'antiziganismo e la discriminazione dovrebbe integrare - e non sostituire - l'approccio basato sull'inclusione.** In tal modo si potrebbe rafforzare l'applicazione della

²⁰ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22).

²¹ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018, *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion* (Una preoccupazione costante: l'antiziganismo, un ostacolo all'inclusione dei Rom).

legislazione in materia di lotta alla discriminazione e ai reati generati dall'odio, aumentando nel contempo l'efficacia delle politiche di inclusione sociale.

4.3. Partenariato

Dalla valutazione è emerso che, a livello dell'UE e nazionale, esistono meccanismi di governance, ma con funzioni ancora limitate. In generale, le strategie nazionali di integrazione dei Rom non si collegano efficacemente alle politiche generali, poiché non coinvolgono in modo coerente i settori chiave e le parti interessate. La partecipazione della società civile a tutte le fasi della governance europea multilivello è stata promossa. Per i Rom, tuttavia, le opportunità di partecipare efficacemente alla vita politica e a tutte le fasi del processo politico sono ancora scarse. Il rafforzamento del quadro dell'UE e delle strategie nazionali di integrazione dei Rom richiede l'emancipazione e lo sviluppo delle capacità dei Rom, della società civile, delle autorità nazionali, in particolare dei punti di contatto nazionali per i Rom e delle amministrazioni locali.

Per garantire l'emancipazione e la partecipazione dei Rom sono necessarie misure specifiche che rafforzino la voce dei Rom nel processo politico. Tra queste:

- la partecipazione politica, attraverso un'azione a livello di comunità;
- la promozione della presenza dei Rom nelle professioni in cui essi sono sottorappresentati;
- la promozione di buone pratiche per la cooperazione tra Rom e non-Rom;
- la promozione di un dialogo tra i Rom, le autorità locali e la società civile.

La parità di genere deve essere presa in considerazione nel promuovere un impegno più efficace dei Rom a tutti i livelli.

La valutazione mostra quanto **l'emancipazione e lo sviluppo delle capacità delle società civili Rom e pro-Rom** siano fondamentali non solo per fornire servizi sociali ai Rom, ma anche per lo sviluppo strategico e per garantire una funzione di sorveglianza indipendente. È opportuno garantire un coinvolgimento civile continuo e coordinato nel monitoraggio dell'attuazione. Per far sì che le politiche raggiungano i Rom, la partecipazione di questi ultimi all'elaborazione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche generali andrebbe sostenuta anche a livello nazionale. A tal fine occorre sostenere le sinergie e la cooperazione tra le ONG che si occupano di Rom e le ONG con finalità generali.

I punti di contatto nazionali per i Rom dovrebbero essere rafforzati per quanto riguarda il mandato, la capacità istituzionale e le risorse umane e finanziarie. Essi devono diventare efficienti sostenitori dell'integrazione dell'inclusione dei Rom in tutti i settori strategici pertinenti, coinvolgendo nel contempo i servizi chiave a livello nazionale. In tal senso, dovrebbero:

- garantire un dialogo permanente con tutti i servizi competenti per l'inclusione dei Rom;
- operare in stretta concertazione con le autorità di gestione;
- collaborare con gli attori regionali e locali;
- coinvolgere tutte le parti interessate pertinenti nella supervisione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom e delle politiche pertinenti per l'inclusione e la lotta contro la discriminazione dei Rom;
- rafforzare il sistema di consultazione e dialogo con la società civile Rom e la partecipazione di quest'ultima al monitoraggio, alla valutazione e alla rendicontazione relativi all'attuazione.

Il più delle volte le **amministrazioni locali** non dispongono di risorse e competenze sufficienti per contrastare la discriminazione e promuovere l'inclusione sociale. I finanziamenti dell'UE dovrebbero essere utilizzati in misura maggiore per sviluppare le capacità locali e promuovere lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle strategie locali. Coinvolgere le comunità Rom in iniziative ad essi rivolte e rafforzare la loro capacità di assumere la leadership in tali progetti migliora l'efficacia e l'efficienza dei finanziamenti dell'UE per la loro inclusione e contribuisce all'emancipazione di coloro che solitamente vengono definiti "gruppo di destinatari"²⁵.

4.4. Tener conto della diversità all'interno della popolazione Rom

Secondo i risultati della valutazione, la capacità del quadro dell'UE di tener conto della diversità tra i Rom è stata limitata. Alla **dimensione di genere** è stata dedicata scarsa attenzione e solo alcune strategie nazionali di integrazione dei Rom tengono conto delle vulnerabilità specifiche delle donne. Un **approccio rispettoso delle esigenze dei minori** avrebbe richiesto strategie più globali in grado di rispondere simultaneamente alle necessità dei bambini nelle politiche riguardanti l'istruzione, la sanità e gli alloggi, nonché nel quadro della protezione dei minori. È ancora necessario che la lotta contro la tratta degli esseri umani tenga conto del problema dei minori e della dimensione di genere. Il problema della discriminazione multipla e intersettoriale è raramente affrontato.

Sebbene la mobilità all'interno dell'Unione dopo l'allargamento sia stata uno dei fattori chiave per il suo avvio, il quadro dell'UE, come la maggior parte delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, non tiene conto delle esigenze dei Rom nomadi dell'UE, dei Rom cittadini di paesi terzi o dei Rom apolidi. Per rispondere a tali esigenze servirebbero misure esplicite e pratiche basate sui diritti umani.

La valutazione fa rilevare come le strategie nazionali di integrazione dei Rom debbano tenere maggiormente conto delle esigenze di gruppi specifici e della diversità delle condizioni all'interno della popolazione Rom, includendo obiettivi e indicatori espliciti che tengano conto delle necessità specifiche dei gruppi vulnerabili in ciascuno dei settori chiave. Le strategie nazionali dovrebbero specificare, tra i Rom, il gruppo di destinatari delle principali misure di inclusione, tenendo conto della direttiva sui diritti dei cittadini²⁶.

4.5. Definizione di obiettivi, raccolta di dati, monitoraggio e rendicontazione finalizzati all'apprendimento di politiche

Secondo la valutazione, integrare i quattro settori prioritari, concentrandosi sulla lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo come requisito trasversale e come settore distinto e specificando **un ventaglio di obiettivi di integrazione dei Rom adattabili individualmente, con relativi obiettivi e indicatori**, migliorerà l'efficacia e la pertinenza del quadro. Gli obiettivi specifici per paese potrebbero essere selezionati da un elenco dettagliato di obiettivi quantificabili e indicatori facoltativi per settore (obiettivi differenziati in un quadro comune). I governi dovrebbero aggiornare i loro obiettivi e stabilire le loro priorità in base alle rispettive circostanze nazionali sulla base dei dati. Disporre di una serie flessibile ma standardizzata di obiettivi, sia generali che quantificabili, può contribuire a tenere maggiormente conto della diversità all'interno della popolazione Rom. Un quadro di indicatori flessibile consentirebbe alle strategie

²⁵ Il programma ROMACT (<http://coe-romact.org/>) e il progetto di impegno a livello locale per l'inclusione dei Rom (LERI) della FRA (<http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>) sono un esempio di come i metodi di azione partecipativa possano facilitare i partenariati locali e sviluppare la coesione a livello locale.

²⁶ Direttiva 2004/38/CE.

nazionali di integrazione dei Rom di adattare alle priorità nazionali l'insieme condiviso degli obiettivi quantificabili, nonché di migliorare la qualità di tali strategie in vari modi:

- gli obiettivi delle strategie nazionali di integrazione dei Rom devono essere specificati e disaggregati, compresi gli obiettivi quantificabili adattati a livello nazionale per i sottosettori;
- gli obiettivi dovrebbero individuare, per ciascun settore, obiettivi misurabili specifici, quantificati e limitati nel tempo e dettagliati in base alla situazione del paese;
- gli obiettivi quantificabili dovrebbero essere fissati in termini assoluti per tener conto del miglioramento della situazione dei Rom, nonché in termini relativi rispetto alla popolazione in generale, al fine di ridurre le disparità;
- le disuguaglianze di genere e le esigenze specifiche di taluni gruppi dovrebbero essere incluse negli obiettivi quantificabili;
- le strategie nazionali di integrazione dei Rom dovrebbero definire i criteri di rendicontazione riguardanti i rispettivi obiettivi quantificabili e prestare attenzione alle loro interconnessioni nei settori chiave.

La valutazione sottolinea come **i sistemi di raccolta dei dati, monitoraggio e rendicontazione debbano essere rafforzati**. La mancanza di dati attendibili disaggregati per etnia nonché la mancanza di trasparenza e di meccanismi di responsabilità rappresentano sfide cruciali che rendono il processo di monitoraggio difficile e inaffidabile, rendendo difficile misurare i progressi realizzati. Il sistema di monitoraggio e rendicontazione previsto dalle strategie nazionali di integrazione dei Rom dovrebbe fornire informazioni a livello strategico e programmatico, nonché su azioni mirate esplicite e su azioni volte a promuovere politiche generali più inclusive. La disponibilità e la disaggregazione dei dati dovrebbero essere migliorate per permettere di monitorare l'attuazione, i risultati ottenuti e l'efficienza, sulla base di elementi adeguati. La raccolta dei dati, la rendicontazione e l'analisi finalizzata alla verifica dei progressi dovrebbero essere sviluppate con il sostegno e l'assistenza tecnica della FRA alle autorità nazionali²⁷, allo scopo di facilitare l'apprendimento delle politiche sulla base di riscontri concreti. I dati qualitativi dovrebbero essere utilizzati per contestualizzare gli indicatori quantitativi e comprendere meglio i fattori specifici che contribuiscono al successo o al fallimento dei singoli interventi.

Un miglior sistema di rendicontazione nazionale coordinato dal punto di contatto nazionale per i Rom e il coinvolgimento della società civile nel monitoraggio possono contribuire alla sistematizzazione delle conoscenze e alla documentazione delle esperienze in corso, rafforzando in tal modo l'apprendimento reciproco e il trasferimento delle politiche.

4.6. Perseguire obiettivi più ambiziosi nella fase di preadesione

La valutazione, che ha riguardato anche i paesi in fase di preadesione, dimostra nelle sue conclusioni quanto sia importante, in tale fase, prevedere obiettivi ambiziosi in materia di integrazione dei Rom. La promozione della parità di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi è stata pertanto inclusa tra gli obiettivi del processo di allargamento. Analogamente agli Stati membri, tutti i paesi dell'allargamento hanno adottato una strategia nazionale di integrazione dei Rom, hanno designato punti di contatto nazionali per i Rom e hanno attuato un sistema di

²⁷ nonché ai paesi candidati con status di osservatori.

rendicontazione annuale. Malgrado i progressi compiuti, tuttavia, molto resta ancora da fare per risolvere le sfide sopra menzionate.

5. Conclusioni

L'esclusione e la discriminazione dei Rom esistono da secoli. Per superarle occorrono un impegno a lungo termine e un approccio d'insieme. I cambiamenti strutturali richiedono tempo e il loro impatto reale potrebbe non essere visibile almeno per una generazione.

La valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 rappresenta l'inizio di un processo che, nonostante i numerosi limiti e l'entità dell'impresa, ha prodotto risultati positivi e una prima inversione di tendenza. Secondo quanto evidenziato, tuttavia, per avvicinarsi agli obiettivi potrebbero essere attuate ulteriori misure .

Allegato 1

Tabella 1 - Sintesi della valutazione per criterio utilizzato

Criterio di valutazione	Valutazione globale	Valutazione dettagliata
PERTINENZA	Positiva con limiti	4 settori prioritari erano e rimangono fondamentali
		Alcune carenze nella progettazione iniziale
		Positiva per l'equità tra Rom e non-Rom
		Negativa per la mancata individuazione di sottogruppi specifici tra i Rom
EFFICACIA	Limitata in relazione ai progressi nella realizzazione degli obiettivi di integrazione dei Rom	Alcuni progressi verso l'obiettivo riguardante l'istruzione
		Nessun progresso verso l'obiettivo riguardante l'occupazione
		Progressi limitati verso l'obiettivo riguardante la situazione sanitaria
		Nessun progresso verso l'obiettivo riguardante gli alloggi
	Positiva per quanto riguarda il coordinamento	Positiva per quanto riguarda la governance a livello dell'UE
		Positiva a livello dell'UE e nazionale nella promozione della cooperazione
COERENZA	Positiva a livello dell'UE	Allineamento limitato delle strategie nazionali di integrazione dei Rom e delle capacità dei punti nazionali di contatto per i Rom, nonostante alcuni miglioramenti
		Coerenza tra il quadro dell'UE e diversi strumenti strategici, finanziari e giuridici dell'UE (Europa 2020, fondi SIE, legislazione in materia di lotta alla discriminazione, allargamento)
	Limitata a livello nazionale	Integrazione variabile in altri strumenti strategici (insufficiente, ad esempio, nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali e della Garanzia per i giovani)
		Integrazione insufficiente nelle politiche pubbliche nazionali
		Contributo delle strategie nazionali di integrazione dei Rom alla lotta contro la discriminazione, l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in alcuni Stati membri; minor contributo in altri
		Assegnazione dei finanziamenti nazionali nella misura richiesta dal cofinanziamento dei fondi SIE. Limiti nell'attuazione e nell'allineamento dei fondi SIE agli obiettivi di integrazione dei Rom
EFFICIENZA	Limitata per quanto riguarda i sistemi di rendicontazione e di monitoraggio	Elaborazione di relazioni sviluppata gradualmente e più incentrata sulle misure che sui risultati. Carenze da colmare
		Dati comparabili per diversi Stati membri, ma non per tutti
		Monitoraggio, dal 2017, da parte della società civile tramite coalizioni di ONG coordinate
		Costi e benefici non valutabili, non quantificabili e non attribuibili in modo definitivo. Mentre i costi sono a breve-medio termine, la maggior parte dei benefici potenziali è a lungo termine
VALORE AGGIUNTO DELL'UE	Positiva	Dimensione politica
		Governance
		Dimensione finanziaria
		Sostenibilità limitata che richiede un impegno costante da parte dell'UE

Categorie di valutazione: molto positiva/positiva/limitata/negativa/molto negativa

ⁱ COM/2017/458 final, COM/2016/424 final, COM/2015/299 final, COM/2014/209 final, COM/2013/454 final