



La presente pubblicazione si propone di sostenere il lavoro dei responsabili politici nelle strategie nazionali di integrazione dei Rom nonché nella pianificazione e nello sviluppo di piani e progetti politici fornendo al contempo sostegno alle organizzazioni pubbliche e private che lavorano con i Rom. Questa finalità è conseguita:

- descrivendo i più frequenti tipi di situazioni di esclusione che subiscono i Rom che vivono nell'Unione europea (UE), secondo i loro rispettivi contesti geografici, economici e sociali;
- spiegando come devono essere adattati a questi contesti e situazioni diverse i principi di base comuni e le azioni prioritarie;
- proponendo opzioni politiche, tra cui strategie, approcci e priorità che possono essere seguite sulla base di queste situazioni di esclusione;
- collegando queste opzioni politiche all'attuale quadro dell'UE, ivi compresi gli strumenti giuridici, politici e finanziari.

Soluzioni concrete per l'inclusione dei Rom nell'UE. Politiche e modelli di strategie



# Soluzioni concrete per l'inclusione dei Rom nell'UE

*Politiche e modelli  
di strategie*

Giustizia



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-79-23054-7



9 789279 230547

Né la Commissione europea né alcuna persona operante a nome della Commissione è responsabile dell'uso che possa essere fatto delle informazioni fornite in appresso.

La presente pubblicazione è stata elaborata e studiata da José Manuel Fresno nel dicembre 2011 con il contributo di Andreas Tsolakis, Camelia Teodorescu e Robert Rode. Titolo originale: Affrontare le più frequenti situazioni socio-economiche dei Rom. Possibili modelli di strategie.

La presente pubblicazione è disponibile sul portale dedicato ai Rom della Commissione europea, al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/roma>

Copyright sulle immagini: Unione europea – Giornalisti: tranne pagina 48 e l'immagine di copertina con le bandiere: Detlev Boeing

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.

Numero verde unico (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\* ) Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

Commissione europea

Soluzioni concrete per l'inclusione dei Rom nell'UE - Politiche e modelli di strategie

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 – 76 pagg. – 21x29,7cm

ISBN-978-92-79-23054-7

doi: 10.2838/59955

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012

ISBN-978-92-79-23054-7

doi: 10.2838/59955

© Unione europea, 2012

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte

Printed in Luxembourg

Stampato su carta sbiancata senza cloro elementare (ECF)

# Indice

Elenco di abbreviazioni e acronimi.....	3
Perché questo rapporto?.....	4
<b>1. Condizioni di vita dei rom: situazioni più frequenti.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Comunità rom che vivono in quartieri urbani e/ssuburbani integrati.....</b>	<b>8</b>
Descrizione.....	8
Dinamiche e tendenze:.....	9
Frequenza - paesi.....	10
<b>1.2. Comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani segregati.....</b>	<b>10</b>
Descrizione.....	10
Dinamiche e tendenze.....	10
Frequenza - paesi.....	11
<b>1.3. Comunità rom che vivono in insediamenti rurali segregati.....</b>	<b>12</b>
Descrizione.....	12
Dinamiche e tendenze.....	12
Frequenza - paesi.....	13
<b>1.4. Rom migranti e cittadini rom dell'UE che si spostano         all'interno degli stati membri dell'UE-15.....</b>	<b>13</b>
Descrizione.....	13
Dinamiche e tendenze.....	14
Frequenza - paesi.....	15
<b>1.5. Rom nomadi e stili di vita (semi-) nomadi.....</b>	<b>15</b>
Descrizione.....	15
Dinamiche e tendenze.....	15
Frequenza - paesi.....	16
<b>2. Adeguare i principi alle diverse situazioni.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Settori, principi e criteri di azione.....</b>	<b>17</b>
Le dimensioni dell'integrazione dei rom.....	17
I quattro settori prioritari.....	18
I dieci principi di base comuni.....	19
<b>2.2. Adeguare i principi alle diverse condizioni di vita dei rom.....</b>	<b>20</b>

<b>3. Modelli di strategie: sfide, opzioni e strategie in base alle diverse situazioni</b>	<b>24</b>
<b>3.1. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani integrati</b>	<b>24</b>
Principali sfide politiche	24
Opzioni politiche da seguire	25
Pratiche che hanno avuto dato risultati negativi impatti negativi	28
Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili	28
<b>3.2. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani segregati</b>	<b>30</b>
Principali sfide politiche	30
Possibili opzioni da seguire	30
Pratiche che hanno avuto dato risultati negativi impatti negativi	34
Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili	35
<b>3.3. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in insediamenti rurali segregati</b>	<b>37</b>
Principali sfide politiche	37
Possibili opzioni da seguire	37
Pratiche che hanno dato risultati negativi	41
Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili	41
<b>3.4. Possibili modelli di per rom migranti e cittadini rom dell'UE che si spostano all'interno degli stati membri dell'UE-15</b>	<b>43</b>
Principali sfide politiche	43
Possibili opzioni da seguire	43
Pratiche che hanno dato risultati negativi	46
Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili	46
<b>3.5. Possibili modelli di strategie per nomadi e rom (semi-) nomadi</b>	<b>48</b>
Principali sfide politiche	48
Opzioni da seguire	48
Strategie che hanno dato risultati negativi	49
Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili	49
<b>4. Collegamento dei modelli con gli strumenti e le politiche dell'UE</b>	<b>51</b>
<b>4.1. Strumenti giuridici</b>	<b>51</b>
<b>4.2. Strumenti politici</b>	<b>53</b>
<b>4.3. Strumenti finanziari</b>	<b>55</b>
<b>5. Allegati</b>	<b>60</b>
<b>Allegato 1: Principi di base comuni sull'inclusione dei rom</b>	<b>60</b>
<b>Allegato 2: Fattori che possono sostenere il successo di programmi e progetti</b>	<b>62</b>
<b>Allegato 3: Documenti e materiali consultati per questo rapporto</b>	<b>69</b>

## Elenco di abbreviazioni e acronimi

<b>CEDAW:</b>	Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.
<b>CEDU:</b>	Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
<b>CERD:</b>	Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.
<b>CRC:</b>	Convenzione sui diritti del fanciullo.
<b>DG:</b>	Direzione generale.
<b>ECRI:</b>	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza.
<b>ERIO:</b>	Ufficio di informazione europeo sulle popolazioni Rom.
<b>ERPC:</b>	European Roma Policy Coalition [Coalizione europea per le politiche sui Rom].
<b>ERRC:</b>	Centro europeo per i diritti dei Rom.
<b>ERTF:</b>	Forum europeo dei Rom e dei nomadi.
<b>FEASR:</b>	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.
<b>FESR:</b>	Fondo europeo di sviluppo regionale.
<b>FRA:</b>	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.
<b>FSE:</b>	Fondo sociale europeo.
<b>FSG:</b>	Fundación Secretariado Gitano.
<b>ICCPR:</b>	Patto internazionale sui diritti civili e politici.
<b>ICESCR:</b>	Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.
<b>MAC:</b>	Metodo aperto di coordinamento
<b>NRIS:</b>	Strategie nazionali di integrazione dei Rom
<b>ODIHR:</b>	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani.
<b>OHCHR:</b>	Ufficio dell'alto commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite.
<b>OIL:</b>	Organizzazione internazionale del lavoro.
<b>OMS:</b>	Organizzazione mondiale della sanità.
<b>ONG:</b>	Organizzazione non governativa
<b>OSCE:</b>	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.
<b>p.c.:</b>	Principio comune di base.
<b>PNR:</b>	Programmi nazionali di riforma
<b>PSNU:</b>	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite.
<b>UDHR:</b>	Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.
<b>UNHCR:</b>	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.
<b>UE:</b>	Unione europea.

## Perché questo rapporto?

**1** Per ragioni pratiche utilizzeremo (in modo intercambiabile) i termini "categorie" o "tipi" di Rom premettendo che non si intende categorizzare i gruppi Rom per importanza né classificare le popolazioni Rom per tipologie, quanto piuttosto sostenere che i fattori di esclusione e le barriere di inclusione differiscono in base alle condizioni di vita dei Rom.

**2** Commissione europea (2010a) *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa*. COM(2010)/0133 definitivo. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

**3** L'autore ha inserito modifiche di lieve entità nella definizione originale dei quattro tipi di situazioni Rom presentate nella comunicazione della Commissione.

**4** Commissione europea (2011a) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*. COM(2011) 173 definitivo. Bruxelles, 5 aprile. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

**5** Ibid., p.4.

Il presente documento si propone di sostenere il lavoro dei decisori politici nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom nonché nella pianificazione e nello sviluppo di piani e progetti, fornendo al contempo sostegno alle organizzazioni pubbliche e private che lavorano con i Rom. A tal fine:

- vengono descritte le situazioni di esclusione<sup>1</sup> più frequenti che subiscono i Rom che vivono nell'Unione europea (UE), secondo il loro rispettivo contesto geografico, economico e sociale;
- viene illustrato come adattare a tali contesti e situazioni diverse i principi di base comuni e le azioni prioritarie;
- vengono proposte politiche, strategie, approcci e priorità sulla base delle varie situazioni di esclusione;
- tali politiche vengono inserite nell'attuale quadro dell'UE, ivi compresi gli strumenti giuridici, politici e finanziari.

L'esperienza concreta dimostra che le comunità Rom nei 27 paesi dell'UE, nonché nei paesi candidati e potenziali candidati non costituiscono un gruppo omogeneo, ma piuttosto vivono in situazioni e contesti diversi e seguono stili di vita differenti che condizionano le loro opportunità di inclusione. Nella sua comunicazione "L'integrazione sociale ed economica dei Rom"<sup>2</sup>, la Commissione europea sottolinea che ogni contesto è unico, ma oggi, in Europa, si possono identificare quattro tipi principali di contesti che definiscono le situazioni di vita dei Rom<sup>3</sup>:

- comunità Rom che vivono in quartieri o zone urbane e suburbane caratterizzate da concentrazione etnica, povertà (estrema) e privazioni;
- comunità Rom che vivono in insediamenti rurali segregati, isolati dalle città più piccole e dai paesi e caratterizzati da privazioni estreme;
- Rom migranti e cittadini Rom dell'UE, in genere originari di paesi dell'Europa centrale e orientale, che si spostano all'interno dell'UE motivati da considerazioni economiche e in generale aspirando a uno stile di vita sedentario;
- nomadi Rom, i cui bisogni si articolano intorno all'habitat/alloggio mobile e che hanno tradizioni radicate (e/o occupazioni stagionali).

Oltre a queste quattro categorie, per consentire ai modelli di strategie di rappresentare in maniera adeguata la maggior parte delle condizioni di vita dei Rom, viene aggiunta alla tipologia proposta una quinta categoria, che descrive la situazione di una quota significativa di

Rom in Europa occidentale e centrale: comunità Rom che vivono in quartieri urbani e suburbani integrati.

Nonostante l'ampia varietà di contesti e situazioni nazionali e locali, i Rom condividono molte caratteristiche socio-economiche e vivono rifiuto forme simili di esclusione da parte delle popolazioni maggioritarie che si traducono in pratiche discriminatorie dirette e indirette nei loro confronti. Ciò implica che, nella loro formulazione generica, sono comuni alle diverse situazioni Rom una serie di obiettivi di inclusione sociale e sfide politiche. Tuttavia, nel definire le strategie concentrando su specifiche aree di intervento, è doveroso ricordare che, sebbene i problemi riguardino gli stessi settori per tutti i Rom (istruzione, occupazione, salute, alloggi, temi trasversali in materia di parità di genere e discriminazione), esistono elementi di differenziazione in termini di intensità o gravità di esclusione sociale in relazione all'accesso dei Rom ai diritti e ai servizi socio-economici, ai contesti in cui avviene l'esclusione nonché ai processi e alle forme di esclusione.

Queste differenze sono dovute a una molteplicità di fattori diversi che sono stati analizzati in modo intermittente e raramente in modo sistematico; alcuni dei fattori che producono tali diverse situazioni di esclusione e/o facilitano processi di inclusione sociale riguardano l'ambiente fisico in cui vivono i Rom, le risorse economiche disponibili nella loro immediata vicinanza, la situazione macroeconomica dei paesi e delle regioni, i quadri istituzionali e i meccanismi giuridici e normativi, la qualità e la disponibilità di servizi pubblici nonché l'esistenza o la mancanza di una società civile organizzata. La permanenza dei Rom nel tempo in un luogo particolare, la cultura dei sottogruppi Rom, la vicinanza o la distanza, non solo fisica ma anche relazionale e linguistica, dalla popolazione maggioritaria, l'esistenza o non esistenza di altre minoranze etniche nelle loro vicinanze dirette sono altri fattori determinanti.

La Commissione europea, nella sua comunicazione del 2011 "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"<sup>4</sup> sottolinea che il miglioramento della situazione dei Rom rappresenta un imperativo sociale ed economico per l'UE e i suoi Stati membri, e invita gli Stati membri ad elaborare una serie di misure, compresi gli obiettivi specifici in materia di istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio e servizi essenziali, nel quadro degli obiettivi fissati per la strategia Europa 2020 e coerenti con i programmi nazionali di riforma:

*Le norme minime dovrebbero basarsi su indicatori comuni, comparabili e affidabili. È importante conseguire questi obiettivi per aiutare gli Stati membri a raggiungere i fini generali della strategia Europa 2020. Le strategie nazionali di integrazione dei Rom devono essere fondamentali per le politiche di ciascuno Stato membro e devono adattarsi alle situazioni particolari e alle esigenze dei Rom<sup>5</sup>.*

In un momento in cui le cosiddette “buone prassi” costituiscono una delle principali fonti di conoscenza tecnica in queste aree, vale la pena sottolineare che non tutte le ricette funzionano bene per tutti i contesti. Gli attori (sia le autorità pubbliche che le organizzazioni private) responsabili per la progettazione e/o attuazione di misure di inclusione possono trovare ispirazione, ma anche confusione, in queste “buone prassi” se non si cerca di approfondire la comprensione delle condizioni strutturali che permettono e facilitano processi virtuosi. Ad esempio, un progetto occupazionale basato sulla supervisione del tessuto economico-produttivo di una particolare località, comprendente misure di sensibilizzazione per uomini d'affari, formazione professionale, anche presso le aziende, per i Rom, ecc. sarà di scarsa utilità nelle zone rurali ambienti dove non esiste alcuna possibilità nel settore dei servizi; un'iniziativa di istruzione inclusiva e interculturale non si adatterà alla realtà di un ambiente segregato in cui i ragazzi e le ragazze Rom non frequentano la scuola. A livello più generale, i dieci principi di base comuni richiedono una comprensione dalla prospettiva delle distinte realtà sul campo, oppure rischiano di essere interpretati nella maniera scorretta. Per esempio, come può essere attuato il principio “approccio mirato esplicito ma non esclusivo” in un insediamento Rom segregato, in cui le dinamiche sociali ed economiche sono assolutamente scollegate dal tessuto sociale più ampio?

Il punto di partenza dei modelli di strategie è che al di là della diversità e delle tradizioni culturali dei gruppi Rom, la loro integrazione è condizionata essenzialmente dalle loro condizioni di vita e habitat, dai loro modi di vita, dai quadri istituzionali e dalle risposte politiche, nonché dalla frequenza o dall'intensità dei fattori di esclusione che determinano il loro accesso ai servizi pubblici, la loro partecipazione civica e il rapporto segregazione-integrazione. Questa eterogeneità implica che mentre le politiche per i Rom puntano agli stessi obiettivi e seguono i principi di base comuni<sup>6</sup>, si rendono necessarie priorità, strategie e approcci diversi, che tengono conto e siano adattati ai contesti geografici, economici, sociali, culturali e giuridici nei quali si trovano le persone e le comunità Rom.

Queste aree e linee di azione differenziate non determinano di per sé “mondi” di esclusione ben definiti, ma spesso si sovrappongono e cambiano. Tuttavia, in senso lato, una maggiore frequenza delle variabili di condizionamento e le caratteristiche di esclusione sociale possono contribuire a identificare possibili opzioni politiche, strategie e azioni prioritarie per situazioni particolari. Alla luce di ciò, i modelli adattati ai diversi gruppi e determinate da priorità ben mirate, criteri di azione, strumenti flessibili e adeguati metodi di lavoro possono contribuire non solo a migliorare il know-how e la specializzazione delle parti interessate, ma a guidare altresì politiche e programmi nonché a ottenere risultati migliori.

Il presente documento si divide in quattro parti: la prima descrive i più frequenti tipi di situazioni di esclusione vissute oggi da molti Rom facendo riferimento, tra gli altri elementi, alla situazione geografica e all'ambiente, alle principali caratteristiche nonché alle dinamiche e tendenze che condizionano la loro situazione, individuando i paesi o le aree geografiche in cui ogni situazione tende a essere rappresentata in misura maggiore. La seconda parte spiega come si dovrebbero seguire, nonché modulare in base ai diversi contesti e situazioni, le priorità nelle quattro aree fondamentali di intervento (istruzione, occupazione, alloggi e sanità), i dieci principi di base comuni, nonché altri criteri nei piani di azione e nei progetti per i Rom. La terza presenta possibili modelli di strategie per ciascuno dei tipi di situazioni, individuando le principali sfide politiche e le possibili opzioni da seguire nonché quelle che non sono raccomandabili. Sulla base delle esperienze e dei progetti esistenti, si concentra anche sulle questioni specifiche fondamentali nelle quattro aree di intervento di cui sopra e formula raccomandazioni utili. La quarta parte collega i modelli agli strumenti giuridici, politici e finanziari esistenti a livello di UE. Infine, insieme alla descrizione dei principi, viene inserita in un allegato una sintesi dei fattori che possono sostenere il successo dei programmi e dei progetti, ivi compresi diversi settori di azione.

I modelli di strategie seguenti possono aiutare gli Stati membri nel processo di attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom o dell'insieme integrato di misure, nonché fornire un sostegno sostanziale nella concretizzazione di strategie, piani d'azione e progetti a livello locale. In effetti, per essere efficaci, le politiche per i Rom devono essere adattate alle specifiche esigenze e situazioni. I modelli sono concepiti dalla Commissione europea come guida e sostegno adeguati agli Stati membri per l'attuazione delle strategie Rom. Allo stesso tempo, i modelli evidenziano altresì i punti chiave su cui realizzare progressi, come ad esempio la partecipazione dei Rom al processo decisionale, l'importanza del monitoraggio e dell'apprendimento, un uso più efficiente dei fondi attraverso una migliore pianificazione e un'attuazione più mirata, ecc

Per la preparazione del presente documento, l'esperto ha integrato le sue conoscenze ed esperienze personali con i due metodi di ricerca per analizzare in modo critico e convalidare le proposte e raccomandazioni: in primo luogo, l'analisi delle fonti secondarie, comprese relazioni, studi, libri, letteratura disponibile e altri scritti esistenti (compresi i siti Web). In secondo luogo, il contatto diretto con gli informatori chiave e gli esperti, attraverso interviste telefoniche e scambi di posta elettronica, con lo scopo di ottenere informazioni aggiuntive sulle esperienze esistenti e di confrontare i punti di vista. Per poter descrivere le situazioni oggetto di attenzione e le sfide specifiche, nonché proporre opzioni politiche adatte a ciascuna di esse, è stata coperta la più vasta gamma possibile di

<sup>6</sup> Consiglio dell'UE (2009) *Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom. 2947a sessione del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori. Lussemburgo, 8 giugno. Disponibile all'indirizzo: <http://www.euromanet.eu/>*

7 **La documentazione giustificativa è disponibile al seguente indirizzo:**  
<http://www.coe.int/>

8 **Commissione europea (2011a) op. cit.**

casi e paesi. In totale, sono stati analizzati più di 90 studi e relazioni nonché consultati più di 30 siti web.

Durante la lettura del presente documento devono essere tenuti a mente diversi elementi:

- usiamo il termine generico di “Rom” per riferirci a una serie di gruppi differenti (Rom, Sinti, Kale, Romanichels, Boyash, Ashkali, Egiziani, Jenisch, Traveller, Dom, Lom, ecc), identificati come tali dal Consiglio dei Europa, dai rappresentanti dei suddetti gruppi Rom in Europa e varie organizzazioni internazionali (OSCE-ODIHR, Commissione europea, UNHCR e altri)<sup>7</sup>;
- deve essere chiaro che i cinque tipi di situazioni descritte rappresentano le situazioni più frequenti dei Rom nei paesi dell'Unione europea, ma indubbiamente altri Rom vivono in situazioni e condizioni socio-economiche non incluse in nessuno di questi casi. Inoltre, come spiegato di seguito, esiste è un'ampia gamma di situazioni all'interno di ciascuna categoria;
- nell'identificare esperienze e progetti, è stato incentrato il presente lavoro sui 27 Stati membri dell'UE; tuttavia, si possono trovare situazioni analoghe per i Rom anche nei paesi candidati potenziali, nonché in altri paesi europei;
- i modelli di strategie qui descritti devono essere considerati quali utili orientamenti, raccomandazioni e suggerimenti che devono essere adattati ad ogni realtà particolare e sempre inquadrati in politiche generali/di integrazione, conformemente ai principi seguiti dal quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020<sup>8</sup>.





1

## Condizioni di vita dei rom: situazioni più frequenti

Oggi la popolazione Rom costituisce la più grande minoranza etnica in seno all'UE. Questa minoranza è diffusa in tutto il continente europeo, ma è altamente concentrata nell'Europa centrale e orientale. Nei nuovi Stati membri dell'Unione come Romania, Bulgaria, Repubblica slovacca e Ungheria, i Rom possono rappresentare tra il 7 e il 10% della popolazione, mentre grandi comunità Rom vivono in paesi candidati e potenziali candidati come Turchia e Serbia. Nell'Europa occidentale essi rappresentano meno dello 0,5% della popolazione totale; la più grande popolazione Rom si trova in Spagna, mentre importanti comunità Rom vivono in Francia e Regno Unito<sup>9</sup>. I Rom sono ampiamente distribuiti in tutta Europa, nella misura in cui teoricamente tutti gli Stati membri ospitano le loro comunità. Inoltre, anche se spesso all'interno dei paesi i Rom possono essere concentrati in alcune regioni o località, risultano anche ampiamente distribuiti geograficamente, sia in aree rurali che urbane.

La comunità Rom è multiforme come la società stessa e non è possibile affermare che talune forme di vita o comprensione di cultura, credenze e tradizioni Rom siano più importanti di altre, ma semplicemente che alcune forme siano più frequenti di altre<sup>10</sup>. Molti Rom non si trovano in situazioni di svantaggio ed esclusione, ed è necessario

evitare qualsiasi tipo di identificazione tra Rom e problemi di integrazione, che inevitabilmente porterebbe a generalizzazioni fuori luogo e persino a molteplici stereotipi. Molti dei problemi legati ai Rom in situazioni di povertà sono in effetti condivisi, in certa misura, con molti "non-Rom", anche se talune caratteristiche e situazioni, tra cui i pregiudizi e gli stereotipi negativi che alimentano una diffusa discriminazione, si riferiscono specificamente ai Rom e possono necessitare di un approccio esplicito (ma non esclusivo). I Rom sono infatti cittadini e qualsiasi tipo di politica a loro relativa deve essere inquadrata in un quadro di politiche inclusive generali volte a garantire il godimento dei pieni diritti, ivi inclusi un adeguato accesso ai servizi pubblici e la partecipazione attiva alla società.

Nonostante la diversità delle situazioni di vita dei Rom, e nonostante il fatto che in Europa alcuni di essi godano di un elevato livello di istruzione e cultura e/o di un adeguato tenore di vita, un reale progresso nel miglioramento di condizioni di vita e opportunità di molti Rom continua a essere limitato. Infatti, soprattutto in determinati paesi, un'elevata percentuale di Rom è vittima di povertà estrema ed esclusione sociale. In linea di principio, i Rom sono uno dei gruppi sociali più emarginati in seno all'UE e devono affrontare profondi problemi sociali legati

<sup>9</sup> Divisione "Rom e Traveller" del Consiglio d'Europa (2010) *Statistics*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.coe.int/>

<sup>10</sup> È particolarmente importante evitare le classiche accuse mosse ai Rom che hanno raggiunto un elevato livello di istruzione di non essere dei veri Rom in quanto non si comportano come la gran parte della comunità.

<sup>11</sup> **Banca mondiale (2005) *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle*. Disponibile all'indirizzo: <http://siteresources.worldbank.org/>.**

<sup>12</sup> **Commissione europea (2010a) op. cit.; Commissione europea (2011a) op. cit. Presidenza spagnola dell'UE (2010) *Integrated European Platform for Roma Inclusion Roadmap*. 30 giugno.**

<sup>13</sup> **Consiglio dell'Unione europea (2009) op. cit.**

a bassi livelli di istruzione, elevato tasso di disoccupazione, alloggi inadeguati, cattiva salute e una diffusa discriminazione, tutti fattori interconnessi che creano un circolo vizioso di esclusione sociale. A eccezione di specifici gruppi Rom e casi singoli, in molti paesi il divario tra le comunità Rom e la popolazione maggioritaria non è stato colmato negli ultimi due decenni<sup>11</sup>.

Il circolo vizioso della trasmissione intergenerazionale di povertà ed esclusione sociale è determinato da fattori quali la mancanza di tutela dei diritti, una persistente discriminazione causata dal razzismo da parte della popolazione maggioritaria, segregazione spaziale, mancanza di accesso ai servizi e assenza di politiche coerenti volte al superamento di tali tendenze. Un'adeguata istruzione, il miglioramento delle capacità professionali tra cui l'accesso al lavoro, un adeguato accesso ai servizi sanitari così come alloggi e condizioni ambientali decenti sono stati individuati dall'UE e da altre parti interessate come i quattro pilastri/assi su cui si basa l'integrazione sociale ed economica dei Rom<sup>12</sup>. L'evidenza empirica dimostra che il raggiungimento di risultati efficaci in questi quattro settori e il superamento dell'esclusione sociale dei Rom richiedono la creazione di politiche inclusive integrate in base ai Dieci principi di base comuni identificati dalla piattaforma europea per i Rom e approvati dal Consiglio<sup>13</sup>.

L'eterogeneità di condizioni di vita e habitat dei Rom nei 27 paesi dell'UE, così come nei paesi candidati e potenziali candidati, può comportare l'impiego di diverse strategie, priorità e approcci. I processi di integrazione sociale ed economica sono condizionati dalle situazioni socioeconomiche e dipendono in gran parte dal contesto in cui vivono i Rom così come dalla disponibilità di infrastrutture e servizi pubblici e privati. Condizioni ambientali, segregazione o mancanza di interazione con le popolazioni maggioritarie influenzano direttamente lo scarso accesso dei Rom a beni e servizi e al contempo condizionano e limitano le opportunità di progresso sociale e pieno coinvolgimento nella vita della comunità. Al tempo stesso, concentrazione e/o isolamento simbolico influenzano le dinamiche interne ed esterne dei gruppi e di conseguenza necessitano approcci specifici che tengano conto di tali situazioni.

Nell'attuazione delle proprie strategie nazionali sui Rom o di una serie integrata di misure, gli Stati membri devono tener conto della diversità delle situazioni Rom e dell'eterogeneità di condizioni di vita e habitat all'interno del proprio paese. Questo è particolarmente importante nell'attuazione di strategie a livello regionale e locale e nella concretizzazione di obiettivi e azioni volti a microregioni svantaggiate o quartieri segregati, che necessitano di modelli di strategie diversificati.

Le diverse situazioni di vita descritte nel presente documento, raggruppate in cinque categorie, non coprono l'intera gamma di situazioni vissute dai Rom in Europa,

ma si riferiscono a quelle più frequentemente osservabili all'interno dell'UE. È infatti possibile identificare una o più di queste categorie in tutti i paesi, in varia misura; in alcuni casi, come Repubblica ceca, Portogallo o Spagna, i Rom si concentrano soprattutto in quartieri e zone urbane e suburbane; in altri, come ad esempio Romania, Bulgaria, Slovacchia, Grecia e Ungheria, esiste un'alta percentuale di Rom che vivono in insediamenti rurali segregati oltre ai Rom che abitano nelle aree urbane; in altri ancora, quali Belgio, Paesi Bassi, Regno Unito e Irlanda, molti sono nomadi [Traveller] o vivono in case mobili; in tutti i paesi dell'UE-15 sono presenti Rom migranti provenienti dai Balcani, così come cittadini Rom dell'UE che si spostano all'interno degli Stati membri dell'UE-15.

Va sottolineato che all'interno di ogni categoria esiste una vasta gamma di gruppi e situazioni. Essi infatti non si escludono a vicenda e condividono molti elementi: ad esempio, i Rom migranti e i cittadini Rom dell'UE che si spostano all'interno degli Stati membri dell'UE-15 di solito si trovano a vivere in quartieri urbani segregati nei paesi di accoglienza, mentre i Rom che vivono in quartieri suburbani possono presentare caratteristiche di vita rurale segregata. Al contempo, esistono situazioni miste come i gruppi che si trovano in una fase di transizione tra categorie. Tuttavia questo non compromette il punto di partenza del presente documento, che è: all'interno delle diverse situazioni raggruppate nelle cinque categorie esistono caratteristiche, situazioni, dinamiche e tendenze comuni che ispirano opzioni politiche e modelli di intervento più adatti a ciascuna di loro e che nella pratica si sono dimostrate più utili.

## 1.1. Comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani integrati

### Descrizione

La presente categoria include gruppi e famiglie che vivono in aree cittadine ad alta densità, di norma in quartieri abitati dalla classe medio-bassa o da quella operaia, ivi incluse le zone ad espansione urbana, ma anche in centri urbani in cui molti Rom vivono insieme al resto della popolazione, comprese in molti casi altre minoranze o persone di origine immigrata. Molti di questi Rom sono considerati impegnati in un processo di integrazione socioeconomica, ma il loro rischio di esclusione è superiore rispetto a quello dei loro vicini e continuano a necessitare di un sostegno mirato. Questi quartieri non possono essere considerati esclusi dal tessuto sociale delle città, ma piuttosto si tratta di quartieri popolari o zone residenziali relativamente povere. Molti di essi si sono sviluppati nella seconda metà del ventesimo secolo mentre le città si espandevano e attiravano lavoratori del settore industriale,

alimentando un processo di migrazione dalle zone rurali a quelle urbane, e sono formati da condomini. In altri casi si è trattato di quartieri popolari per lungo tempo. In tali zone non mancano i servizi pubblici (scuole, centri medici, servizi sociali, trasporti pubblici, ecc.), sebbene questi siano spesso insufficienti o di scarsa qualità.

Le famiglie Rom che vivono in un simile contesto hanno già compiuto importanti passi verso l'integrazione sociale. E questo implica una più vasta gamma di opportunità di partecipazione sociale: partecipazione economica, accesso a istruzione e formazione, opportunità di occupazione; accesso alle principali risorse sociali e sanitarie così come a risorse per il tempo libero e lo sport; in breve, a situazioni di maggiore interazione con i non-Rom in situazioni molteplici e variegate. Tuttavia implica anche un contesto fragile in cui la situazione di tali comunità risulta estremamente vulnerabile. Molte famiglie Rom si sono stabilite in questi quartieri nel momento della loro creazione, allo stesso modo del resto degli abitanti. In altri casi i Rom sono arrivati attraverso espliciti processi di reinsediamento ad opera delle autorità pubbliche: talvolta a seguito di politiche pubbliche di risistemazione, in cui le autorità pubbliche li hanno rimossi da altre zone (in genere insediamenti informali peri-urbani) offrendo loro alloggi sociali.

## Dinamiche e tendenze:

Le dinamiche più frequenti in suddetti quartieri sono collegate ai seguenti aspetti:

- **Concentrazione fisica vs. dispersione:**

in alcuni centri urbani i Rom sono dispersi in varie zone (abitate dalla classe operaia o da quella medio-bassa) e all'interno di taluni quartieri la percentuale di Rom non è molto alta ed essi risultano distribuiti in diverse strade e unità abitative. In altri casi, la percentuale di Rom che vive nei quartieri tende ad essere superiore oppure questi si concentrano maggiormente in alcune strade o vivono per lo più insieme negli stessi condomini. Il livello di concentrazione/dispersione all'interno di un quartiere influenza direttamente le possibilità di integrazione dei Rom. Di norma infatti una maggiore concentrazione rende più difficile l'integrazione, mentre la distribuzione fisica la rende notevolmente più facile. Talvolta tale concentrazione fisica non è una caratteristica iniziale dei quartieri, ma compare col passare del tempo a causa dei maggiori tassi di natalità dei Rom e della tendenza delle minoranze a stabilirsi nella stessa zona.

- **Concentrazione etnica vs. diversità:** in questi quartieri sono osservabili diverse tendenze. In alcuni casi l'equilibrio tra Rom e non-Rom continua nel tempo; in altri vi è una tendenza

verso l'aumento della concentrazione etnica. Infatti, mentre a volte la zona migliora e vi è mobilità fisica o sociale, in altri casi la mobilità si verifica a seguito dell'arrivo nella zona di nuovi Rom o talvolta di immigrati; il classico fenomeno della "fuga dei bianchi" condiziona la concentrazione delle persone Rom nei quartieri Rom (nei paesi dell'Europa centrale e orientale) o di Rom e immigrati in tali quartieri (Europa occidentale). Questa concentrazione etnica si verifica non solo in relazione agli alloggi, ma possiede anche un effetto moltiplicatore sui servizi pubblici esistenti, soprattutto nel settore scolastico a causa del maggiore tasso di natalità dei Rom e della gran parte degli immigrati.

- **Stagnazione vs. cambiamenti positivi:**

mentre alcuni di questi quartieri possono rimanere in una situazione in cui per anni non vengono creati nuovi servizi e né apportati miglioramenti, in altri casi vi è un investimento permanente nella zona (miglioramento delle reti di trasporto, miglioramento e creazione di nuove infrastrutture quali parchi, centri sportivi pubblici, assistenza sanitaria, istruzione, ristrutturazione di edifici, richiamo di imprese private e servizi, ecc.). Tali tendenze dipendono da politiche pubbliche: mentre nel primo caso, i quartieri stagnano a causa della mancanza di investimenti pubblici e miglioramenti infrastrutturali, che non agevola le dinamiche economiche all'interno del quartiere, il progresso sociale è scarso e la qualità della vita tende a diminuire, nel secondo caso il quartiere prende parte alle dinamiche positive del resto della città. Sostenere la qualità di infrastrutture e situazioni abitative di base (gli alloggi sociali sono spesso di bassa qualità) è fondamentale per realizzare miglioramenti.

- **Integrazione crescente vs. isolamento:**

in molti di questi quartieri, i Rom diventano "cittadini normali" scarsamente distinti dal resto dei loro vicini. Pur mantenendo le proprie tradizioni familiari e di gruppo, essi seguono gli stessi modelli di comportamento dei loro vicini in relazione a partecipazione sociale e civica, accesso e utilizzo dei servizi, ecc. Infatti Rom e non-Rom interagiscono continuamente nella vita quotidiana e questo comporta, ad esempio, l'aumento dei matrimoni misti. In molti altri casi questa evoluzione non si verifica e, nonostante la vicinanza fisica, i Rom tendono a rimanere isolati o adottare diversi modelli di comportamento in relazione ad accesso e utilizzo dei servizi così come alle loro interazioni quotidiane. La suddetta distribuzione fisica, così come l'esistenza di programmi di sostegno, tra i vari fattori, influenzano tali tendenze.

• **Tensione da inclusione vs. processi di esclusione:** tale tensione è determinata da opportunità e rischi connessi alla regolare interazione. Le pratiche discriminatorie a livello individuale e di gruppo condizionano i processi di esclusione. Le pratiche partecipative, ad esempio attraverso le associazioni Rom che includono giovani e donne, la necessità di leader Rom, ivi inclusi quelli religiosi, così come la partecipazione dei Rom ad associazioni civiche tematiche e collettive accelerano i processi di inclusione. L'accesso ai servizi pubblici così come a redditi e prestazioni pubbliche rappresenta uno dei pilastri dell'integrazione dei Rom, ma in alcuni casi può contribuire a creare situazioni di dipendenza se non viene associato a misure di attivazione o non crea condizionalità.

## Frequenza - paesi

È possibile trovare Rom che vivono in quartieri urbani e suburbani in molti paesi dell'Europa. Il fatto che tali gruppi Rom tendano a essere meno visibili in quanto meno concentrati o semplicemente perché le loro abitudini di vita sono simili a quelle dei loro vicini, non significa che questo tipo di circostanza sociale non sia frequente. Ad esempio, questa è la situazione più comune in Spagna, dove nella gran parte delle città si trovano famiglie/gruppi Rom impegnati, a volte da generazioni, in processi di inclusione socioeconomica e che vivono in quartieri urbani integrati, così come nel sud della Francia (in città come Perpignan) e spesso anche nell'Europa centrale (Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia), nonché in Polonia, Romania e Bulgaria.

## 1.2. Comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani segregati

### Descrizione

La presente categoria include le comunità Rom che vivono in quartieri o distretti urbani e suburbani, ivi incluse le zone di influenza urbana, caratterizzati da concentrazione etnica (il più delle volte esclusivamente Rom) e alti livelli di povertà e privazione.

Questa categoria comprende una vasta gamma di situazioni, di cui le più frequenti sono: quartieri deteriorati nei centri urbani; strade o quartieri nella periferia urbana, quartieri spazialmente isolati intorno a città e paesi, baraccopoli, insediamenti o zone residenziali semi-rurali alla periferia di città o paesi. È altresì frequente trovare Rom che abitano in case popolari e vecchi edifici nei centri

urbani storici, edifici residenziali multi-familiari, grattacieli a basso comfort (di tipo modernista/post Seconda guerra mondiale), edifici industriali occupati dai Rom nel contesto della deindustrializzazione, posti letto per lavoratori nei pressi di ex aree industriali (alcune delle quali sono attualmente aree industriali dismesse).

Le cause del proliferare di suddetti quartieri e distretti variano notevolmente a seconda di paesi e situazioni: in alcuni casi i Rom vi abitano da lunghi periodi, a volte da generazioni (è il caso dei centri di città/paesi); in altri si tratta del risultato di processi di migrazione dalle campagne verso le città; in altri casi ancora essi sono stati occupati dai Rom dopo la caduta del blocco sovietico; spesso si tratta della conseguenza di politiche pubbliche di risistemazione in cui i Rom sono stati reinsediati in massa, e talvolta i processi di concentrazione sono stati accelerati da sfratti e rimozione di inquilini ad alto rischio dagli alloggi di base, spesso ai margini delle città e distanti dai servizi pubblici.

## Dinamiche e tendenze

Alcune delle dinamiche e tendenze più frequenti in questo tipo di habitat sono collegate ai seguenti aspetti:

• **Segregazione vs. integrazione:** la situazione più comune in zone di questo tipo è infatti che, dal punto di vista degli urbanisti, i Rom devono essere tenuti al di fuori delle principali dinamiche cittadine e rimanere quindi isolati, oppure essere rimossi in caso di riqualificazione o rigenerazione urbana della zona in cui risiedono e dove c'è bisogno di terreni (ad es. espansione della città, necessità di creare nuove infrastrutture per i servizi pubblici, costruzione di una nuova strada nelle vicinanze). Questo approccio implica come conseguenza una mancanza di misure volte a migliorare l'accessibilità fisica (strade, trasporti pubblici, servizi di gas ed elettricità, raccolta dei rifiuti, ecc.) o l'accessibilità sociale (relazioni sociali nelle città). La segregazione è una caratteristica che prescinde dall'ubicazione isolata (distanza fisica tra il quartiere svantaggiato e le aree compatte della città o del paese), periferica (ubicazione ai margini della città) o integrata (nelle zone residenziali integrate della città, ivi inclusi i centri urbani). I confini di tali zone possono essere sia simbolici (ossia quando la zona è socialmente percepita come pericolosa oppure come strada degli zingari, un ghetto, ecc.) che fisici (ossia quando la zona è separata da altre zone residenziali da un'area industriale, un'autostrada, un corso d'acqua, una discarica, ecc.) nonostante il fatto che la segregazione risulti maggiore quando esiste una separazione fisica o nella zona vivono solo abitanti Rom.

• **Deterioramento vs. miglioramento:** la tendenza comune in questi quartieri riguarda il fatto che infrastrutture, beni e servizi esistenti sono precari e tendono a deteriorarsi nel corso del tempo in assenza di manutenzione o miglioramenti. In alternativa esiste semplicemente una carenza di infrastrutture di base quali marciapiedi, elettricità, acqua corrente, reti di assistenza sanitaria. ecc.). Gli edifici sono spesso di bassa qualità e molti alloggi sono rappresentati da baracche di fortuna costruite con cartone, scarti di metallo e mattoni di fango e spesso prive di finestre, porte e pareti. In molti casi la presenza di edifici di bassa qualità, congiuntamente alla mancanza di pianificazione urbana o all'espansione caotica, rappresenta un grave rischio per i loro abitanti.

• **Attrattività vs. stigmatizzazione:** l'effetto negativo della stigmatizzazione, associata alla definizione di profili in base a etnia e situazioni culturali piuttosto che socioeconomiche, ha una duplice dimensione: dal punto di vista della stigmatizzazione, i quartieri con un'alta concentrazione di Rom vengono percepiti come il simbolo di tutti i mali urbani (violenza e insicurezza, spaccio, abuso di droghe. ecc.). Di conseguenza, tali zone offrono scarse attrattive a imprese e abitanti, pertanto non beneficiano di investimenti da parte di fornitori privati (ad esempio negozi di alimentari) per la fornitura di beni, servizi o opportunità di lavoro. Queste zone non risultano affatto interessanti neanche per i professionisti dei servizi pubblici, specie per i più competenti e rilevanti per il miglioramento delle condizioni socioeconomiche (insegnanti, medici, ecc.). Dalla parte dei Rom, la stigmatizzazione dei loro quartieri condiziona la propria consapevolezza di sé e riduce l'aspettativa di miglioramenti, portando spesso all'auto-stigmatizzazione. Talvolta la stigmatizzazione viene aggravata dall'intensificarsi di situazioni di delinquenza, violenza e criminalità.

• **Abbandono pubblico vs. impegno pubblico:** per molti funzionari eletti a livello locale e autorità pubbliche, risolvere questa situazione non rappresenta una priorità. In molti casi inoltre, dato che i Rom sono confinati in queste zone, non rappresentano una questione di pubblico interesse per la città in quanto il problema non è visibile. Un discorso comune a molti rappresentanti eletti a livello locale e cittadini è quello di considerare i Rom pienamente responsabili della loro situazione. Una tipica espressione di tale mancanza di interesse pubblico e di simili accuse è la frase: "non

vogliono essere integrati"; un ulteriore esempio di questa negligenza e mancanza di impegno da parte delle autorità pubbliche è la frequente espressione: "neanche la polizia entra in questo quartiere". La mancanza di impegno pubblico influenza altresì il calo di interesse e impegno dei Rom nella cura dei beni pubblici e privati (principalmente manutenzione e cura delle abitazioni).

• **Concentrazione etnica vs. mobilità:** l'attuale tendenza in tale situazione propende all'aumento della concentrazione etnica. Queste zone sono infatti prive di qualsiasi mobilità fisica o sociale, mentre i casi in cui si verifica la mobilità sono dovuti all'arrivo nella zona di nuovi Rom o talvolta di immigrati; come nel caso della categoria precedente, il classico fenomeno della "fuga dei bianchi" condiziona la concentrazione di persone Rom nei quartieri Rom. Tale concentrazione etnica si verifica non solo in relazione agli alloggi, ma possiede anche un effetto moltiplicatore sui servizi pubblici esistenti, soprattutto nel settore scolastico a causa del maggior tasso di natalità dei Rom.

## Frequenza - paesi

Casi di Rom che vivono in quartieri urbani o suburbani esistono in tutti gli Stati membri dell'UE, ma sono più frequenti in Repubblica slovacca (ad es. Luník IX a Kosice), Repubblica ceca (ad es. Hrušov a Ostrava), Ungheria (ad es. il distretto 8 a Budapest), Romania (ad es. il distretto 5 Ferentari a Bucarest), Bulgaria (ad es. Stolipinovo a Plovdiv), Grecia (ad es. Ifaistos a Komotini), Spagna (ad es. Los Almendros ad Almería), Portogallo (ad es. Las Pedreiras a Beja), Italia (campi nei dintorni di varie città) e Francia (soprattutto nel sud del paese). Ma esistono esempi di suddetta categoria in tutti gli Stati membri dell'UE<sup>14</sup>. In tutti i paesi, ma soprattutto in Repubblica ceca, Ungheria, Bulgaria, Slovacchia e Romania, concentrazione, emarginazione ed esclusione dei Rom nelle aree urbane sono il prodotto di processi complessi e multiformi. I quartieri urbani Rom si sono formati sia a seguito della ricostruzione urbana successiva alla Seconda guerra mondiale e delle trasformazioni del mercato del lavoro che hanno causato un'estensiva migrazione urbana e il reinsediamento dei Rom; sia a seguito del crollo del blocco sovietico negli anni Novanta, che ha causato il declino o la chiusura di settori industriali e la disoccupazione di massa che ha colpito il lavoratori non qualificati (di cui una parte significativa erano Rom) in maniera sproporzionata.

<sup>14</sup> Gli intervistatori che hanno condotto l'indagine UE-MIDIS hanno accertato che più della metà degli intervistati (54 %) nei sette Stati membri (Repubblica ceca, Grecia, Romania, Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Ungheria) vivevano in quartieri abitati in prevalenza da immigrati/minoranze, soprattutto in Bulgaria (72 %) Romania (66 %), Slovacchia (65 %) e Grecia (63 %). Tali dati non possono essere considerati rappresentativi dell'intero universo geografico e sociale delle comunità Rom a livello nazionale nei paesi presi in esame e i risultati sono falsati dalla limitata gamma di persone intervistate, ma costituiscono comunque un innovativo tentativo di tracciare la varietà delle situazioni Rom. FRA UE (2009d) *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States – An analysis of EU-MIDIS data* (Vienna: FRA). Disponibile all'indirizzo: <http://www.fra.europa.eu/>

15 Dertwinkel, Tim (2008) *Economic Exclusion of Ethnic Minorities: Indicators and Measurement Considerations*. Centro europeo per le questioni delle minoranze (ECMI), dicembre.

### 1.3. Comunità rom che vivono in insediamenti rurali segregati

#### Descrizione

La presente categoria include i gruppi Rom che vivono in insediamenti rurali segregati, isolati da città e paesi o situati in prossimità di paesi e caratterizzati da situazioni di estrema privazione. In molti casi suddette comunità si trovano immerse nella campagna, in altri si tratta di insediamenti formali o informali nei pressi di villaggi già esistenti ma funzionanti in parallelo in quanto villaggi Rom. In alcuni paesi (Slovacchia, Romania e Ungheria) il modello di "villaggio segregato" inizia ad essere percepito come diverso da quello di "insediamento rurale segregato". Un villaggio o alcuni quartieri del villaggio vengono ghettizzati con il rischio di diventare un territorio Rom con drammatiche conseguenze in termini di segregazione, discriminazione ed esclusione socio-economica.

Tali insediamenti rurali segregati hanno diverse origini: in alcuni casi i Rom vi abitano da diversi anni e generazioni, in quanto alcuni di loro lavoravano per gli agricoltori svolgendo professioni tradizionali in qualità di fabbri, cestai, produttori di caldaie, ecc. Molti di questi insediamenti, soprattutto negli ex paesi comunisti, sono sorti all'inizio degli anni Cinquanta quando i governi hanno promulgato leggi che costringevano i Rom alla sedentarietà; alcuni Rom si sono stabiliti in questi insediamenti mentre lavoravano per aziende agricole del governo, miniere e piccole industrie; in alcuni casi i Rom hanno ricevuto piccoli sussidi casa e hanno costruito abitazioni in zone rurali più economiche e semi-abbandonate. Molti altri insediamenti sono emersi sulla scia di un cambiamento di regime, quando i Rom hanno perso il proprio lavoro; in altri casi i villaggi sono stati costruiti come alloggi permanenti o temporanei per le vittime di inondazioni rimaste senza casa o a seguito di altre catastrofi naturali.

L'accessibilità fisica e le carenze infrastrutturali – l'assenza di attrezzature (elettricità, gas, acqua corrente, ecc.) e servizi (sicurezza pubblica, istruzione, servizi sanitari, ecc.) di base – rappresenta una questione di primaria importanza per gran parte degli insediamenti, che molto spesso sono totalmente scollegati dalla governance pubblica e dal tessuto sociale generale. Nella gran parte dei casi si tratta di alloggi costruiti dagli stessi Rom utilizzando materiali inappropriati e senza alcuna pianificazione urbanistica. Si tratta in realtà di insediamenti che crescono naturalmente senza pianificazione e controllo mediante l'annessione casuale di nuove costruzioni fabbricate in maniera autonoma. In linea di principio, esistono notevoli differenze tra zone rurali e urbane sotto molti aspetti: accesso a trasporti e infrastrutture industriali/commerciali, accesso a servizi sanitari, d'istruzione e di altro tipo, ivi incluse associazioni di beneficenza e reti di comunità, livelli di reddito e tipologie

di fonti di reddito. La povertà risulta in effetti più grave nelle zone rurali che in quelle urbane, il che significa che i Rom che vivono nelle zone rurali sono "doppiamente perdenti"<sup>15</sup>: in aggiunta all'impossibilità di accedere alle reti di sicurezza sociale disponibili nelle aree urbane, i Rom rurali non possono neanche accedere alle risorse produttive (principalmente terra e capitale circolante) necessarie per l'agricoltura di sussistenza, causando spesso mancanza di cibo e mezzi di riscaldamento.

#### Dinamiche e tendenze

- **Espansione e crescita:** elevati tassi di natalità, matrimoni precoci e altre situazioni favoriscono la rapida crescita del numero dei residenti di queste baraccopoli e la loro conseguente espansione, a volte tramite la costruzione di nuove case, altre tramite annessione o ampliamento di quelle esistenti (talvolta nelle zone rurali le questioni relative agli alloggi sono legate ad affari informali e locazioni abusive); tale crescita porta altresì a un crescente squilibrio tra il numero di Rom e non-Rom nel caso di insediamenti situati nei pressi di villaggi. Nonostante le promesse fatte da diversi governi per ridurre il numero di insediamenti rurali Rom, soprattutto durante il processo di pre-adesione, ne continuano a emergere di nuovi in molte regioni.
- **Mancanza di beni di consumo di base e opportunità economiche:** molti Rom vivono in baracche mal costruite, sovraffollate e situate in insediamenti isolati e segregati, lontani da servizi sanitari, scuole, occupazione e negozi. La mancanza di proprietà immobiliare non consente ai Rom che vivono in tali insediamenti di produrre beni, intraprendere attività redditizie o addirittura raggiungere l'autosufficienza. Nella gran parte di queste zone rurali non esiste un'economia diversificata e pertanto nemmeno alcuna alternativa all'agricoltura. Inoltre le opportunità di lavoro stagionale sono state drasticamente ridotte a causa della meccanizzazione dell'agricoltura.
- **Alti livelli di dipendenza:** molte popolazioni Rom che vivono nelle zone rurali sono caratterizzate da un'estrema povertà, che le rende fortemente dipendenti dai servizi sociali in quanto per la gran parte delle famiglie le prestazioni pubbliche rappresentano un'importante, se non l'unica, fonte di reddito (pensioni, sostegno ai figli, ecc.). L'attuale crisi economica, che sta causando una riduzione della spesa sociale, è destinata a peggiorare ulteriormente tale situazione. Elevati livelli di

dipendenza contribuiscono ad aggravare il circolo vizioso dell'esclusione costringendo spesso i Rom a cadere nella trappola del debito, sottomettersi o venire sottomessi a varie forme di sfruttamento, vivere in isolamento e perdere la propria autostima, causando un deterioramento delle regole di base della convivenza.

- **Insicurezza giuridica** (frequente altresì nella seconda categoria): negli insediamenti rurali esistono diverse dimensioni di insicurezza giuridica; in molti casi i Rom non hanno diritti di proprietà sui terreni in cui sorgono le loro case. Tali terre si trovano in un limbo giuridico oppure appartengono a proprietari privati, mentre in altri casi sono di proprietà dello Stato. Gran parte delle case è stata costruita dagli stessi residenti in aree non urbane, il che significa che alcuni comuni si rifiutano di fornire servizi pubblici (elettricità, acqua corrente, ecc.) in quanto tali insediamenti risultano "irregolari" nonostante i residenti vi abitino da decenni. Molti edifici sono illegali, le infrastrutture sono costruite in maniera non adeguata, mal gestite e prive di servizi igienico-sanitari. L'assenza di qualsiasi processo di legalizzazione per tali insediamenti rende pertanto difficile il censimento dei loro abitanti e pone barriere pratiche all'accesso a numerosi servizi.

- **Aumento della migrazione:** negli insediamenti rurali esistono diverse dimensioni di processi migratori. Vi è una tendenza generale alla migrazione dalle zone rurali verso le città in particolare nei nuovi Stati membri in cui la popolazione attiva nel settore agricolo continua a ridursi e vi è una mancanza di diversificazione economica; anche i Rom sperimentano tale tendenza. In alcune zone in cui vi è un'alta concentrazione di Rom (colonizzazione), anche i non-Rom tendono a migrare lontano, spesso verso altri paesi. Infatti molti Rom che hanno avviato processi migratori verso i paesi dell'UE-15 vivevano in zone rurali.

## Frequenza - paesi

La percentuale di Rom che vive in zone rurali è molto elevata in alcuni paesi, come nel caso di Romania, Repubblica slovacca, Ungheria e Bulgaria. In Slovacchia si stima che il 25% della popolazione Rom viva in 338 insediamenti rurali, di cui 281 (con quasi 50 000 abitanti) sono completamente isolati a causa di barriere fisiche e di altro tipo<sup>16</sup>. In Romania si stima che tra il 40,5 e il 65% dei Rom viva in insediamenti rurali situati in vaste aree della Romania, con alti livelli di concentrazione nelle province di Brasov, Mures, Alba, Cluj, Dolj e Mehedinti<sup>17</sup>. In Ungheria si stima che tra il 44 e il 60% della

popolazione Rom viva in insediamenti rurali segregati, concentrati principalmente in 33 microregioni situate in particolare nell'Ungheria settentrionale e nel Nord Alföld (grande pianura ungherese) e ritenute dal governo ungherese gravemente svantaggiate<sup>18</sup>. Anche le aree di frontiera tra gli Stati membri presentano un'elevata concentrazione di insediamenti rurali Rom, con un gran numero di insediamenti/villaggi/ghetti ad esempio lungo i confini tra Ungheria-Slovacchia, Romania-Serbia e Romania-Ungheria. In Bulgaria tra il 43 e il 48% dei Rom vive in zone rurali<sup>19</sup>. In altri paesi, come Grecia e Portogallo, una notevole percentuale di Rom vive in baraccopoli rurali. Nel caso della Grecia, circa 63 000 su 250 000 Rom, quindi più del 25% del totale della popolazione Rom, vivono in insediamenti rurali segregati, in particolare nel nord della Grecia, mentre in Portogallo i Rom sono concentrati nella regione dell'Algarve<sup>20</sup>.

## 1.4. Rom migranti e cittadini rom dell'UE che si spostano all'interno degli stati membri dell'UE-15

### Descrizione

La presente categoria include i Rom che migrano a breve e medio termine verso i paesi dell'UE-15 (principalmente provenienti dall'ex Jugoslavia), nonché i cittadini Rom dell'UE di norma originari dei paesi dell'Europa orientale e centrale (principalmente Romania e, in misura minore, Bulgaria, Slovacchia e Repubblica ceca) che migrano verso l'UE (principalmente nei paesi dell'UE-15)<sup>21</sup>. Tale processo migratorio non è un fenomeno totalmente nuovo in Europa in quanto si è svolto in diverse fasi, ma è diventato più evidente a seguito della caduta dei regimi dell'ex Unione Sovietica e del recente allargamento dell'UE<sup>22</sup>.

In linea di principio, la migrazione coinvolge fattori di spinta legati a condizioni economiche avverse e scarse aspettative di miglioramento nei paesi di origine, così come fattori di richiamo legati alle attrattive e opportunità offerte dai paesi di destinazione. Al giorno d'oggi ci troviamo di fronte a un nuovo contesto migratorio in quanto stanno emergendo nuove forme di migrazione come quella circolare o quella di ritorno. Per quanto concerne le migrazioni dei Rom, povertà e razzismo, discriminazione e a volte violenza sono i principali fattori scatenanti alla base degli spostamenti dei cittadini Rom dell'UE o di paesi terzi. I principali fattori di richiamo possono essere molteplici: in alcuni casi, e questi sono i più visibili, vi è una tendenza a una migrazione di ritorno temporanea, legata alle aspettative di ottenere risorse economiche (soprattutto attraverso attività informali e prestazioni pubbliche); è altresì provato che la

- <sup>16</sup> Altrock, Uwe et al. (2006) *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention* (Aldershot: Ashgate Publishing).
- <sup>17</sup> Revenga, Ana, Dena Ringold e William Martin Tracy (2002) *Poverty and Ethnicity A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe*. Documento tecnico n. 531 della Banca mondiale. Berescu, Catalin e Celac, Mariana (2006) *Housing and Extreme Poverty. The Case of Roma Communities* (Bucarest: Ion Mincu University Press). Si veda anche <https://childhealthnow.com/>.
- <sup>18</sup> Presidenza ungherese dell'UE (2011) *Background information on the territorial aspects of extreme poverty Informal Contact Group meeting*. 18 febbraio. Si veda anche ministero degli Affari esteri, Ungheria (2004) *Gypsies/Roma in Hungary. Fact Sheets on Hungary*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.mfa.gov.hu/>.
- <sup>19</sup> Informazioni disponibili all'indirizzo: <http://www.euromanet.eu/>
- <sup>20</sup> Pavlou, Miltos (2009) 'Housing Conditions of Roma and Travellers' Greece RAXEN National Focal Point. Marzo. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.nchr.gr/>
- <sup>21</sup> Tanner, Arno (2005) *The Roma of Eastern Europe: Still Searching for Inclusion*, maggio. Disponibile all'indirizzo: <http://www.migrationinformation.org/>
- <sup>22</sup> Ibid.

- 23 **Maisongrande, Vincent (2011) 'Les circulations migratoires roumaines en Europe: Réseaux sociaux et inscription dans l'espace'.** Disponibile all'indirizzo: <http://tel.archives-ouvertes.fr/>
- 24 **FRA (2009b) Comparative report: The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, novembre.**
- 25 **Come ad esempio la richiesta del visto tra Repubblica ceca e Regno Unito in passato e di recente tra FYROM e Svezia, nonché i conflitti frontalieri tra Francia, Inghilterra e Germania.**
- 26 **Questo è risultato evidente nella controversia derivante dal rimpatrio collettivo dei Rom rumeni e bulgari verso i loro paesi d'origine ad opera del governo francese nell'estate del 2010.**
- 27 **Nonostante questa tendenza, esistono anche molti casi di Rom migranti che seguono modelli simili ad altri migranti e raggiungono notevoli livelli di integrazione.**
- 28 **FRA (2009b) op. cit.**
- 29 **Commissione europea (2010b) Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, unità G.4. Manoscritto completato nel mese di giugno.** Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/progress>
- 30 **FRA (2008) "Relazione sugli avvenimenti. Violenti attacchi contro la popolazione Rom in Italia". 5 agosto.** Disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/>

migrazione dei Rom comporti schemi circolari<sup>23</sup>. In altri casi la migrazione è connessa alla ricerca di una forma più stabile di occupazione e alla speranza di trovare servizi pubblici di migliore qualità (istruzione e salute) nei paesi di destinazione. Altri fattori di richiamo includono amici e parenti Rom già insediati nei paesi di destinazione che spesso forniscono informazioni e sostegno, la presupposizione di trovare migliori opportunità nei paesi di destinazione legata alla percezione di una minore discriminazione anti-Rom, una fiduciosa, ma vaga, idea di opportunità economiche per raggiungere un "buon livello di vita" nel paese di destinazione, sebbene non sempre si basi sull'esperienza di altri migranti<sup>24</sup>.

Disoccupazione, povertà, razzismo e sentimenti di radicamento si sono aggravati negli ultimi anni e potrebbero aumentare a causa dell'attuale contesto di crisi economica. I Rom aspirano a un futuro migliore e intendono la mobilità come un'opportunità; i paesi dell'UE-15 sono infatti tenuti a fornire un ambiente sicuro, migliore protezione e prestazioni sociali. Alcuni gruppi di immigrati radicati godono della piena cittadinanza nei paesi di accoglienza (dove sono considerati minoranze nazionali o minoranze etniche). Negli stessi paesi, altri gruppi vengono considerati rifugiati o richiedenti asilo e non hanno il permesso di soggiorno; in altri paesi ancora, essi vengono considerati richiedenti asilo/rifugiati, ma non soddisfano (o non sono autorizzati a dimostrare) le condizioni necessarie all'ottenimento di tale qualifica.

## Dinamiche e tendenze

**Crescente importanza nell'agenda politica:** la questione dei Rom è entrata nell'agenda politica internazionale e dei mezzi di comunicazione soprattutto a causa della migrazione dei Rom. Si è comunque rivelato un argomento di dibattito nei media non esente da stereotipi in tutta Europa e soprattutto nei principali paesi di origine e destinazione. Questo ha contribuito a peggiorare la percezione pubblica dei Rom. La migrazione dei Rom ha altresì più volte portato a tensioni diplomatiche tra governi<sup>25</sup>, esacerbando temporaneamente le relazioni tra la Commissione europea e alcuni Stati membri<sup>26</sup>. Il dibattito sulla migrazione dei Rom ha anche alimentato discorsi politici razzisti, talvolta pronunciati da partiti politici xenofobi, altre volte da gruppi estremisti e in alcuni casi anche da governi.

**Confusione generalizzata e inadeguatezza dei meccanismi ordinari:** gran parte dei paesi che ricevono i Rom si sono trovati sommersi dai nuovi arrivati e dai loro flussi migratori. Il comportamento migratorio dei Rom generalmente differisce dai flussi migratori classici<sup>27</sup>: essi di solito si muovono in gruppi (familiari), tendono a vivere o riunirsi in famiglie allargate e a spostarsi tra diverse città o regioni in base a opportunità economiche, pressioni sociali e grado di benevolenza o controlli

amministrativi; a volte una parte del gruppo rimane nel paese di destinazione, mentre un'altra parte torna nel paese di origine per brevi periodi di tempo. In realtà, tutti questi modelli di migrazione corrispondenti a gruppi di Rom sedentari che conservano in qualche misura uno spirito nomade e rimangono coerenti con il tradizionale stile di vita dei Rom, non solo sorprendono i cittadini ma provocano anche una confusione generalizzata in seno alle amministrazioni, che hanno l'impressione che i Rom sfruttino, e quasi derubino, gli Stati sociali senza dimostrare nessun ulteriore impegno nei confronti del paese di accoglienza. Nonostante alcuni recenti studi, si sa comunque molto poco riguardo questo fenomeno<sup>28</sup>. Questo genera particolari esigenze e problematiche che i governi locali non sono abituati ad affrontare. I servizi pubblici non sono infatti abituati o adatti a gestire situazioni simili; in molti casi i rapporti diventano conflittuali o semplicemente risultano inesistenti. I servizi specializzati per gli immigrati, sia pubblici che privati, incontrano difficoltà simili a causa della mancanza di esperienza nella gestione di tali situazioni.

### Ostilità crescente e approccio dell'ordine pubblico:

l'ostilità nei confronti di cittadini e migranti Rom, che talvolta sfocia in violenza, si verifica con allarmante frequenza nell'UE<sup>29</sup>; tale ostilità risulta aggravata da scontri locali causati da rifiuto, conflitti di interesse, atteggiamenti sospetti, discorsi xenofobi e un clima di crescente intolleranza. Tale ostilità si verifica altresì in alcuni casi tra Rom migranti e Rom già stabiliti nel paese, in parte a causa di una crescente competizione per risorse primarie, posti di lavoro e sussidi. La presenza di Rom migranti, ivi inclusi quelli provenienti da altri paesi dell'UE, viene sempre più considerata una questione di "ordine pubblico" piuttosto che una questione di politiche di integrazione<sup>30</sup>. Questo approccio, orientato verso la sicurezza, viene altresì giustificato dalla presenza, in certi casi, di alcune forme di sfruttamento umano e attività criminali.

### Espansione del circolo vizioso di esclusione e discriminazione:

nonostante le esperienze di Rom migranti che si sono integrati con successo nella società di accoglienza, nella gran parte dei casi i Rom migranti devono sopportare gli effetti domino di una catena di eventi e processi negativi che si rafforzano reciprocamente: la mancanza di documentazione comporta il mancato riconoscimento di alcuni diritti, il che implica a sua volta una mancanza di accesso a servizi e opportunità di lavoro, aumentando così discriminazione ed esclusione. Tali situazioni sono aggravate dall'incertezza relativa al godimento dei diritti connessi alla cittadinanza europea, dalla mancanza di tutela dei minori, dalla mancanza di protezione contro talune forme di sfruttamento umano, ecc. Alcune forme specifiche di migrazione e comportamenti dominati dalla logica delle comunità chiuse rendono più difficile per i servizi pubblici affrontare tale situazione, fornendo uno scarso supporto al di là del sostegno al reddito e dell'accesso a taluni servizi,



tralasciando però lo sviluppo di azioni efficaci volte alla promozione e all'inclusione di questi Rom.

## Frequenza - paesi

I Rom migranti nell'UE provengono principalmente dalla ex-Iugoslavia, mentre i cittadini Rom dell'UE che si spostano all'interno dei paesi dell'UE-15 di solito provengono da Romania e Bulgaria. Negli anni Novanta questa migrazione era diretta principalmente verso Italia, Francia, Regno Unito, Germania e Belgio, ma più recentemente ha raggiunto tutti gli Stati membri dell'UE-15, ivi inclusi paesi periferici come Irlanda, Spagna o Portogallo e, in misura minore, paesi nordici come Svezia, Danimarca e Finlandia. Nonostante numerosi recenti studi, non esiste un quadro chiaro relativo al numero di Rom che hanno lasciato parzialmente o completamente il loro paese d'origine per trasferirsi altrove. L'opinione generale è che tale numero sia aumentato significativamente nel corso dell'ultimo decennio<sup>31</sup>.

## 1.5. Rom nomadi e stili di vita (semi-) nomadi

### Descrizione

La presente categoria include i Rom a cui è stata popolarmente assegnata una vasta gamma di denominazioni (Nomadi, Sinti, Rom, Traveller, ecc.) e che continuano a tenere uno stile di vita nomade o semi-nomade o vengono trattati quale popolazione itinerante dalle autorità e dalla popolazione maggioritaria. Nell'Europa occidentale i nomadi (Traveller) tendono a vivere in luoghi separati, spesso progettati appositamente per loro (siti, campi, ecc.) e situati a distanza dalle popolazioni maggioritarie e di solito costruiti dalle autorità locali, ma a volte tendono altresì a stabilirsi temporaneamente in luoghi improvvisati a causa della mancanza di spazi adeguati alle case mobili. In altri casi uno o più soggetti possiedono o affittano un pezzo di terra dove le famiglie allargate installano le loro case mobili.

Il numero di comunità Rom nomadi è relativamente modesto rispetto alle comunità sedentarie. Gran parte dei Rom sono infatti sedentari, mentre alcuni gruppi nomadi nell'Europa occidentale continuano a tenere uno stile di vita nomade o semi-nomade<sup>32</sup>. Lo stile di vita nomade comprende tradizioni diverse in base a gruppi e paesi, ma generalmente si basa sul vivere in case mobili, di solito in gruppi che si stabiliscono temporaneamente nei campi. Per gran parte dei nomadi, la mobilità si riduce in inverno e aumenta in estate; questo fenomeno è collegato ad attività commerciali, pellegrinaggi e altri eventi sociali in cui grandi gruppi usano riunirsi in occasione di eventi specifici.

### Dinamiche e tendenze

**Sedentarizzazione vs. nomadismo:** mentre per la maggior parte dei Rom in Europa, lo stile di vita nomade appartiene al passato ed essi aspirano a vivere insieme al resto della cittadinanza, per altri lo stile di vita nomade rimane al centro della propria cultura e identità. Molti Rom si sono infatti stabiliti secoli fa, ma la sedentarizzazione di massa ha avuto luogo a metà del ventesimo secolo. Entrambe le maniere di intendere e vivere la cultura Rom richiedono accettazione, rispetto e sostegno.

**Scarso riconoscimento e accettazione:** storicamente gli Stati hanno avuto difficoltà a riconoscere il tradizionale stile di vita nomade e adeguare le normative alle loro esigenze. Questa mancanza di riconoscimento influenza la riluttanza delle autorità pubbliche a fornire servizi adeguati alle esigenze dei nomadi. Ma la suddetta mancanza di riconoscimento si basa altresì sulle scarse opportunità di ottenere uno spazio giuridico in cui stabilirsi, portando all'occupazione non autorizzata di aree urbane e accampamenti. In paesi abitati da una notevole comunità di nomadi, la mancanza di adeguate aree di sosta e campi permanenti o transitori è infatti tangibile, nonostante l'attuazione di programmi specifici<sup>33</sup>. Questa situazione genera numerose tensioni a livello locale, portando al fraintendimento, da parte di molti cittadini, delle ragioni per cui alcuni Rom continuano a tenere stili di vita alternativi, nonché alla mancanza di consapevolezza della necessità di norme adeguate e servizi specifici.

**Difficoltà amministrative:** lo stile di vita nomade pone le istituzioni pubbliche di fronte a diversi problemi amministrativi. Nelle società europee, il processo di registrazione è legato alla residenza in una giurisdizione comunale e conferisce ai cittadini una serie di diritti connessi alla protezione sociale, in alcuni paesi, che vanno dal conferimento di una linea telefonica o di energia elettrica a scolarizzazione dei bambini, assistenza sanitaria e diritti di pensione; in molti casi lo stile di vita nomade/zingaro causa un sistematico confronto con le autorità. Gli stili di vita dei nomadi richiedono adattamento e flessibilità di diverse normative e leggi e, se ciò non avviene, tali popolazioni si trovano in palesi situazioni di discriminazione con la conseguente presenza di una barriera de facto al loro accesso ai diritti. Anche in paesi in cui la legge ha fatto sostanziali progressi, come la Francia con la legge Besson<sup>34</sup>, permangono problemi irrisolti relativi alla sua attuazione e al relativo adeguamento a casi particolari.

**Politiche divergenti:** mentre in alcuni casi la roulotte è stata riconosciuta come forma di alloggio, in quanto elemento chiave volto non solo a prevenire la discriminazione ma anche a facilitare l'accesso ad altri servizi, gran parte dei paesi rimane più restia ad adottare tale approccio. Persino in casi in cui è stata ratificata una legislazione più aperta, il numero di campi disponibili è molto limitato e in

<sup>31</sup> Nonostante ciò e in base alle stime esistenti, la percentuale di Rom in molti casi non è necessariamente superiore a quella dei non-Rom provenienti dai loro paesi di origine. In Spagna ad esempio il numero totale di Rumeni è stimato a 864.278, mentre il numero dei Rom provenienti dalla Romania è stimato a 50.000. Si veda Instituto Nacional de Estadísticas (2011) 'Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011'. Disponibile all'indirizzo: <http://www.ine.es>

<sup>32</sup> Commissione europea (2010a) op. cit.

<sup>33</sup> FRA (2009c) "Le condizioni di alloggio dei rom e dei nomadi nell'Unione europea, relazione comparativa" (Vienna: FRA).

<sup>34</sup> Bidet, Michelle (2010) 'Will French Gypsies always stay nomadic and out of the law-making process?'. Atti del convegno. *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*. Conferenza internazionale. Centro Studi sui Rifugiati, Università di Oxford. 14-15 gennaio.

molte città, cittadine e paesi spesso mancano spazi disponibili. Ci si aspetta in realtà che i campi non siano solo spazi dove fermarsi o riposarsi durante gli spostamenti, ma anche terreni che prevedano sistemazioni tali da far vivere le persone in maniera dignitosa. L'approccio minimalista di gran parte delle autorità locali è spesso volto a prevenire il passaggio e il soggiorno dei nomadi nella loro giurisdizione, riducendo così la riluttanza dei propri cittadini ad avere dei nomadi come vicini.

### **Frequenza - paesi**

In passato lo stile di vita nomade era frequente e continua ad essere adottato da molti gruppi Rom nell'Europa occidentale e settentrionale, specialmente in paesi come Belgio, Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Irlanda e, in certa misura, nei paesi nordici così come nei Paesi Bassi. Nell'Europa centrale e orientale, così come nella Penisola iberica (Spagna e Portogallo), risulta praticamente inesistente; alcune comunità nomadi vivono anche in Grecia. Al giorno d'oggi esistono molteplici tendenze: mentre alcune tradizionali famiglie di nomadi/zingari hanno abbandonato il nomadismo (spesso a causa della mancanza di spazi adeguati dove vivere, sfratti e problemi amministrativi), altri continuano a perseguirlo. Molti di loro vivono in campi semi-permanenti per la maggior parte dell'anno.



## Adeguare i principi alle diverse situazioni

Le informazioni raccolte attraverso ricerca, dibattiti e scambi in merito a un crescente numero di esperienze positive hanno fornito conoscenze preziose a ricercatori, responsabili politici e operatori su un corpus di principi e criteri che devono essere seguiti da strategie, politiche e piani sui Rom<sup>35</sup>. La piattaforma europea per l'integrazione dei Rom ha adottato dieci principi di base comuni, approvati dal Consiglio, che devono essere seguiti nelle politiche sui Rom<sup>36</sup>.

Nell'attuazione delle proprie strategie nazionali di integrazione dei Rom o di serie integrate di misure, gli Stati membri devono seguire i principi di base comuni, ma anche adattarli alle diverse situazioni al fine di metterli in atto. La presente sezione inizia fornendo una presentazione del suddetto corpus di conoscenze, prezioso per tutte le strategie, i piani e i programmi rivolti ai Rom e quindi da prendere in considerazione indipendentemente dal paese e dal gruppo di Rom interessato dalle misure di inclusione; la sezione prosegue poi spiegando come tali principi e criteri di azione possano essere modulati e adattati in base alle diverse situazioni.

### 2.1. Settori, principi e criteri di azione

#### Le dimensioni dell'integrazione dei rom

Vi è una crescente consapevolezza comune del fatto che per migliorare la situazione dei Rom in Europa sia necessario sviluppare politiche volte a identificare e affrontare tutti gli aspetti della loro privazione attraverso un approccio integrato, insieme a tutela dei diritti fondamentali, lotta contro l'esclusione nonché promozione della cultura Rom e rispetto per la loro identità.

**Effettivo accesso ai diritti:** la letteratura esistente dimostra che in Europa molti Rom non godono degli stessi diritti del resto della cittadinanza o semplicemente solo di alcuni<sup>37</sup>. Godere di diritti effettivi significa più di un formale riconoscimento giuridico e richiede una legislazione adeguata, una corretta applicazione della legislazione e l'eliminazione di tutti gli ostacoli che la rendono inefficace. Un orientamento verso i diritti e la piena cittadinanza deve essere parte essenziale di qualsiasi politica globale sui Rom; l'assenza di una simile dimensione rappresenta un punto debole del funzionamento

<sup>35</sup> Tra gli altri documenti, si veda EURoma (2010) *Relazione EURoma. Roma and the Structural Funds* (Madrid: Fundación Secretariado Gitano); Consiglio dell'UE (2009) op. cit.; Commissione europea (2011a) op. cit.; commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (2011) op. cit.; Fresno, José Manuel e personale tecnico – Fundación Secretariado Gitano (2009) "Framework Document ACCEDER Programme". Visita di studio del gruppo di lavoro sull'occupazione (11-13 marzo 2009). Disponibile all'indirizzo: <http://www.gitanos.org/>; Guy, Will e José Manuel Fresno (2006) 'Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report'. Revisione *inter pares* della valutazione dell'inclusione sociale. Disponibile all'indirizzo: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>; Fresno, José Manuel (2010) 'Promoting the social inclusion of children in a disadvantaged rural environment – the micro-region

of Szécsény: Synthesis Report'. Hungary 2010. Revisione *inter pares* sull'inclusione sociale e protezione sociale e valutazione dell'inclusione sociale; GHK Consulting (2010) 'Summary of the Peer Review on "Field social work and labour counselling within the schemes of strategies combating unemployment of Roma"'. Repubblica ceca, 25-26 novembre 2010. Programma di apprendimento reciproco 2010. Revisioni *inter pares* autunnali.

36 Consiglio dell'UE (2009) op. cit.

37 Si veda ad esempio FRA (2009b) op.cit.

38 Questi includono tra gli altri, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR) (1948) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ERHC) (1950). Si veda il capitolo 4 per approfondimenti.

39 UE (2000) *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. 2000/C 364/01. Disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/charter/>; Consiglio europeo (2000a) *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*; Consiglio europeo (2000b) *Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

40 Si veda <http://www.romadecade.org/about>.

41 Presidenza spagnola dell'UE (2010) op. cit.

42 Commissione europea (2011a) op. cit.

delle politiche volte all'inclusione sociale dei Rom. Risultano elementi costitutivi essenziali di questa dimensione gli strumenti internazionali per i diritti umani<sup>38</sup> nonché gli strumenti dell'UE<sup>39</sup>. Molti diritti, benefici e risorse sono universali e pertanto tutti i cittadini hanno il diritto di goderne. L'esercizio di un diritto, l'utilizzo di una risorsa o la prestazione di un servizio devono tuttavia essere individualizzati e appositamente adattati alle esigenze di ciascun cittadino o gruppo; questo è ancora più vero nel caso delle persone che si trovano in una situazione svantaggiata.

**Inclusione socioeconomica:** povertà ed esclusione non coincidono necessariamente. La prima è qui intesa come concetto economico relativo alla mancanza di risorse materiali (precarità), mentre la seconda è un fenomeno multidimensionale che va al di là dell'approccio economico. Infatti alcuni Rom socialmente esclusi non sono poveri, ma si trovano in situazioni di esclusione a causa della mancata partecipazione alle dinamiche politiche, economiche e sociali della società. I due fenomeni sono tuttavia interconnessi e colpiscono sia le condizioni di vita delle persone che la loro maniera di partecipare alla società. Quando si affronta l'inclusione sociale dei Rom è necessario considerare contemporaneamente tre dimensioni complementari:

- **dimensione civile/politica:** implica, tra l'altro, tutela dalla discriminazione, pieno esercizio dei diritti politici e possibilità di esercitare l'impegno civico;
- **dimensione economica:** riguarda la possibilità di contribuire alla produzione di beni e servizi e la possibilità di avere accesso a (consumare) tali beni e servizi;
- **dimensione sociale:** riguarda l'agevolazione dell'accesso ai sistemi di protezione e la promozione di reti di sostegno sociale, ivi incluse le organizzazioni della comunità al di là di clan o reti familiari che, in breve, consentono alle persone di integrarsi nel loro ambiente sociale.

**Sviluppo culturale:** prendere in considerazione la dimensione culturale nella progettazione di strategie globali in materia di inclusione sociale rappresenta un presupposto per la loro buona riuscita. Molti errori e fallimenti relativi a interventi destinati ai Rom sono infatti legati a tale mancanza di sensibilità. È altresì importante evitare la confusione tra Rom in quanto minoranza etnica e quei gruppi di Rom che vivono in situazioni di emarginazione ed esclusione sociale. In una prospettiva globale infatti, l'inclusione dei Rom riguarda tutti i Rom e i loro ruoli nella società, la loro cultura, lingua, identità nonché il riconoscimento e apprezzamento dei loro beni culturali da parte della popolazione maggioritaria. Le politiche che trascurano questa

dimensione inviano alla società il messaggio che occuparsi di questioni relative ai Rom significa occuparsi esclusivamente di povertà ed emarginazione, comunicando implicitamente ai Rom che la loro *integrazione nella società* può avvenire solamente dimenticando chi sono se vogliono ottenere un avanzamento sociale.

Trattare con sensibilità la cultura Rom implica: la disponibilità di servizi sociali, educativi e sanitari culturalmente e linguisticamente adeguati; la promozione della loro storia e cultura all'interno delle comunità Rom; la proiezione di immagini positive quali modelli di ruolo positivi e la visibilità pubblica dei Rom, soprattutto nei mezzi di comunicazione e in occasione di eventi commemorativi ufficiali destinati alla popolazione maggioritaria; la promozione di manifestazioni culturali Rom nell'agenda culturale collettiva. La mancanza di accesso ai servizi di base da parte delle comunità Rom è aggravata da ostacoli legati a emarginazione, discriminazione, livelli di istruzione estremamente bassi, ecc. È necessario che l'intera società comprenda al meglio la cultura e la storia Rom in modo da aumentare la tolleranza nei confronti dei Rom.

## I quattro settori prioritari

I principali attori che operano nel campo dei Rom concordano sul fatto che i quattro settori chiave da affrontare per ottenere l'inclusione dei Rom siano occupazione, alloggi, accesso all'istruzione e assistenza sanitaria. Fin dal suo concepimento, il Decennio Rom si è infatti focalizzato su questi quattro settori chiave<sup>40</sup>, mentre la Road map della piattaforma europea per l'integrazione dei Rom ha identificato le questioni chiave relative a ognuno di questi settori<sup>41</sup> e la recente comunicazione della Commissione si riferisce agli specifici obiettivi di ciascuno di essi<sup>42</sup>. Diverse questioni trasversali traggono spunto da ognuno di questi elementi, come la parità e la discriminazione di genere, e implicano la necessità di affrontare ogni settore con un approccio di genere e antidiscriminatorio. I quattro settori chiave acquistano pieno significato se vengono affrontati mediante la dimensione civile/politica, economica e sociale.

Viste le interconnessioni esistenti tra ogni settore, è indispensabile utilizzare un approccio integrato che li affronta tutti e quattro contemporaneamente. Inutile dire che questi quattro settori sono intercorrelati: gli alloggi (condizioni e situazione geografica) influiscono sulla situazione sanitaria, condizionano l'accesso ai servizi sanitari e influenzano l'accesso alle opportunità di lavoro; la situazione sanitaria influenza il livello di istruzione, mentre l'istruzione influisce sui comportamenti relativi alla salute e sull'esposizione alle determinanti sociali della salute; il livello di istruzione e formazione professionale influenza le possibilità di occupazione mentre a sua volta l'occupazione consente di migliorare il tenore

di vita, ivi inclusi i cambiamenti delle condizioni abitative e l'accesso a istruzione e assistenza sanitaria.

Secondo questo approccio, priorità e obiettivi devono essere definiti nei diversi paesi in base agli obiettivi individuati dalla comunicazione della Commissione (2011) in base a tempi, mezzi e situazioni particolari; vi è tuttavia consenso su una serie di elementi chiave<sup>43</sup>:

- **Accesso all'istruzione** facendo in modo che tutti i bambini completino almeno la scuola primaria. Per fare ciò gli Stati membri devono garantire un'istruzione di qualità non soggetta a discriminazione o segregazione. Dovrebbero inoltre allargare l'accesso a servizi di qualità in materia di istruzione e cura della prima infanzia e ridurre il numero di abbandoni precoci dell'istruzione secondaria, secondo la strategia Europa 2020<sup>44</sup>. I giovani Rom dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire anche un'istruzione secondaria e terziaria. I principali settori di lavoro riguardano: accesso al sistema d'istruzione, istruzione e cura della prima infanzia, prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e dell'insuccesso scolastico (completamento dell'istruzione primaria e agevolazione del passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria), desegregazione, deconcentrazione etnica e integrazione educativa, transizione tra istruzione primaria e secondaria, e istruzione secondaria e terziaria allo scopo di garantire accesso al lavoro, educazione interculturale e tutela della diversità.

- **Accesso all'occupazione** riducendo il divario tra Rom e resto della popolazione. Gli Stati membri devono garantire alla popolazione Rom un accesso pieno e non discriminatorio a formazione professionale, mercato del lavoro e strumenti e iniziative per il lavoro autonomo. Occorre inoltre incoraggiare l'accesso al microcredito e dedicare la debita attenzione, nel settore pubblico, all'assunzione di funzionari qualificati Rom. I servizi pubblici per l'impiego possono rivolgersi ai Rom mediante servizi e mediazione personalizzati. Tutto ciò può attirare i Rom verso il mercato del lavoro, aumentandone così il tasso di occupazione. I principali settori di lavoro riguardano: transizione tra istruzione e occupazione, formazione professionale, sostegno individualizzato, occupabilità e accesso al mercato del lavoro formale, microcredito per imprenditoria e lavoro autonomo, formazione professionale degli adulti, qualità dell'occupazione.

- Ridurre il divario tra i Rom e il resto della popolazione dal punto di vista della situazione sanitaria migliorando l'**accesso all'assistenza sanitaria**. Gli Stati membri devono garantire ai

Rom, specialmente a bambini e donne, l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità, fornendo loro cure preventive e servizi sociali dello stesso livello e alle stesse condizioni del resto della popolazione. I principali settori di lavoro riguardano: parità di accesso a un'assistenza sanitaria di qualità<sup>45</sup>, assistenza sanitaria preventiva rivolta ai giovani Rom; abitudini e stili di vita salutari.

- **Accesso all'alloggio e ai servizi essenziali** colmando il divario tra la percentuale dei Rom che ha accesso all'alloggio e ai servizi pubblici (come l'acqua, l'elettricità e il gas) e quella del resto della popolazione. Gli interventi nel settore abitativo devono far parte di un approccio integrato comprendente, in particolare, istruzione, salute, questioni sociali, occupazione e sicurezza, nonché misure anti-segregazione. Gli Stati membri devono inoltre affrontare le esigenze specifiche dei Rom non sedentari (ad esempio permettendo loro di accedere ad aree di sosta adeguate). Essi devono intervenire attivamente con programmi mirati che coinvolgano autorità regionali e locali. I principali settori di lavoro sono relativi a: miglioramenti infrastrutturali e ambientali nelle comunità Rom, desegregazione e pianificazione urbanistica, infrastrutture sanitarie di base, misure di sostegno per il coinvolgimento della comunità.

## I dieci principi di base comuni

I dieci principi di base comuni sono volti a fornire indicazioni e orientamenti ai vari attori coinvolti nelle questioni relative ai Rom. Alcuni di tali principi, in particolare il n. 2 *approccio mirato esplicito ma non esclusivo*, il n. 4 *mirare all'integrazione generale* e il n. 7 *uso di strumenti dell'UE* sono stati esplicitamente menzionati dalle istituzioni europee in diversi documenti e dichiarazioni politiche<sup>46</sup>, presi in considerazione nell'attività della task force sui Rom nonché inclusi nella modifica dell'articolo 7, paragrafo 2 del FESR (si rinvia all'allegato I).

Insieme ai dieci principi di base comuni, altri criteri d'azione si sono rivelati utili e sono raccomandati nell'elaborazione di politiche e nello sviluppo di progetti finalizzati all'integrazione sociale dei Rom. Ne viene di seguito fornita una selezione, mentre l'allegato II presenta una descrizione più dettagliata basata su studi di casi e relazioni:

- approccio a lungo termine ivi incluso il consenso politico al di là del ciclo politico;
- programmi d'azione globali (approccio integrato) e servizi interconnessi volti a migliorare il

<sup>43</sup> Presidenza spagnola dell'UE (2010) op. cit. Commissione europea (2011a) op. cit.

<sup>44</sup> Commissione europea (2011c) *Comunicazione della Commissione. Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*. COM(2011) 66 definitivo Bruxelles, 17 febbraio.

<sup>45</sup> Si veda Commissione sui determinanti sociali della salute (2008) *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Relazione finale della Commissione sui determinanti sociali della salute* (Ginevra, OMS). Disponibile all'indirizzo [<sup>46</sup> Commissione europea \(2008a\), comunicazione della Commissione. Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato. Strumenti comunitari e politiche per l'inclusione dei Rom. COM\\_2008\\_420 CSWD 27\[1\].6.08. Bruxelles: Commissione europea, 2 luglio. Disponibile all'indirizzo:](http://whqlibdoc.who.int/Organizzazione mondiale della sanità (OMS) (2010a) Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond (Copenaghen: ufficio regionale dell'OMS per l'Europa). OMS (2010b) How health systems can address health inequities linked to migration and ethnicity (Copenaghen: ufficio regionale dell'OMS per l'Europa).</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

47 Ad esempio, il progetto **Acceder** ha dimostrato che pur essendo finalizzato ai Rom, oltre il 30 % dei beneficiari è composto da persone non-Rom.

coordinamento, stabilire partenariati e creare sinergie tra le diverse azioni;

- mobilitazione delle risorse umane, istituzionali ed economiche esistenti a disposizione;
- collaborazione con i Rom e la comunità, ivi incluse azioni di sensibilizzazione e comprensione reciproca;
- sviluppo delle capacità professionali degli attori, ivi inclusi gruppi di lavoro multiculturali nonché strumenti e materiali adeguati;
- flessibilità e adattamento dei servizi tradizionali;
- giusto equilibrio tra diritti e responsabilità: tutelare i diritti educando allo stesso tempo alle responsabilità.

## 2.2. Adeguare i principi alla diverse condizioni di vita dei rom

I principi di base comuni e gli altri criteri sopra descritti risultano utili e raccomandabili per tutte le condizioni di vita dei Rom. Le strategie da utilizzare nel seguire tali principi possono tuttavia essere diverse; la loro attuazione deve infatti essere modulata e debitamente adattata a situazioni e gruppi al fine di ottenere efficacia e coerenza. Di seguito viene spiegata in termini pratici la maniera di adattare alcuni principi e criteri comuni in base alle cinque diverse tipologie seguendo specifiche strategie e priorità.

### 1. L'effettivo accesso ai servizi tradizionali richiede il loro adeguamento alle esigenze dei Rom (p.c. 1 e 4)

Tutte le politiche di inclusione mirano a coinvolgere i Rom nella vita della società (p.c. 4) (istituzioni educative, occupazioni, servizi sanitari e alloggi tradizionali) e le politiche di inclusione dei Rom devono essere affiancate da politiche di integrazione (p.c. 1). Tali principi devono essere intesi in combinazione con altri principi quali l'"approccio mirato esplicito ma non esclusivo" (p.c. 2). Eppure un effettivo accesso ai servizi tradizionali implica che questi ultimi siano resi flessibili, sufficienti e adeguati ai Rom. Ciò implicherà approcci diversi in base alle cinque categorie descritte in precedenza e secondo diverse aree di azione.

Prendendo come esempio il settore dell'istruzione,

è necessario comprendere che non è né auspicabile né raccomandabile creare scuole speciali o scuole per Rom, e che l'integrazione dei Rom nel sistema scolastico dovrà sempre comportare l'adeguamento dei servizi di pubblica istruzione. Gli adattamenti e il grado di flessibilità varieranno a seconda delle diverse situazioni e circostanze di esclusione: ad esempio, nel caso di gruppi urbani o suburbani può risultare necessaria la creazione di criteri di dispersione per gli studenti Rom così come di servizi di compensazione; i Rom che vivono isolati dalle aree urbane possono necessitare di servizi di trasporto; i Rom migranti possono necessitare di formazione linguistica così come i Rom nomadi di specifiche norme di accesso. Strategie specifiche per l'adeguamento dei servizi generali saranno necessarie anche nelle altre aree di intervento: nel facilitare l'accesso ai servizi sanitari (esigenze diverse in base ai gruppi), l'accesso ai servizi per l'impiego (diversi gradi di qualifiche e competenze, così come di situazioni del mercato del lavoro) e l'accesso agli alloggi pubblici (livelli di reddito, criteri d'accesso, ecc.). Nella gran parte dei casi, una mancanza o un insufficiente adattamento andranno contro il principio di accesso ai servizi tradizionali.

### 2. I servizi specifici devono portare alla normalizzazione (cap. 2)

Il principio dell'approccio mirato esplicito ma non esclusivo implica la focalizzazione sulla popolazione Rom in quanto gruppo destinatario e non l'esclusione di altre persone che si trovano in situazioni socioeconomiche dello stesso tipo; le esperienze maturate dimostrano infatti che i servizi mirati ai Rom possono rivelarsi molto utili per altre persone in situazioni analoghe<sup>47</sup>. Questo principio prevede che quando i Rom si trovano in particolari condizioni di vita e vi è un notevole divario con i servizi pubblici, sono necessarie specifiche forme di intervento ed è opportuno sviluppare servizi dedicati ai Rom. Tale approccio non deve scindere gli interventi mirati ai Rom da iniziative politiche più ampie.

Sviluppare servizi mirati ai Rom parallelamente a servizi generali può comportare il rischio che questi ultimi diventino servizi di seconda categoria per il popolo Rom, mentre i servizi normali non intraprendono i cambiamenti necessari per adattarsi alle esigenze di tutti i cittadini. I servizi specifici per i Rom devono portare alla normalizzazione, rimanere in contatto e funzionare in maniera complementare ai servizi generali, mirando al contempo a facilitare l'accesso dei Rom ai servizi generali/normali. La misura in cui tali servizi adattati porteranno alla normalizzazione e le possibilità che essi diventino complementari ai servizi globali richiederanno tuttavia approcci differenti a seconda del contesto, del tipo di situazione e del gruppo. Ad esempio nel settore della salute, un servizio di mediazione sanitaria in un quartiere urbano Rom può agire da servizio di transizione volto

a facilitare l'accesso dei Rom ai servizi generali di sanità pubblica (ad es.: Navarra in Spagna), mentre la creazione di centri medico-sociali per i Rom in insediamenti situati in aree remote (ad es.: Grecia) potrebbe necessitare di più tempo, ma può portare all'accesso dei Rom ai servizi sanitari tradizionali in connessione con il centro medico urbano più vicino e, quando possibile, prevedendo servizi di trasporto per i pazienti<sup>48</sup>.

### 3. Diversi gradi di interculturalismo nell'approccio all'inclusione Rom (p.c. 3)

Vi è la necessità di un approccio interculturale che coinvolga i Rom congiuntamente a persone provenienti da contesti etnici diversi. Un approccio interculturale significa infatti che Rom e non-Rom lavorino insieme, vivano insieme, frequentino le stesse scuole, utilizzino gli stessi servizi, ecc. Un approccio interculturale significa anche elaborare programmi per i Rom insieme a team interculturali e prevedendo beneficiari sia Rom che non-Rom. Questo principio è tuttavia applicabile in gradi diversi, a seconda del tipo di situazione. Mentre in molti casi è possibile includere sia Rom che non-Rom negli stessi servizi, in altri la possibilità che le azioni volte all'inclusione rivelino una dimensione interculturale sarà scarsa a causa della concentrazione demografica. Se nelle aree urbane i programmi per i Rom coinvolgono quanti più beneficiari non-Rom possibili, questa possibilità non si rivela realistica in un insediamento rurale isolato. Mentre è auspicabile creare gruppi di lavoro interculturali, nella gran parte dei casi questo sarà possibile solo con la formazione e il sostegno adeguati e a seguito di interventi della durata di diversi anni, nonostante rimanga il rischio che tale appartenenza etnica prevalga sulle competenze professionali.

### 4. La dimensione di genere può implicare diverse agende e velocità (p.c. 5)

L'inclusione dei Rom così come iniziative e progetti politici devono tenere conto delle necessità e della situazione delle donne Rom in una duplice dimensione: da un lato in quanto questioni quali discriminazione multipla, problemi di salute specifici e più gravi nonché accesso a cure mediche e sostegno ai figli<sup>49</sup>, maggiore distanza dal mercato del lavoro e in alcuni casi persino violenza domestica e sfruttamento richiedono una particolare attenzione alle donne Rom. Dall'altro lato, in quanto la dimensione di genere e il lavoro con le donne Rom sono fondamentali per la promozione dei Rom nel loro complesso; spesso infatti il ruolo svolto dalle donne Rom nel cambiamento e progresso della comunità Rom risulta determinante.

La dimensione di genere richiede tuttavia approcci e agende diverse a seconda delle varie situazioni e categorie di Rom. Ad esempio, mentre le comunità urbane Rom tendono a essere più aperte alla partecipazione delle donne, rendendo più facile affrontare questioni relative a partecipazione sociale delle donne, leadership, processi decisionali, ecc., in seno alle comunità rurali o lavorando con i Rom migranti, è meno probabile che alcune di queste questioni trovino un'eco tra i Rom e vengano pertanto inserite nel programma di lavoro. È necessario quindi focalizzarsi su esigenze di base, aspetti sanitari, cura dell'infanzia, abitudini alimentari di base, ecc. Ad esempio anche l'età delle donne influisce su opportunità di lavoro e strategie.

### 5. Il coinvolgimento della società civile deve avvenire in una duplice direzione (p.c. 9)

Il coinvolgimento della società civile in politiche e progetti mirati ai Rom è ritenuto fondamentale sia per la mobilitazione delle competenze sia per la diffusione delle conoscenze necessarie a sviluppare dibattito pubblico e responsabilità. L'inclusione dei Rom deve infatti essere considerata vantaggiosa non solo per i Rom ma per l'intera società, in quanto i suoi benefici, ivi inclusi notevoli vantaggi economici<sup>50</sup>, si propagano dalla comunità Rom al tessuto sociale generale. Ma non si tratta solo di coinvolgere la società civile nelle questioni relative ai Rom, ma anche di coinvolgere i Rom nella società civile e renderli una parte attiva di essa. La lotta contro pregiudizi, stereotipi e ostilità crescente, sostenendo al tempo stesso la comprensione reciproca, richiede infatti partecipazione e impegno in entrambe le direzioni. Le aspettative dei non-Rom spesso condizioneranno (positivamente o negativamente) opportunità di integrazione e decisioni politiche dei Rom, mentre il coinvolgimento della società civile nelle questioni relative ai Rom rappresenterà spesso un presupposto per la buona riuscita dei progetti<sup>51</sup>.

Il sostegno della piena partecipazione dei Rom alla vita pubblica, l'incentivo alla loro cittadinanza attiva, i processi in grado di favorire la partecipazione attiva dei Rom nella società civile, nonché l'impegno della società civile nelle questioni relative ai Rom possono differire in base ai diversi gruppi Rom. Mentre per i gruppi Rom urbani la partecipazione può rivelarsi meno impegnativa in quanto può assumere diverse forme ed esistono maggiori opportunità (eventi culturali, vita comunitaria, dialogo con i vicini, organizzazioni della società civile, ecc.), nelle zone rurali in cui contatti e scambi con persone non-Rom sono meno frequenti, le possibilità di partecipazione sono molto limitate e devono focalizzarsi su spazi concreti. Nel caso dei Rom migranti, gli obiettivi di partecipazione saranno altresì ridotti (tra le varie ragioni, per motivi linguistici ed educativi e a causa della collocazione delle

<sup>48</sup> *Fundación Secretariado Gitano (2009) Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe*. Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna (Madrid: Fundación Secretariado Gitano, Ministerio de Sanidad y Política Social).

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Banca mondiale (2010a) Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Nota politica*. (Washington DC: Banca mondiale).

<sup>51</sup> *Guy e Fresno (2006) op. cit.*

comunità di Rom migranti ai margini delle aree urbane, precludendo così lo scambio), mentre nel caso dei nomadi le forme di partecipazione sono condizionate dal loro stile di vita.

## **6. La partecipazione e la rappresentazione attiva dei Rom vanno al di là delle formalità e degli organismi di consultazione (p.c. 10)**

Molti paesi hanno adottato diverse forme di partecipazione formale dei Rom a livello nazionale: Consiglio per le minoranze nazionali e i gruppi etnici e Consiglio per le organizzazioni non governative e non profit (Repubblica slovacca), Delegazione per le questioni relative ai Rom (Svezia), Consiglio della Comunità Rom (Slovenia), Comitato consultivo per gli affari relativi ai Rom (Finlandia), Commissione congiunta del governo e le minoranze nazionali ed etniche (Polonia), Consiglio consultivo delle minoranze (Lettonia), Consiglio di Stato per i Rom (Spagna), Agenzia Nazionale per i Rom (Romania), autogoverni nazionali della minoranza Rom (Ungheria) e altre forme di rappresentanza politica.

Oltre a queste forme di rappresentazione, la sfida rimane coinvolgere attivamente le comunità Rom a livello locale e nella vita quotidiana dei progetti, il che significa lavorare con i Rom e non per i Rom. Le possibilità di tale coinvolgimento varieranno in base al livello di organizzazione delle comunità. Ad esempio, mentre nelle comunità urbane e nomadi è più facile identificare leaders, mediatori e altre forme di organizzazione interna, nelle comunità rurali i processi spesso iniziano con forme basilari di partecipazione a livelli elementari (discutere problemi, ascoltarsi a vicenda, rispettare le diverse opinioni, coinvolgere le donne Rom), mentre tra gli immigrati la leadership è così diffusa da aver bisogno di notevoli sforzi individuali o attraverso i rappresentanti della famiglia, per favorire la partecipazione. La partecipazione è connessa alle responsabilità e, se fraintesa, la partecipazione dei Rom può comportare qualche rischio: essa può essere interpretata dalle pubbliche autorità come un modo per eludere le proprie responsabilità trasferendo le competenze pubbliche ai Rom, mentre alcune forme di partecipazione possono dissimulare o promuovere pratiche di leadership inadeguate o non rappresentative.

## **7. Diverse applicazioni delle responsabilità pubbliche e di quelle dei Rom**

I Rom, così come il resto della cittadinanza, hanno diritti, doveri e responsabilità sociali indipendentemente dalla loro situazione sociale e dalle zone in cui vivono. Il problema è la realizzazione pratica di alcuni diritti e doveri,

che può variare in base alle situazioni. Ad esempio, nel caso di sussidi di disoccupazione e altre forme di sostegno al reddito sociale, l'attuale tendenza in molti paesi è di condizionare il loro pagamento al grado di attivazione dei loro beneficiari e all'adempimento di determinati requisiti. Ma le tipologie di requisiti devono adeguarsi a gruppi e situazioni. Condizionalità e doveri sono raccomandati come forma di responsabilità personale e per attivare le persone, ma devono essere adeguati ai diversi gruppi.

Ad esempio, alcuni paesi riducono l'indennità di disoccupazione o altri trasferimenti sociali allo scopo di "motivare i Rom a lavorare". Mentre i Rom che vivono nelle zone urbane possono avere l'opportunità di cercare lavoro con il dovuto sostegno, per i Rom che vivono nelle zone rurali, prive di opportunità di mercato e con una diffusa carenza di mezzi di trasporto, tale condizionalità si rivela del tutto inadeguata. Nel caso dei Rom migranti, gli sforzi risultano di fondamentale importanza e devono prevedere intense azioni di sensibilizzazione su diritti sociali e responsabilità civili da parte dei Rom. Altri esempi in diversi settori includono l'affitto di alloggi sociali e la fornitura di servizi pubblici di base quali gas, elettricità e acqua corrente, che possono essere adattati e avvenire in maniera diversa in base a categorie e gruppi. La responsabilità dei Rom implica che essi adempiano ai loro doveri civici e responsabilità pubbliche, e necessita altresì la creazione da parte di enti pubblici delle condizioni necessarie affinché i Rom possano adempiere alle loro responsabilità adattando taluni doveri alle reali possibilità dei diversi gruppi.

## **8. Itinerari e processi di inclusione variano in base a gruppi e situazioni**

Inteso che l'inclusione è sempre un processo individuale, è necessario ricordare che gli itinerari personali sono condizionati dai contesti in cui vivono le persone, nonché da situazioni sociali e tipi e gradi di opportunità a disposizione. Nel caso dei Rom, gli itinerari personali tendono a essere condizionati in larga misura dall'influenza del gruppo (famiglia allargata e gruppo di riferimento). Per il popolo Rom che vive nelle aree urbane, gli itinerari personali possono basarsi su diversi punti di partenza: accesso a scuole integrate, frequenti rapporti con cittadini non-Rom, condivisione di spazi e servizi comuni, opportunità di lavoro, ecc.; al contrario, per i Rom che vivono in zone rurali isolate nonché per i Rom migranti che usano spostarsi in gruppi familiari, gli itinerari personali saranno piuttosto condizionati dall'influenza del gruppo di appartenenza e pertanto di norma necessiteranno di più tempo. Nel caso dei nomadi, gli itinerari di inserimento saranno fortemente condizionati da stile di vita e mobilità.



## 9. I progetti integrati e quelli integrali possono agire in modi diversi

I progetti integrati (coordinamento e sinergie adeguate tra i diversi attori e settori di lavoro) e quelli integrali (progetti relativi a tutti i settori e dimensioni) devono seguire gli stessi principi, ma approcci e processi possono variare in base a tipologie e situazioni. Ad esempio, mentre nelle aree urbane è possibile coinvolgere più soggetti e istituzioni nel processo e sono disponibili maggiori risorse, nelle zone rurali la disponibilità di risorse e l'assenza o distanza dei soggetti interessati potrà condizionare il processo. Se le risorse sono disponibili è possibile agire in tutti i settori, ma uno o diversi settori (più frequentemente istruzione, occupazione e alloggi) possono agire da trampolino di lancio per rompere il circolo vizioso dell'esclusione. Nelle aree urbane, i più frequenti fattori di spinta sono occupazione, interazioni con vicini non-Rom, collegamenti urbani e costruzione di ponti fisici e comunitari con il resto della società (ivi inclusa la parità di accesso ai servizi), mentre nelle zone rurali i processi saranno più lenti e l'istruzione, in particolare quella della prima infanzia così come il lavoro della comunità, ricopriranno un ruolo fondamentale.

La sinergia tra settori di lavoro diversi ma di reciproco sostegno, ossia che si alimentano a vicenda andando nella stessa direzione, deve essere presente in tutte le attività. Ad esempio, progetti scolastici ed educativi così come la ristrutturazione di alloggi e ambienti risultano fondamentali per contribuire a introdurre sane abitudini nei bambini. Analogamente i progetti di edilizia abitativa coinvolgono i Rom e al tempo stesso possono contribuire a migliorare la formazione professionale e creare posti di lavoro. Naturalmente però, tali interrelazioni e punti di partenza (circoli virtuosi) funzioneranno in maniera diversa in base ai diversi tipi di situazioni Rom. In ogni modo, i progetti necessitano di un'azione o campo d'azione centrale al fine di evitare il raggruppamento di iniziative casuali sotto l'etichetta *integrale*, ma prive di qualsiasi potenziale trasformativo.



3.

## Modelli di strategie: sfide, opzioni e strategie in base alle diverse situazioni

La comunicazione della Commissione Europea (2011) invita gli Stati membri ad adottare o sviluppare ulteriormente un approccio globale all'integrazione dei Rom e individuare obiettivi specifici. Tali obiettivi dovranno essere definiti nei quattro settori specifici, debitamente inquadrati nei programmi nazionali di riforma e, se necessario, focalizzati altresì su quelle microregioni svantaggiate o quartieri segregati in cui le comunità Rom sono più vulnerabili. I modelli sono qui illustrati allo scopo di indicare agli Stati membri ciò che possono includere nelle loro strategie nazionali e come attuarle.

Sulla base dell'esperienza pratica e della letteratura esistente, vengono qui presentati possibili modelli di strategie per ogni tipo di situazione sopra descritta. Mentre sono necessarie politiche specifiche per i Rom nell'ambito di politiche più generali, allo stesso tempo tali iniziative per i Rom devono essere adattate alle loro particolari esigenze e situazioni. I modelli proposti descrivono i problemi, le possibili opzioni da seguire e le strategie specifiche con azioni prioritarie e raccomandazioni pratiche. Si fa altresì riferimento a pratiche che hanno avuto un impatto negativo.

### 3.1. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani integrati

#### Principali sfide politiche

Le politiche devono essere orientate a sostenere l'integrazione dei Rom, evitando tendenze alla concentrazione fisica ed etnica, ivi incluso l'isolamento dei Rom, così come lo stallo e il rischio di deterioramento delle condizioni di vita fisiche e sociali in questi quartieri. Le sfide politiche comprendono:

1. completare la piena integrazione di questi gruppi Rom, ivi incluso il coinvolgimento attivo della comunità Rom nelle dinamiche del quartiere;
2. garantire che i Rom beneficino dei servizi pubblici nella stessa misura degli altri cittadini, sostenendo questo processo con misure adeguate;

3. adottare le misure necessarie a evitare la concentrazione etnica nei quartieri e sostenere una maggiore diversità;
4. fornire sostegno e investimenti adeguati a tali quartieri allo scopo di evitare che diventino quartieri segregati o aree di esclusione della città.

### Opzioni politiche da seguire

Molti rappresentanti eletti a livello locale così come molti altri gruppi ritengono che una volta fornite ai Rom adeguate soluzioni abitative, essi non hanno bisogno di ulteriore sostegno e il processo di integrazione può

ritenersi completato. Tuttavia, anche se si trovano in condizioni migliori per la loro integrazione, i Rom avranno comunque bisogno di un adeguato sostegno per facilitare il loro pieno accesso ai servizi e il loro coinvolgimento nella comunità. Anche se i Rom vivono insieme ai non-Rom in quartieri principali, ciò non significa che raggiungeranno elevati livelli di istruzione o che troveranno un impiego. Nella gran parte dei casi possono benissimo continuare ad avere uno scarso livello di istruzione, che comprende abbandono scolastico precoce, mancanza di formazione professionale e occupazione, inadeguato accesso ai servizi e scarsa partecipazione alla comunità. Allo scopo di superare tali situazioni, è possibile seguire alcune delle seguenti opzioni (alcune di esse non sono esclusive bensì complementari, mentre la terza opzione è consigliabile in tutti i casi).

**Opzione 1:** distribuire in maniera adeguata e razionale le famiglie Rom (in caso di nuovo quartiere, promozione edilizia o piano di risistemazione) seguendo sempre criteri di distribuzione geografica volti a evitare la concentrazione dei Rom in una strada o condominio.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Facilita e crea migliori condizioni per l'integrazione dei Rom.</p> <p>Facilita coesistenza e interazione tra Rom e non-Rom.</p> <p>Riduce stigmatizzazione e confronto sociale.</p>	<p>Deve essere realizzata con il sostegno adeguato.</p> <p>Necessita di regole adeguate (ad esempio pratiche come la concessione della libera scelta dell'appartamento, la coabitazione delle famiglie più grandi, ecc. contribuiranno alla concentrazione dei Rom).</p>	<p>Affinché questo approccio sia efficace, è necessario partire da una sufficiente quantità di appartamenti e da una bassa percentuale di famiglie Rom.</p> <p>Talvolta la distribuzione razionale va contro aspettative e desideri di Rom e non-Rom, e pertanto può incontrare resistenza.</p>

**Opzione 2:** piani permanenti di manutenzione e miglioramento del quartiere ivi inclusi spazi e infrastrutture pubblici così come le aree comuni degli edifici nel caso di appartamenti (facciate, ingressi, aree comuni, giardini), insieme a misure di monitoraggio e mediazione a livello di base.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Evita il rapido deterioramento, migliorando al tempo stesso l'autocompiacimento, l'autostima e l'immagine del quartiere.</p> <p>Contribuisce all'impegno dei quartieri nei confronti dei beni pubblici.</p> <p>È più economica nel lungo termine.</p> <p>L'impegno di Rom e non-Rom può essere promosso attraverso la formazione e l'occupazione dipendente a tale scopo.</p>	<p>I piani di manutenzione devono essere accompagnati da misure di sensibilizzazione pubblica.</p> <p>Deve essere integrata dal sostegno del quartiere/ organizzazioni comunitarie.</p>	<p>Necessita linee di bilancio permanenti e continuità.</p> <p>Non funziona se non è accompagnata da attività finalizzate al coinvolgimento della comunità, adeguato impegno dei vicini e regole chiare che prevedano l'adempimento degli obblighi civici da parte di tutti i membri della comunità di quartiere.</p>

**Opzione 3:** adeguati programmi di sostegno per l'integrazione sociale dei Rom in base ai principi di "approccio mirato esplicito ma non esclusivo" e "mirare all'integrazione generale" allo scopo di perseguire il processo di integrazione e focalizzati all'accesso e pieno godimento dei servizi, occupazione e partecipazione sociale.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Consente di sostenere il processo di integrazione dei Rom.</p> <p>Facilita l'adeguato accesso e l'utilizzo dei servizi pubblici.</p> <p>Contribuisce a ridurre le tensioni sociali, consentendo la risoluzione pacifica dei conflitti legati alla convivenza e rendendo possibile la buona e stretta colleganza.</p>	<p>Per essere efficace necessita di continuità.</p> <p>Deve essere pianificata in maniera integrata, coinvolgendo diversi servizi.</p> <p>Richiede l'impegno attivo sia da parte delle organizzazioni Rom che di quelle della società civile.</p>	<p>Necessita linee di bilancio e risorse permanenti.</p> <p>Se le azioni non sono ben progettate e allineate mediante una stretta collaborazione tra servizi pubblici (occupazione, istruzione e salute), si rischia di creare servizi Rom paralleli che non portano alla normalizzazione.</p>

**Opzione 4:** piani di investimento intensivi volti alla riqualificazione urbana per migliorare la situazione del quartiere (soprattutto quando la tendenza è al deterioramento) seguendo un approccio integrato (sviluppo urbano, economico, delle risorse umane e sociale) e favorendo la partecipazione attiva.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Rappresenta l'unica maniera per recuperare tali quartieri quando la tendenza è al deterioramento.</p>	<p>Adeguate coordinamento tra i servizi pubblici sia in maniera orizzontale (istruzione, occupazione, alloggi e salute) che verticale (locale, regionale e nazionale).</p> <p>Coinvolgimento attivo di attori pubblici e privati.</p>	<p>Necessita di notevoli investimenti.</p> <p>Esiste il rischio che i Rom rimangano esclusi da tali piani, soprattutto se non sono ben organizzati e concentrati dal punto di vista fisico oppure se i piani non vengono opportunamente adattati alle loro esigenze.</p>

**Opzione 5:** piani permanenti volti a promuovere un clima di convivenza pacifica e coesione sociale nel quartiere coinvolgendo tutti gli attori e rafforzando le iniziative della società civile. Ciò richiede il coordinamento attivo di tutti i servizi pubblici, ivi incluse le organizzazioni di quartiere, il settore delle imprese, le forze di sicurezza (forze di polizia di quartiere).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Riduce conflitti e tensioni sociali e facilita convivenza pacifica e coesione.</p>	<p>Creare ruoli di leadership, sostegno a iniziative di mediazione, adeguata incentivazione delle iniziative dei cittadini, ecc.</p>	<p>Tali iniziative hanno successo se vanno di pari passo con altri investimenti e azioni in grado di fornire opportunità e creare condizioni di vita migliori.</p> <p>L'orientamento alla riduzione dei conflitti non è sufficiente nel medio termine.</p>

## Pratiche che hanno avuto risultati negativi

Esistono frequenti pratiche svolte dalle istituzioni pubbliche che si sono dimostrate inadeguate alla situazione dei quartieri integrati in cui Rom e non-Rom vivono insieme. Alcuni degli esempi più frequenti sono:

1. sviluppo di politiche di reinsediamento inadeguate: nella pianificazione di un nuovo quartiere o nuovi alloggi sociali, le autorità tendono a sistemare tutti i Rom nello stesso condominio o sulla stessa strada, senza una distribuzione coerente e un adeguato monitoraggio e sostegno;
2. portare nel quartiere nuovi gruppi di Rom seguendo l'idea positiva che tutti i Rom vogliono convivere al meglio e si impegneranno per riuscirci; esiste un notevole rischio che nel medio termine tali politiche finiscano per determinare la formazione di ghetti Rom;
3. costruire alloggi sociali e fornire servizi di bassa qualità. Un simile approccio richiederà infatti una ristrutturazione permanente, finirà per risultare più costoso ed è probabile che incida negativamente sull'autostima degli abitanti;
4. non offrire investimenti permanenti e piani di mantenimento nel quartiere, in quanto nel lungo termine questi risultano più economici rispetto all'aumento del degrado che comporterà spese più ingenti nel lungo termine;
5. mancanza di sistemi di monitoraggio e controllo adeguati in relazione al corretto utilizzo di spazi e servizi pubblici che porta al deterioramento dell'ambiente, alla formazione di gruppi di giovani che prendono il controllo delle aree pubbliche e impongono le proprie regole e sistemi di controllo, e in relazione al deterioramento e uso improprio dei condomini (degrado di facciate e spazi comuni, spaccio di stupefacenti e attività illegali);
6. mancanza di adeguati programmi permanenti di sostegno sociale volti all'inclusione dei Rom nei servizi collettivi e focalizzati a settori quali istruzione, occupazione, accesso all'assistenza sanitaria, partecipazione sociale, ecc.;
7. sviluppo di azioni urbane senza le necessarie misure di accompagnamento sociale.

## Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili

**Istruzione:** le sfide principali riguardano l'istruzione della prima infanzia e sono volte a colmare le lacune educative con la popolazione maggioritaria, prevenire l'abbandono scolastico precoce, di norma tra istruzione primaria e secondaria, e garantire la continuità dell'istruzione post-obbligatoria, ivi inclusi formazione professionale e accesso all'università. Le azioni prioritarie riguardano:

- Assenza di istruzione nella prima infanzia in tali casi, legata a tre fattori:
  - mancanza di asili nido nella zona;
  - nel caso di presenza di asili nido, essi non sono gratuiti;
  - i Rom semplicemente non sono consapevoli della necessità dell'istruzione nella prima infanzia. Azioni di sensibilizzazione e sostegno economico possono contribuire a risolvere questa situazione.
- Frequenza scolastica, abbandono scolastico precoce, continuità tra istruzione primaria e secondaria e continuità dopo la scuola dell'obbligo:
  - è possibile creare sistemi di monitoraggio così come programmi di controllo tra cui mediatori, commissioni scolastiche, borse di studio a sostegno dell'istruzione post-obbligatoria;
  - programmi volti a sostenere il passaggio da un livello di istruzione a quello successivo;
  - è possibile fornire misure compensatorie presso le scuole, tra cui insegnanti di sostegno speciali, lezioni supplementari, riduzione del numero di studenti per ogni classe;
  - pre-assegnazione di posti nelle scuole secondarie e istruzione post-obbligatoria, tra cui borse di studio per accedere all'università;
  - sviluppo di programmi per persone che ricominciano a studiare e per chi vuole una seconda possibilità;
  - introduzione di corsi di istruzione per adulti volti a promuovere l'apprendimento permanente;
  - offerta di sostegno scolastico supplementare.
- L'incremento della sensibilità culturale può rendere la scuola più attraente per bambini e famiglie:
  - organizzazione di attività volte a promuovere la sensibilità culturale (coinvolgendo le famiglie);

- introduzione della lingua Rom a scuola;
- promozione della partecipazione di genitori e famiglie;
- sostegno a istruzione multiculturale e diversità nelle classi.

**Occupazione:** le principali sfide riguardano il miglioramento delle qualifiche e l'accesso alle opportunità di lavoro; diversi criteri e strategie si sono dimostrati più adeguati<sup>52</sup>. I Rom che si trovano in queste situazioni hanno maggiori possibilità di migliorare sia la loro occupabilità che l'accesso al lavoro in settori quali commercio, servizi, ecc. È di fondamentale importanza identificare le opportunità occupazionali emergenti nella zona e fornire sostegno e accompagnamento ai Rom nella ricerca di un lavoro. Le azioni prioritarie comprendono:

- Accesso al mondo dell'occupazione nel mercato del lavoro formale affrontando la mancanza di qualifiche professionali e competenze adeguate, l'esistenza di pregiudizi e stereotipi, la limitata accessibilità alle risorse formative:
  - è possibile elaborare misure attraverso azioni di inserimento lavorativo quali percorsi occupazionali individuali, tra cui formazione professionale ad hoc, creazione di connessioni tra imprese e formazione in azienda;
  - promozione del lavoro autonomo attraverso sovvenzioni e strumenti di microcredito.
- Altre opzioni per il momento hanno dimostrato scarsi risultati, ma è necessario approfondirle ulteriormente. Esse necessitano infatti di sostegno permanente, maggiore leadership e un alto livello di risorse per diventare sostenibili nel medio termine. Sebbene sia stato registrato un certo successo nell'inclusione dei Rom in iniziative esistenti, è stato registrato un numero inferiore di casi di successo nel lancio di iniziative mirate ai Rom:
  - esperienze che combinano formazione professionale e occupazione quali laboratori di formazione e seminari di lavoro; esse sono particolarmente indicate in settori quali edilizia, infrastrutture e ambiente e mettono altresì in contatto la formazione professionale con le pratiche professionali nelle zone e nei quartieri dove vivono i Rom;
  - economia sociale, ivi incluse le cooperative;
  - aziende di inserimento al lavoro (con occupazione protetta);
  - regolarizzazione delle attività informali dei Rom;

- coinvolgimento dei Rom in lavori pubblici sovvenzionati (pulizia di giardini pubblici, ecc.);
- formazione professionale e attività di formazione pre-professionale orientate all'acquisizione di competenze di base.

**Alloggi:** i progetti di edilizia abitativa devono sempre andare di pari passo con i programmi di intervento sociale di cui all'opzione 3. Oltre a quelli descritti in precedenza, altri specifici problemi da affrontare comprendono:

- la necessità di trovare alternative abitative per i giovani Rom; infatti, visto che spesso si sposano presto, i Rom tendono a continuare a vivere con i genitori con un conseguente crescente sovraffollamento e rapido deterioramento di case/appartamenti; Offrire ai giovani la possibilità di affittare alloggi può rappresentare una possibile opzione per sostenere la mobilità sociale;
- la tendenza verso la concentrazione degli alloggi Rom in un condominio di appartamenti o in alcune strade spesso non avviene fin dall'inizio, ma piuttosto si verifica nel corso degli anni a causa della crescita demografica, e può essere superata solo con l'attuazione di alternative a favore della mobilità sociale. Ciò può avvenire eliminando gli attuali ostacoli all'accesso dei Rom a tutti i programmi pubblici in materia di alloggi (mediante criteri più flessibili in relazione a età o durata della residenza nel comune, ecc.);
- gran parte delle esperienze ha dimostrato che per i Rom che vivono in quartieri integrati, ove possibile, la proprietà abitativa può rappresentare una scelta migliore rispetto ai sistemi di locazione. Se i Rom sono proprietari delle loro case tendono infatti a prendersene più cura, ma per le famiglie questo può anche rappresentare uno strumento fondamentale per affrontare in modo più sicuro altre esigenze e spese impreviste.

**Salute:** le principali questioni sanitarie relative ai Rom che vivono in quartieri integrati riguardano il corretto utilizzo dei sistemi sanitari, prevenzione e controlli medici regolari in particolare per donne e bambini. In alcuni paesi, infatti, i sistemi sanitari non sono completamente universali o, se lo sono, comportano il pagamento di determinati servizi da parte degli utenti, il che può rappresentare un ostacolo per alcuni gruppi Rom. Le priorità in materia di salute nelle aree urbane sono connesse ai seguenti aspetti:

- Un adeguato accesso e corretto utilizzo dei servizi sanitari ha favorito anche sostanziali miglioramenti adottando misure quali:

<sup>52</sup> Si vedano le revisioni *inter pares* su Cordoba e Repubblica ceca. Documenti disponibili rispettivamente agli indirizzi: [e http://www.mutual-learning-employment.net/](http://www.mutual-learning-employment.net/)

53 Si distingue qui tra piani integrali che richiedono ingenti finanziamenti per coprire tutti i settori e piani integrati mirati a un adeguato coordinamento e alla creazione di sinergie tra le risorse esistenti.

- programmi di mediazione sanitaria;
- promozione dell'uso di risorse sanitarie preventive con particolare attenzione a monitoraggio pediatrico e cure perinatali (durante la gravidanza nonché durante e dopo il parto);
- specifiche campagne relative a salute dentale, corrette abitudini alimentari, rischio di abuso di alcool e di altre sostanze nonché malattie frequenti;
- specifici programmi per tossicodipendenti si sono rivelati soluzioni adeguate in situazioni in cui il problema risulta aggravato nella comunità Rom.

2. investire la crescente tendenza verso la concentrazione etnica;
3. investire la tendenza verso il degrado delle infrastrutture e dei servizi esistenti nel quartiere;
4. creare condizioni positive nella zona allo scopo di attirare servizi e favorire la creazione di imprese, ivi incluso lo sviluppo commerciale di base;
5. inquadrare il miglioramento di tali zone in cima alle priorità politiche per la città (nell'interesse della città e non solo dei Rom).

### Sostegno permanente e accompagnamento sociale:

come già spiegato, l'integrazione dei Rom è un percorso personale, ma nella maggior parte dei casi questo percorso non si esaurisce con l'accesso a un "normale" quartiere urbano. In tali quartieri, programmi di intervento permanenti focalizzati sui Rom ma in grado di coinvolgere altre persone in situazioni simili (ossia approccio mirato esplicito ma non esclusivo) possono contribuire a compensare tali svantaggi. Questi programmi possono essere sviluppati in cooperazione con le organizzazioni della società civile e dei Rom e devono essere strettamente connessi ai servizi pubblici allo scopo di evitare servizi paralleli, facilitando al tempo stesso l'accesso a quelli tradizionali. Essi possono focalizzarsi sulla compensazione degli svantaggi dei Rom nei quattro settori prioritari e sulla promozione della loro partecipazione attiva mediante un approccio interculturale. In assenza di tale sostegno, è estremamente probabile che molti Rom regrediscono a precedenti situazioni di esclusione.

### Possibili opzioni da seguire

Non esiste né una risposta unica né ideale per risolvere la situazione delle comunità Rom che vivono in quartieri urbani o suburbani. Al contrario, data la diversità di paesi e situazioni urbane e socioeconomiche, così come la varietà di elementi che possono influenzare le decisioni, i rappresentanti eletti a livello locale possono scegliere tra diverse opzioni politiche. Esse possono essere più o meno opportune e realizzabili in base a mezzi e situazioni, ma possono altresì risultare complementari e pertanto si raccomanda un mix delle opzioni presentate (alcune di esse si escludono a vicenda). In ogni caso, queste opzioni dovrebbero essere combinate con piani di intervento sociale integrali (ove possibile) e integrati volti a ottenere impegno, senso di responsabilità e coinvolgimento attivo dei Rom<sup>53</sup>.

## 3.2. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in quartieri urbani e suburbani segregati

### Principali sfide politiche

Le politiche devono essere orientate al cambiamento di dinamiche e tendenze negative nei quartieri urbani ed suburbani: segregazione, crescente deterioramento delle condizioni di vita, stigmatizzazione, così come assenza delle autorità pubbliche e aumento della concentrazione etnica. Queste sfide politiche non si escludono a vicenda, ma al contrario sono tutte considerate essenziali:

1. superare la crescente tendenza alla segregazione di tali zone mediante la realizzazione di un'interazione sistemica e reciprocamente vantaggiosa che coinvolga i Rom nella dinamiche urbane;



**Opzione 1:** eliminare insediamenti o quartieri mediante la risistemazione dei loro abitanti in altre zone della città/paese in case/appartamenti pubblici o privati.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Si tratta di una soluzione strutturale e definitiva.</p> <p>Facilita il pieno godimento dei diritti e l'eliminazione degli stereotipi.</p> <p>Crea le condizioni necessarie per una migliore integrazione.</p>	<p>Deve avvenire conformemente alle giuste procedure: preparazione, adeguato monitoraggio durante e dopo il processo, distribuzione dei Rom in diverse parti della città, evitando la concentrazione in appartamenti o strade, adeguato intervento sociale nelle zone in cui vivranno i nuovi arrivati (compresi non-Rom).</p> <p>Raccomandata insieme a interventi integrati in altri settori quali occupazione, istruzione, salute e partecipazione sociale.</p>	<p>Costi a breve termine (non necessariamente a lungo termine).</p> <p>Opposizione dei cittadini.</p> <p>Rischio di nuove concentrazioni di Rom qualora non vi sia una sufficiente dispersione nella città a causa della crescita naturale (elevati tassi di natalità).</p>

**Opzione 2:** sviluppo di piani urbani per collegare il quartiere in cui vivono i Rom con le zone circostanti.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Tende a interrompere l'isolamento-segregazione dei Rom offrendo loro maggiori opportunità di partecipazione e interazione con il resto dei cittadini.</p> <p>L'azione non è solo nell'interesse dei Rom, ma anche in quello della città.</p>	<p>Implica un nuovo sviluppo urbano della zona, la rivitalizzazione del territorio, il miglioramento dell'accessibilità collegando il quartiere alle reti di trasporto, la creazione di servizi, ecc.</p>	<p>Il più delle volte determinati da interessi urbanistici che condizionano il processo decisionale: interessi di operatori privati, investitori e talvolta rappresentanti eletti a livello locale.</p>

**Opzione 3:** sviluppo di specifici piani di rinnovamento urbano, investimenti e risanamento nel quartiere, tra cui ambiente urbano e ristrutturazione di case/appartamenti/condomini.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Consente di migliorare le condizioni di vita.</p> <p>È altamente consigliabile in combinazione con l'opzione 2.</p> <p>Può offrire ai Rom opportunità di formazione e occupazione.</p>	<p>Richiederà azioni di regolarizzazione (censimento, proprietà, pagamento di affitti) e deve avvenire in combinazione con piani di intervento sociale e monitoraggio.</p> <p>Richiede il coinvolgimento attivo dei Rom e l'impegno a cambiare le norme vigenti.</p>	<p>Fallimento dei piani di investimento nel quartiere e negli alloggi in assenza di un processo di monitoraggio che preveda il coinvolgimento dei Rom.</p> <p>Miglioramenti a breve termine, ma rischio di ingenti investimenti con bassi rendimenti nel medio termine in assenza di un piano di mantenimento.</p>

**Opzione 4:** deconcentrare il quartiere mediante la risistemazione di parte dei suoi abitanti in altre zone della città e il miglioramento delle case/appartamenti rimanenti (riabilitazione e ristrutturazione, miglioramenti infrastrutturali, aumento dello spazio vitale di case/appartamenti).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Riduce il problema della concentrazione demografica dei Rom.</p> <p>Migliora le condizioni di vita nella zona.</p> <p>Offre ai Rom opportunità di formazione e occupazione.</p>	<p>Si tratta di un'operazione molto complessa e a lungo termine.</p> <p>È più efficace in presenza di ulteriori miglioramenti nella zona circostante.</p>	<p>Sebbene non possa risolvere definitivamente i problemi, può servire ad alleviarli e creare i presupposti per ulteriori tendenze positive.</p>

**Opzione 5:** fornire servizi a piccoli investitori (detrazioni fiscali, sovvenzioni, spazi liberi e altri tipi di incentivi per la creazione di imprese) nel quartiere Rom. Nella gran parte dei casi questi quartieri sono carenti di dinamiche economiche e commerciali, mentre i loro abitanti devono uscire dal quartiere per acquistare beni di prima necessità e soddisfare necessità quotidiane.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Fornisce generi di prima necessità agli abitanti.</p> <p>Crea posti di lavoro e occupazione, ivi incluse opportunità di lavoro autonomo.</p>	<p>Richiede sicurezza e ordine pubblico nella zona.</p> <p>Raccomandata insieme a programmi di formazione professionale e occupazione, ivi inclusi lavoro autonomo e microcredito.</p>	<p>Sebbene non risolva i problemi infrastrutturali, può introdurre dinamiche economiche di base.</p>

**Opzione 6:** offerta intensiva di servizi pubblici e piani di intervento sociale compresi attrezzature e investimenti sociali (intervento sociale in materia di istruzione, alloggio, formazione professionale, ecc.) nonché programmi di accompagnamento sociale in grado di rafforzare le dinamiche positive per il cambiamento.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Questa opzione può contribuire ad aumentare in maniera sostanziale le opportunità per gli abitanti.</p> <p>Inverte le dinamiche negative generando tendenze positive e una vasta gamma di opzioni per gli individui.</p> <p>Può consolidare i processi di cambiamento mediante investimenti e miglioramenti immobiliari.</p>	<p>Buon coordinamento tra diversi livelli e reparti amministrativi, ivi incluso il coinvolgimento attivo delle organizzazioni della società civile.</p> <p>Continuità nel lungo termine ed efficacia del sistema di coordinamento.</p> <p>Richiede un efficace strategia di partenariato.</p>	<p>Sono costosi e di solito ottengono scarsi risultati nel breve termine.</p> <p>Rischio di scoraggiamento in assenza di risultati dimostrabili.</p> <p>Non affrontano le condizioni strutturali che portano all'esclusione.</p> <p>È necessaria una continuità a lungo termine, ma di solito determinata da decisioni politiche a breve termine (bilancio annuale, cambiamento dei rappresentanti eletti a livello locale).</p> <p>Implicano adeguati metodi di lavoro (metodi di lavoro rigorosi) così come una complessa gestione.</p>

**Opzione 7:** strutturare la partecipazione sostenendo l'auto-organizzazione della comunità Rom e creando canali di dialogo esterno con i poteri locali. Si tratta della condizione minima richiesta in tutti i casi.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Facilita/innesca dinamiche positive nella comunità.</p> <p>Contribuisce a ridurre i problemi interni (deterioramento di convivenza e coesione, pratiche di corruzione, dominazione abusiva di determinate famiglie e clan, ivi incluso lo sfruttamento) e i conflitti esterni (razzismo, discriminazione e scontro etnico).</p> <p>Crea le condizioni per una buona e stretta colleganza.</p> <p>Consente contatti permanenti con la comunità Rom.</p>	<p>Necessita di leader e sostegno alla mediazione così come di un impegno coerente da parte di autorità pubbliche e altre parti interessate.</p> <p>Deve avvenire in combinazione con possibilità di partecipazione.</p>	<p>Si tratta solo di una misura palliativa.</p> <p>Può rivelarsi scoraggiante per i Rom in assenza di ulteriore sostegno da parte delle istituzioni pubbliche.</p>

54 Essi possono altresì violare, ostacolando in maniera significativa l'accesso a servizi e opportunità di partecipazione sociale, gli articoli 22 (diritto alla sicurezza sociale), 25 (diritto ad un tenore di vita sufficiente), 26 (diritto all'istruzione) e 27 (diritto di partecipare liberamente alla vita culturale della società) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nonché gli articoli 1 (inviolabilità della dignità umana), 4 (trattamenti degradanti), 14 (diritto all'istruzione), 21 (non discriminazione), 34 (diritto alla sicurezza sociale) e 35 (accesso alle cure sanitarie) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

## Pratiche che hanno avuto risultati negativi

I rappresentanti eletti a livello locale seguono spesso strategie e approcci non raccomandabili. Talvolta tali strategie nascono da una mancanza di impegno politico; in altri casi si verificano errori perché le parti in causa cercano una soluzione rapida a un problema che necessita di un approccio a lungo termine e richiede tempo per essere risolto; in altri casi ancora si verificano pressioni esterne, di solito di natura urbanistica o da parte di quartieri circostanti; altre volte vi è semplicemente una mancanza di conoscenze. Le seguenti strategie non solo si sono dimostrate inefficienti, ma hanno altresì prolungato e intensificato i problemi nel corso del tempo, portando a soluzioni costose nel lungo periodo.

1. Lasciare il quartiere alle sue dinamiche senza alcun intervento, monitoraggio e sostegno pubblico: questa opzione di solito porta a un crescente deterioramento e all'aumento di problemi interni ed esterni di ordine pubblico, sicurezza e coesione, peggiora la qualità della vita e riduce le opportunità dei Rom. Tali situazioni sono sempre più difficili da superare nel lungo periodo.
2. Azioni volte a intensificare segregazione o controllo: questi tipi di azioni di solito consistono nella riduzione dei servizi (eliminazione della fornitura di servizi di base quali acqua, elettricità, ecc., stabilendo confini urbani, in alcuni casi persino muri, regolari sistemi di controllo dell'accesso al quartiere). Tali approcci stigmatizzano le popolazioni Rom e peggiorano i problemi sociali, hanno altresì pericolosi precedenti storici e minano la dignità umana<sup>54</sup>.
3. Realizzare sgomberi forzati, adottare leggi o norme che portano i Rom a una situazione di illegalità e disperazione, ridurre reddito sociale e benessere senza l'offerta di alternative: oltre a sollevare dubbi sulla conformità di tali pratiche con le costituzioni legali dei paesi e il dovere dei governi (locali) di proteggere i loro cittadini, un approccio che riduce i diritti e limita il sostegno pubblico contribuirà a peggiorare i problemi sociali, ivi incluse delinquenza e insicurezza.
4. Politiche basate semplicemente sulla rimozione o il trasferimento dei Rom in altre zone: rimuovere i Rom da una zona per costruire una strada, espandere la città, creare una nuova area commerciale, un parco o una zona servizi, e trasferirli in un altro insediamento si limita a "esternalizzare" e ritardare soluzioni relative all'inclusione dei Rom, riducendo le possibilità di risolvere le situazioni esistenti.
5. Limitarsi a una risistemazione temporanea senza cambiare le dinamiche interne della comunità, causando talvolta un rapido deterioramento delle infrastrutture: i reinsediamenti transitori devono offrire netti miglioramenti, essere associati a interventi sociali e fissare un termine per la ricerca di una soluzione permanente. Nonostante l'esistenza di alcune esperienze positive, gran parte di questi progetti ha infatti trasferito il problema da un luogo all'altro, dimostrandosi inadeguata in termini di costi.
6. (Ri-) concentrazione etnica mediante lo spostamento di più Rom (o altri gruppi esclusi) nella zona, aggravando così casi esistenti di emarginazione ed esclusione: la creazione di ghetti sulla base di politiche sistemiche si è dimostrata la maniera più efficace per alimentare i conflitti sociali.
7. Pagare gli abitanti con denaro contante per farli spostare in presenza di progetti di espansione urbana: seguendo questa strategia i funzionari pubblici eletti a livello locale risolvono i loro problemi urbani trasferendoli da una città all'altra; eppure di fatto le famiglie Rom spendono i soldi molto rapidamente senza trovare alloggi alternativi.
8. Le risposte benintenzionate che hanno dimostrato effetti perversi comprendono:
  - a. l'intento di risolvere i problemi abitativi senza aumentare sensibilmente il lavoro sociale e della comunità;
  - b. politiche abitative tendenti alla segregazione a causa di un fraintendimento delle idiosincrasie culturali: reinsediamento dall'area urbana per amore dell'indipendenza o per la necessità di avere lo spazio necessario per rottami metallici e animali.
9. Installazione e offerta di servizi (scuole, centri medici, impieghi, ecc. per i Rom) specifici e segregati (di solito di seconda classe): questo approccio non contribuisce all'integrazione dei Rom ed è accettabile solo in mancanza di alternative.
10. Istigare discorsi politici negativi, accusando pubblicamente i Rom per la loro situazione, e sostenere in maniera implicita o esplicita pregiudizi e stereotipi: tali atteggiamenti contribuiscono ad aumentare la segregazione e la discriminazione dei Rom.
11. Eludere le responsabilità pubbliche in materia di ordine e sicurezza (senza intervenire contro

le dinamiche negative interne della zona) o lasciare tale responsabilità esclusivamente ai Rom (o agli abitanti della zona) nel processo di auto-organizzazione: sicurezza e ordine pubblico spettano alle autorità pubbliche. Tale responsabilità non può essere elusa o trasferita ai Rom perché ciò facilita la comparsa di mafie e abusi.

## Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili

**Istruzione:** le sfide principali riguardano l'accesso dei bambini Rom alle scuole normali, garantendo un'adeguata frequenza e permanenza scolastica e riducendo i tassi di abbandono<sup>55</sup>. Le azioni prioritarie riguardano:

- Desegregazione e deconcentrazione affrontando problemi di distanza fisica e isolamento:
  - misure volte all'eliminazione delle scuole speciali per Rom sono primordiali e urgenti;
  - i problemi possono essere risolti grazie a misure quali la fornitura di servizi di trasporto scolastico stabilendo criteri volti a evitare la concentrazione di Rom o altre minoranze etniche, campagne di sensibilizzazione rivolte ai genitori Rom (che spesso preferiscono iscrivere i loro figli presso scuole con un'alta concentrazione di Rom).
- Colmare i divari a diversi livelli (istruzione, risorse economiche per i libri, ecc.):
  - creazione di corsi preparatori pre-scolastici per bambini Rom<sup>56</sup>;
  - è possibile fornire misure compensative presso le scuole, tra cui insegnanti di sostegno speciali, misure compensative, classi extra, riduzione del numero di studenti per ogni classe, sostegno economico per l'acquisto di libri;
  - offrire incentivi finanziari per la frequenza scolastica a famiglie Rom e/o scuole, anche mettendo in collegamento l'assistenza sociale e la frequenza scolastica, un sistema a volte indicato come "trasferimento di fondi liquidi soggetto a condizioni";
  - offerta di ulteriore sostegno pedagogico supplementare.

- Frequenza scolastica, abbandono scolastico precoce, continuità tra istruzione primaria e secondaria e continuità dopo la scuola dell'obbligo:

- è possibile creare sistemi di monitoraggio così come programmi di controllo tra cui mediatori, commissioni scolastiche, borse di studio a sostegno dell'istruzione post-obbligatoria;
- ulteriori misure di cui alla categoria precedente, come programmi volti a sostenere il passaggio da un livello di istruzione a quello successivo;
- pre-assegnazione a giovani Rom di posti in scuole secondarie e università;
- sviluppo di programmi per persone che ricominciano a studiare;
- introduzione di corsi di istruzione per adulti volti a promuovere l'apprendimento permanente;
- programmi destinati a chi desidera una seconda possibilità.

- Aumento della sensibilità culturale e del sostegno necessario ai Rom:

- introduzione della lingua Rom a scuola.

**Occupazione:** le sfide principali riguardano il miglioramento delle qualifiche e l'accesso alle opportunità di lavoro; diversi criteri e strategie si sono dimostrati più adeguati<sup>57</sup>. Le azioni prioritarie sono molto simili a quelle rivolte ai Rom che vivono in quartieri urbani integrati e comprendono:

- Accesso al mondo dell'occupazione nel mercato del lavoro formale e promozione del lavoro autonomo.
- Altre azioni comprendono:
  - esperienze che integrano formazione professionale e occupazione quali laboratori di formazione e seminari di lavoro; esse sono particolarmente indicate in settori quali edilizia, infrastrutture e ambiente e mettono altresì in contatto la formazione professionale con le pratiche professionali in settori e quartieri dove vivono i Rom;
  - economia sociale, ivi incluse le cooperative;
  - aziende di inserimento al lavoro (con occupazione protetta);
  - regolarizzazione delle attività informali dei Rom;
  - coinvolgimento dei Rom in lavori pubblici sovvenzionati (pulizia di giardini pubblici, ecc.).
- Il collegamento tra misure passive (sostegno, benefici sul reddito) e misure attive (attivazione e accesso al lavoro) rimane una sfida.

<sup>55</sup> Parlamento europeo, *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union*, studio, 2011. Disponibile all'indirizzo: <http://www.euromanet.eu/>.

<sup>56</sup> Mentre le classi preparatorie pre-scolastiche possono rivelarsi utili per ridurre gli svantaggi relativi all'accesso alla scuola dell'obbligo, devono essere evitate le classi separate o le scuole segregate per Rom.

<sup>57</sup> Si vedano le revisioni *inter pares* su Spagna e Repubblica ceca. Documenti disponibili rispettivamente agli indirizzi: <http://www.mutual-learning-employment.net/>

58 Si vedano le raccomandazioni contenute nella revisione *inter pares* su Avilés. Guy, Will e Fresno, José Manuel (2006) op. cit.

- Il collegamento tra progetti di edilizia, formazione e creazione di posti di lavoro, ivi inclusa la costruzione delle proprie abitazioni (con il dovuto sostegno), si è dimostrata una buona iniziativa di attivazione, nonostante le difficoltà di porre fine a percorsi personali mediante l'accesso al mondo del lavoro tradizionale o la creazione di imprese e la promozione del lavoro autonomo.

**Alloggi:** quando in precedenza si è fatto riferimento alle opzioni politiche, si è insistito sulla raccomandazione generale che i progetti di edilizia abitativa debbano sempre andare di pari passo con programmi di intervento sociale, facendo riferimento a raccomandazioni specifiche per ciascuna delle possibili opzioni. L'esperienza ha dimostrato che l'accesso a un ambiente integrato e la convivenza con persone non-Rom costituisce un cambiamento radicale per la comunità Rom, che non influisce solo sulle condizioni di vita, ma anche sulla possibilità di integrarsi in maniera efficace in tutti i settori politici, così come di ottenere la cittadinanza effettiva. Allo stesso tempo, questo cambia aspettative di vita e abitudini e fornisce punti di riferimento positivi per lo sviluppo dei Rom. I programmi di edilizia sociale possono includere diverse opzioni a seconda delle situazioni, ma devono sempre seguire criteri che abbiano dimostrato risultati positivi<sup>58</sup>. Le azioni possibili comprendono:

- programmi di prestiti ipotecari e tassi di interesse agevolati (mediante garanzie statali);
  - sostegno dello Stato all'edilizia sociale per la popolazione Rom;
  - sostegno locale da parte dei comuni per l'accesso ad alloggi privati in locazione;
  - miglioramento dell'accesso alla locazione di alloggi da parte dei giovani;
  - integrazione di disposizioni in materia di piani integrati di sviluppo urbano e sostegno all'edilizia sociale;
  - sostegno ai Rom per l'acquisto di alloggi;
  - eliminazione degli insediamenti isolati, periferici o peri-urbani.
- Alcune problematiche tendono a essere più frequenti nelle aree urbane e suburbane, ad esempio quelle associate alle cosiddette baraccopoli verticali (concentrazione demografica, deterioramento degli appartamenti, aumento del rischio di crollo dell'edificio, ecc.).

**Salute:** l'accesso universale ai servizi sanitari continua a essere un problema per alcuni Rom che vivono nelle aree urbane. Come è noto, lo stato di salute dei Rom è generato da determinanti sociali di disuguaglianze, che portano a elevati tassi di natalità e mortalità, minore aspettativa di vita e maggiore prevalenza di alcune malattie croniche. Le priorità in materia di salute nelle aree urbane riguardano:

- Il miglioramento delle condizioni di vita:
  - nonostante i Rom vivano in insediamenti, le azioni di cui all'opzione tre (rinnovi urbani, investimenti e piani di risanamento) possono contribuire a migliorare in modo sostanziale le condizioni di salute;
  - anche misure di base quali acqua di lavaggio, raccolta di rifiuti, disinfezione periodica, ecc. possono creare condizioni migliori.
- Come nel caso dei Rom che vivono in quartieri integrati, un accesso adeguato così come un corretto utilizzo dei servizi sanitari hanno altresì portato a sostanziali miglioramenti.

**Partecipazione attiva e piena cittadinanza:** le sfide principali riguardano i Rom in quanto, de facto, cittadinanza di seconda classe, la scarsa partecipazione sociale all'interno delle loro comunità e il limitato coinvolgimento nella vita civile, ivi inclusa la partecipazione a movimenti sociali, organizzazioni civiche e partiti politici. Di conseguenza vi è poca interlocuzione tra Rom e forze politiche e amministrative.

- Creare le condizioni necessarie alla partecipazione dei Rom rappresenta un presupposto per stimolare dinamiche positive nei quartieri così come per favorire la partecipazione esterna.
  - È possibile sviluppare diverse misure in questa direzione, quali il sostegno ad auto-organizzazioni Rom nei quartieri, l'individuazione di potenziali leader per creare un dialogo permanente con la comunità Rom, l'istituzione di meccanismi di intensa partecipazione interna ed esterna in grado di garantire il coinvolgimento di diversi partner.
- La partecipazione è altresì collegata a rispetto e comprensione reciproci e non è realizzabile se i Rom non prendono parte alla vita della città, ivi inclusi eventi culturali e sociali.
  - È possibile fornire informazioni su diverse minoranze etniche residenti in città.
  - Coinvolgere la cultura Rom nelle dinamiche e negli eventi culturali della città, ecc.

Ciò detto, è importante chiarire che non esistono scorciatoie e non è possibile promuovere la piena cittadinanza senza apportare i miglioramenti strutturali di cui sopra; infatti, pur insistendo o dando la priorità alla partecipazione dei Rom al processo di definizione delle politiche, talvolta sono state trascurate azioni basilari volte a garantire i diritti sociali.

**L'approccio del quartiere escluso:** negli ultimi decenni alcuni paesi e regioni, soprattutto all'interno dell'UE-15, hanno adottato piani volti a migliorare e rivitalizzare le aree urbane in una tripla dimensione: sviluppo urbano, investimenti e sviluppo economici, infrastrutture sociali e qualificazione delle risorse umane<sup>59</sup>. In alcuni casi, tali progetti hanno favorito zone in cui vivono comunità Rom migliorando le infrastrutture, sviluppando la formazione professionale e offrendo opportunità di investimenti economici; nella gran parte dei casi, questi progetti non sono stati in grado di affrontare specifici insediamenti o quartieri Rom caratterizzati da un'alta concentrazione di Rom e le misure hanno giovato a pochi Rom; inoltre, non tenendo in considerazione le particolari situazioni dei Rom, alcuni di questi progetti li hanno costretti a migrare dalla zona. La capacità di tale approccio di raggiungere i gruppi maggiormente esclusi, compresi i Rom, dipende dalla loro flessibilità, dal coinvolgimento e impegno dei Rom fin dall'inizio e dall'adattamento alle particolari esigenze e dinamiche dei Rom.

L'approccio del quartiere escluso consente un metodo etnicamente neutro e spesso può superare la difficoltà dovute all'adozione di un approccio etnico nello sviluppo di specifici piani di inclusione dei Rom sia a livello rurale che urbano, con particolare attenzione all'inclusione delle comunità urbane o rurali segregate o all'identificazione di microregioni/territori svantaggiati. Da questo punto di vista, è più facile sviluppare politiche neutre incentrate ad esempio sui quartieri segregati dove esiste un elevato tasso di persone estremamente emarginate, o su microregioni/territori svantaggiati dove esiste un alto tasso di persone a rischio di povertà estrema. Tali politiche beneficeranno de facto più persone Rom non a causa della loro etnia, ma semplicemente perché si trovano in situazioni di maggiore bisogno e vulnerabilità.

### 3.3. Possibili modelli di strategie per comunità rom che vivono in insediamenti rurali segregati

#### Principali sfide politiche

In questi casi le sfide politiche si riferiscono al cambiamento delle dinamiche e tendenze negative in atto negli insediamenti rurali segregati, ossia aumento degli insediamenti per numero ed espansione, assenza di opportunità economiche, permanente dipendenza dall'assistenza sociale, incertezza giuridica e rischi associati ai flussi migratori esistenti. Gli orientamenti politici descritti di seguito non si escludono a vicenda. Al contrario, sono tutti considerati sia essenziali che di sostegno reciproco:

1. evitare l'aumento di numero nonché l'espansione interna degli insediamenti rurali;
2. creare le condizioni necessarie alla legalizzazione degli insediamenti;
3. creare le condizioni necessarie a far emergere opportunità economiche, tra cui la stimolazione di auto-iniziativa;
4. evitare gli effetti perversi delle prestazioni sociali, garantendo al contempo il loro mantenimento e stimolando attivazione e impegno personale;
5. fornire infrastrutture e servizi di base negli insediamenti al fine di garantire condizioni di vita dignitose;
6. agevolare una migrazione esterna ordinata (qualora gli abitanti vogliano migrare) e offrire le opportunità necessarie alla migrazione urbana nel paese.

#### Possibili opzioni da seguire

Le possibili opzioni da seguire, sempre insieme a programmi di sostegno e, di nuovo, sempre in maniera complementare, sono le seguenti (le precedenti opzioni 4, 6 e 7 valide per i Rom che vivono in zone urbane segregate possono risultare utili anche per i Rom che vivono in zone rurali):

<sup>59</sup> Molti di questi progetti sono stati inizialmente sviluppati nel quadro e con il sostegno delle iniziative dell'UE URBAN e successivamente con il sostegno del FESR [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

**Opzione 1:** eliminare gli insediamenti mediante il reinsediamento ed evitando la concentrazione dei loro abitanti nei villaggi o centri urbani circostanti.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Sarebbe l'opzione ideale nonché la soluzione definitiva.</p> <p>Potrebbe accelerare l'integrazione in altri settori (occupazione, istruzione, ecc.).</p>	<p>Deve seguire le giuste procedure: preparazione e monitoraggio durante e dopo il processo.</p> <p>Richiede un adeguato intervento sociale nelle zone in cui andranno a vivere i nuovi arrivati (compresi i non-Rom).</p> <p>Nella maggior parte dei casi deve essere pianificata a livello regionale o microregionale.</p> <p>Si raccomanda come parte di interventi integrati in altri settori quali occupazione, istruzione, salute e partecipazione sociale.</p>	<p>Costosa nel breve termine.</p> <p>Potrebbe causare l'opposizione dei cittadini non-Rom nei villaggi destinatari.</p>

**Opzione 2:** costruire un nuovo quartiere in condizioni migliori, progettato come espansione di villaggi e quartieri in zone urbane (tramite alloggi sociali o altre alternative).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Agevola l'integrazione fisica e di conseguenza l'accesso ai servizi pubblici.</p> <p>Offre agli abitanti l'opportunità di partecipare alla costruzione delle abitazioni.</p>	<p>Richiede la collaborazione con i Rom ma anche l'aumento della consapevolezza degli abitanti del villaggio e la comprensione reciproca tra Rom e non-Rom.</p> <p>Dovrebbe comportare un adeguato processo di monitoraggio per una corretta integrazione.</p>	<p>Diventare una semplice estensione di seconda classe annessa al villaggio e priva di qualsiasi integrazione (solo contiguità fisica).</p> <p>I nuovi edifici possono deteriorarsi rapidamente se non vi è alcun cambiamento nelle dinamiche interne dei Rom.</p>



**Opzione 3:** approvare leggi generali (o adottare le corrispondenti misure) in grado di permettere la legalizzazione degli insediamenti de facto (alloggi o terreni occupati) in situazioni poco legali o illegali.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>La legalizzazione porta a una riduzione dell'insicurezza e migliora l'impegno e la responsabilità dei Rom nei confronti dell'ambiente che li circonda.</p> <p>La legalizzazione facilita l'accesso ad altri servizi, a volte trascurati a causa della mancanza di una corretta registrazione.</p>	<p>La legalizzazione dovrebbe essere combinata con misure volte a garantire servizi di base e infrastrutture urbane allo scopo di migliorare l'insediamento.</p> <p>Nel legalizzare i terreni o la situazione abitativa, il Comune deve fornire i servizi di base al resto del paese (ossia su base universale) allo scopo di prevenire o alleviare sensazioni o casi reali di ingiustizia da parte degli abitanti non-Rom.</p>	<p>Può implicare l'imposizione di responsabilità e costi economici (pagamento di utenze e servizi, tassazione, ecc.) sulla comunità Rom, che non è in grado di sostenerli.</p> <p>Deve essere attentamente studiata in funzione delle diverse situazioni esistenti (alcune responsabilità e competenze sono a livello locale, altre a livello nazionale).</p>

**Opzione 4:** ristrutturare gli insediamenti esistenti, ivi inclusi il miglioramento delle infrastrutture di trasporto, l'accesso ai servizi di base e agli alloggi esistenti regolarizzando al contempo le situazioni (censimento, proprietà).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Consente di promuovere la dignità e migliorare le condizioni di vita.</p> <p>Fornisce ai Rom opportunità di formazione e occupazione.</p>	<p>Dovrebbe prevedere il coinvolgimento attivo dei Rom e l'impegno a cambiare le norme vigenti.</p> <p>Richiederà misure di regolarizzazione (censimento, proprietà, pagamento di affitti) e deve essere sviluppata insieme a un piano di intervento sociale e monitoraggio.</p>	<p>Fallimento dei piani di investimento nel quartiere e negli alloggi in assenza di un processo di monitoraggio.</p> <p>Miglioramenti a breve termine, ma rischio di ingenti costi finanziari con bassi rendimenti nel medio termine in assenza di un piano di mantenimento.</p>

**Opzione 5:** sostenere iniziative a favore dell'economia familiare in grado di creare mezzi di sussistenza di base. Questa misura può essere integrata da redditi esistenti e nuovi (microcredito, fornitura di terreni per orti, frutteti e allevamenti animali).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Crea dinamiche positive all'interno della comunità in termini di attivazione delle persone.</p> <p>Può integrare prestazioni e redditi sociali riducendo la dipendenza dalla previdenza sociale.</p> <p>Può contribuire alla formazione delle persone e al miglioramento delle condizioni di occupabilità.</p>	<p>Richiede almeno l'assegnazione di piccoli appezzamenti di terra e in alcuni casi nuove costruzioni.</p> <p>Richiede piani di formazione.</p> <p>Richiede piccoli investimenti (contributi o microcrediti).</p> <p>Richiedere il rispetto della proprietà privata (ivi incluse sicurezza/protezione) e dei beni privati.</p> <p>È realizzabile se inquadrata in progetti di sviluppo della comunità.</p>	<p>Manca di flessibilità e si basa su misure di protezione (redditi) e attivazione (che spesso si escludono a vicenda nelle legislazioni nazionali).</p> <p>Può comportare perdite su microcrediti e investimenti.</p>

**Opzione 6:** Combinare gli attuali sistemi di prestazioni sociali (redditi) con misure di attivazione basate sulla logica della protezione-inserimento.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Contribuisce a combattere la dipendenza dall'assistenza sociale di molte comunità Rom.</p> <p>Può rappresentare una valida alternativa alle attuali tendenze di riduzione dei redditi sociali.</p>	<p>Richiede programmi di sostegno, un adeguato monitoraggio e un approccio individualizzato che preveda itinerari individuali.</p> <p>Deve essere inquadrata in progetti permanenti di intervento sociale in cui diversi dipartimenti seguono la stessa logica e lavorano in sinergia.</p>	<p>I confini tra diritti (validi anche per i Rom) e responsabilità (a seconda delle decisioni personali) non sono chiari.</p> <p>Funziona se sono gli incentivi a fare la differenza nel breve termine.</p>

**Opzione 7:** sviluppare e agevolare espliciti piani di migrazione temporanei, ciclici, circolari o definitivi (all'interno del paese e all'estero)<sup>60</sup>.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Può contribuire a creare processi migratori più ordinati, evitando le attuali irregolarità, l'elevata emarginazione e situazioni di sfruttamento umano.</p> <p>La migrazione può diventare un processo ciclico o circolare coerente con gli attuali desideri di molti Rom.</p>	<p>Dovrebbe prevedere incentivi legati alle opportunità offerte dal mercato del lavoro nonché con il dovuto sostegno e accompagnamento dalla zona di origine a quella di destinazione.</p> <p>Coinvolge sia la dimensione internazionale che quella locale della migrazione.</p>	<p>Si tratta di un approccio costoso e complesso.</p> <p>Non è realizzabile in assenza di accordi internazionali (che a volte possono essere bilaterali) e nel quadro delle attuali politiche migratorie di molti Stati membri.</p> <p>Potrebbe funzionare solo per alcuni Rom migranti (quelli pronti a seguire le norme in materia di migrazione)</p>

<sup>60</sup> Questa opzione si basa sull'idea che a causa delle circostanze economiche e sociali, i processi di migrazione di Rom e non-Rom continueranno a esistere: processi migratori interni (migrazione urbana all'interno di determinati paesi e tra paesi dell'UE dall'Europa centrale e orientale verso i paesi dell'UE -15) e processi migratori esterni (da paesi terzi, ivi inclusi i Balcani e l'Europa dell'Est, verso l'UE). È auspicabile che la migrazione venga regolarizzata con il dovuto sostegno e controllo del flusso e per far sì che ciò avvenga, è necessario lavorare sia nelle zone di origine che in quelle di destinazione.

<sup>61</sup> Si veda la revisione *inter pares* sulla povertà infantile e l'esclusione dei Rom, Ungheria. Disponibile all'indirizzo: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>

## Pratiche che hanno dato risultati negativi

Tutte le strategie e opzioni inadeguate descritte nel caso dei Rom che vivono in comunità urbane segregate sono rilevanti e applicabili anche agli insediamenti rurali. È possibile aggiungere le seguenti strategie spesso attuate e impraticabili:

1. mantenere gli insediamenti rurali in un limbo giuridico o approvare leggi che obblighino o promuovano lo sgombero dei Rom senza fornire alternative;
2. rifiuto da parte dei comuni di fornire servizi pubblici in quanto gli insediamenti risultano "irregolari", nonostante a volte i residenti vi abitino da decenni.

## Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili

**Istruzione:** gran parte delle strategie e priorità descritte nel caso dei Rom che vivono nelle zone urbane risulta utile anche nel caso di Rom che vivono in insediamenti rurali. Alcune delle problematiche di cui sopra sono tuttavia aggravate negli ambienti rurali e richiedono dunque un'attenzione prioritaria o approcci specifici.

- La segregazione scolastica rimane il problema principale in molte zone rurali, con casi di scuole speciali o de facto per i Rom. La segregazione è collegata alla distanza fisica e comporta in

molti casi l'esistenza di scuole con scarse infrastrutture, limitate risorse, a volte chiuse durante il periodo invernale in zone colpite da condizioni atmosferiche estreme. Tra le misure volte a migliorare tale situazione figurano:

- eliminare per legge le scuole speciali per Rom;
  - fornire il trasporto scolastico a villaggi o centri urbani circostanti;
  - fornire un sostegno speciale volto a facilitare l'integrazione ed evitare il rigetto (docce e servizi igienici, sussidi per l'acquisto di materiale scolastico, ecc.);
  - classi e attività speciali per compensare gli svantaggi o facilitare i compiti a casa.
- L'istruzione della prima infanzia rimane una priorità volta a prevenire o alleviare gli svantaggi dei bambini Rom all'inizio della scuola dell'obbligo. La creazione di asili nido o centri sociali per attenuare gli svantaggi<sup>61</sup> si è dimostrata una risposta adeguata. Simili progetti volti a compensare gli svantaggi dei bambini Rom, come l'apprendimento della lingua, se la loro lingua madre è il romani, possono altresì rafforzare l'impegno della famiglia e migliorare le aspettative educative sia dei genitori che dei figli.

**Occupazione:** l'occupazione rimane una grande sfida nelle zone rurali a causa della mancanza di opportunità. Le regole relative alla mancata o insufficiente liberalizzazione dei terreni acquistati, nonché l'inesistenza di sanzioni per quei proprietari che non le usano in maniera

62 Il nuovo programma "Closing-Up" del governo ungherese riguarda il periodo 2008-2013 e ha individuato le 33 microregioni più svantaggiate dell'Ungheria. Si veda: presidenza ungherese dell'UE (2011) *Background information on the territorial aspects of extreme poverty Informal Contact Group meeting*, 18 febbraio

produttiva, influenzano infatti la carenza di opportunità di lavoro. Nonostante le condizioni sfavorevoli, è possibile valutare alcune alternative volte a facilitare l'attivazione in diverse maniere:

- iniziative a sostegno dell'economia di sussistenza di base (come spiegato all'opzione 5);
- misure di attivazione combinate con prestazioni sociali (come descritto all'opzione 6);
- accesso al pubblico impiego in alcune zone, compresi protezione e cura forestale e ambientale.

**Alloggi:** gran parte delle strategie abitative descritte per le aree urbane possono essere applicate anche agli insediamenti rurali. Ma è possibile utilizzare anche altre azioni e strategie, come ad esempio:

- inclusione da parte del governo centrale di condizionalità (vietando le politiche di segregazione) nel trasferimento di risorse economiche a livello locale;
- aumento delle iniziative volte a impiegare i Rom nella costruzione o ristrutturazione delle loro case, con il sostegno e le garanzie necessarie;
- ricostruzione di gruppi di case disabitate esistenti nelle zone rurali.

**Salute:** la situazione risulta particolarmente grave nelle zone rurali e colpisce donne e bambini in maniera sproporzionata a causa di fattori interni ed esterni. Da un lato, vi è una diffusa mancanza di assicurazione sanitaria (in tali casi l'accesso è limitato a servizi sanitari di emergenza e malattie croniche, mentre non vi è accesso a farmaci gratuiti o agevolati), carenza di trasporti di emergenza e notevole distanza dagli ospedali. Dall'altro lato, la vulnerabilità dei Rom alle malattie è associata a povertà e sovraffollamento, esposizione a condizioni climatiche estreme, scarsa igiene a causa della vicinanza con centri di raccolta dei rifiuti, mancanza di riserve d'acqua dolce e cattiva alimentazione (alcuni esempi sono anemia, parassiti, tubercolosi, malattie della pelle, malnutrizione, malattie dello stomaco, problemi dentali, malattie respiratorie, infezioni e congelamento). Le strategie esistenti finalizzate a risolvere tali situazioni possono andare in due direzioni:

- assicurare l'accesso ai servizi sanitari in villaggi e città circostanti, raggiungendoli in maniera corretta e adatta mediante misure di sostegno, compresi programmi di mediazione;

- creare negli insediamenti Rom centri medici che agiscano da un punto di vista sanitario globale, ivi inclusa la medicina preventiva, e rimangano sempre in contatto con i servizi sanitari tradizionali.

**L'approccio microterritoriale:** in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, i Rom tendono a concentrarsi in alcune zone rurali (microterritori) caratterizzate da un elevato tasso di povertà. L'approccio micro-territoriale, focalizzandosi su investimenti e piani di sviluppo in tali zone, può affrontare le esigenze dei Rom prevedendo al contempo miglioramenti per tutti i cittadini che vivono nella zona. Il rischio può essere la mancanza di impegno concreto e partecipazione attiva da parte delle comunità Rom a tali iniziative, se esse non ricevono il necessario adeguamento e sostegno; infatti i Rom possono beneficiare insieme agli altri cittadini delle iniziative volte ai microterritori, ma possono anche esserne esclusi, specie se vivono in aree remote e completamente scollegate dai servizi pubblici o anche in mancanza di un approccio proattivo per raggiungere il popolo Rom<sup>62</sup>.

**Lavoro collettivo – attivazione della comunità:** in molte comunità rurali Rom non viene effettuato alcun intervento sociale e mancano quasi totalmente progetti sociali permanenti. Le dinamiche interne causano altresì un deterioramento di tali comunità, non solo in relazione alle condizioni di vita, ma anche a regole e ordine interni. In assenza di punti di riferimento e sostegno esterni, queste comunità tendono ad essere colpite da una riduzione di aspettative, impegno personale e opportunità di stabilire collegamenti di base con la *società* nel suo complesso. Problemi quali lo sfruttamento umano (che colpisce soprattutto donne, giovani e bambini), traffico di droga, prostituzione, AIDS e violenza domestica (che vengono considerate questioni familiari private) tendono ad essere più gravi in tali comunità isolate. I matrimoni precoci e quelli combinati sono più frequenti e collegati a gravidanze in età adolescenziale. La creazione di gruppi di lavoro collettivi, fornendo un sostegno sistematico a mediatori culturali, leader Rom e organizzazioni Rom, è consigliata in tutte queste situazioni. Il lavoro collettivo svolto mediante iniziative pubbliche e private non può risolvere problemi legati a giustizia o Stato di diritto (che devono essere trattati da altri settori come la sicurezza), ma può introdurre altre dinamiche e modelli all'interno della comunità, lavorando su abitudini e routine quotidiane, introducendo modelli di riferimento positivi, sostenendo gli individui più propensi a cambiare, identificando persone che potrebbero agire da punto di riferimento per gli altri e, in definitiva, facilitando i collegamenti tra la comunità Rom e il mondo esterno.

### 3.4. Possibili modelli di per rom migranti e cittadini rom dell'UE che si spostano all'interno degli stati membri dell'UE-15

#### Principali sfide politiche

Da un punto di vista giuridico, è necessario distinguere almeno due situazioni in relazione alle sfide politiche relative a questa categoria: quella dei cittadini Rom dell'UE di solito provenienti da paesi dell'Europa dell'Est e centrale (principalmente Romania e in misura minore Bulgaria, Repubblica slovacca e Repubblica ceca) che si spostano all'interno dell'Unione, sono cittadini dell'UE e sfruttano il loro diritto alla libera circolazione; e quella dei Rom che sono emigrati a breve e medio termine nei paesi dell'UE-15 (principalmente dall'ex Jugoslavia) e sono cittadini di paesi terzi.

Le politiche devono mirare a evitare ostilità nei confronti degli immigrati Rom nonché dei cittadini Rom dell'UE e dei loro familiari, nonché trovare il modo di tutelare i diritti di queste popolazioni offrendo loro opportunità di integrazione socioeconomica. In termini concreti, sono considerate prioritarie le seguenti opzioni politiche:

1. garantire la piena applicazione della legislazione nel caso di cittadini Rom dell'UE e di loro familiari, comprese le norme dell'Unione, in particolare la piena applicazione delle direttive sulla libertà di circolazione e sulla lotta alla discriminazione<sup>63</sup>;
2. evitare forme di migrazione illegali e rispettare il divieto di atti che incitano alla violenza razzista e xenofoba o all'odio<sup>64</sup>;
3. promuovere una migliore comprensione pubblica del fenomeno della migrazione Rom, ivi incluse

misure di sensibilizzazione, nonché neutralizzare e invertire la crescente ostilità delle popolazioni di accoglienza nei confronti dei Rom migranti in Europa;

4. definire e progettare adeguati sistemi di integrazione per i cittadini Rom dell'UE di solito originari di paesi dell'Europa centrale e orientale nonché per i Rom migranti in base alle specifiche situazioni ed esigenze;
5. evitare situazioni generali di estrema emarginazione, come la mancanza di un'adeguata tutela dei bambini, facilitando l'accesso ai servizi pubblici;
6. fornire un adeguato sostegno all'integrazione dei cittadini Rom dell'UE di solito originari di paesi dell'Europa dell'Est o centrale secondo i regimi transitori in materia di accesso al mercato del lavoro<sup>65</sup>;
7. migliorare la cooperazione e il coordinamento, sviluppando altresì progetti comuni tra cui l'analisi e il monitoraggio tra i paesi d'origine e quelli di destinazione.

#### Possibili opzioni da seguire

Alcune opzioni e strategie descritte in precedenza per gli altri tre gruppi risultano rilevanti anche per i Rom inclusi nella presente categoria, in base alla loro situazione nel paese di destinazione. Ci si focalizza qui sulle strategie specificamente indirizzate ai cittadini Rom dell'UE di solito originari di paesi dell'Europa centrale e orientale e ai Rom migranti:

<sup>63</sup> Consiglio europeo (2000a) op. cit.; Consiglio europeo (2004) *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

Consiglio europeo (2000a), *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*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

<sup>64</sup> Consiglio europeo (2008) *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*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

<sup>65</sup> Una clausola dell'allegato al trattato di adesione di Bulgaria e Romania all'UE introduce un periodo di transizione della durata massima di 7 anni a decorrere dal giorno dell'adesione all'Unione durante il quale gli altri Stati membri sono liberi di imporre misure a livello nazionale volte a ridurre l'accesso dei lavoratori bulgari e rumeni ai loro mercati del lavoro. Molto spesso tali misure consistono nell'obbligo di possedere un permesso di lavoro. Informazioni disponibili all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/>

**Opzione 1:** evitare fin dall'inizio concentrazioni di gruppo e la nascita di campi improvvisati attraverso la fornitura di alternative abitative a breve termine adeguate alle esigenze di Rom.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Contribuisce a ridurre il rifiuto pubblico.</p> <p>Facilita gli interventi fin dall'inizio e un'adeguata attenzione.</p> <p>Stabilisce norme fondamentali e favorisce comportamenti responsabili da parte degli immigrati.</p> <p>Riduce la dimensione degli insediamenti abusivi concentrati ai margini delle zone urbane.</p>	<p>Il divieto di abitazioni libere/non regolamentate richiede l'offerta di alternative abitative e programmi di accoglienza e integrazione.</p> <p>La fruizione dei servizi richiede il rispetto delle norme (approccio di condizionalità).</p> <p>Necessita altresì di congruenza da parte dei servizi pubblici (allineamento di messaggi e azioni).</p>	<p>Diventare un fattore di richiamo per le città che seguono tale approccio.</p> <p>Spingere i Rom migranti a trasferirsi in città vicine (con insediamenti liberi e non regolamentati e senza l'obbligo di rispettare regole e leggi).</p> <p>Possano partecipare solo i Rom pronti a dimostrare impegno e responsabilità.</p>

**Opzione 2:** creare una rete di terreni specifici e adatti all'accoglienza temporanea dei Rom migranti (i così detti "*villages d'insertion*") o abitazioni ponte, per fornire alloggio e altre forme di sostegno sociale alle famiglie Rom nelle zone in cui migrano più di frequente.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Evita la concentrazione non regolamentata di Rom.</p> <p>Sostegno e intervento sociale precoci per i Rom.</p> <p>Riduzione di conflitti sociali e stigmatizzazione.</p>	<p>Essere attuata con il dovuto controllo, regole, sistemi di monitoraggio permanente e programmi di accompagnamento.</p> <p>Vietare gli insediamenti al di fuori dei <i>villages d'insertion</i>.</p>	<p>È costosa e necessita di lavoro intenso e a lungo termine.</p> <p>Per risultare efficiente deve essere una politica nazionale (possibilmente internazionale) ed evitare azioni "ping pong" tra città.</p> <p>I sindaci accolgono l'idea con favore ma incontrano resistenza in seno alle proprie amministrazioni urbane; l'opzione incontra altresì una notevole resistenza dei cittadini se i siti si trovano nei pressi di quartieri tradizionali.</p>

**Opzione 3:** nel caso degli immigrati Rom di paesi terzi, rispettare le stesse regole, pratiche e meccanismi (con i dovuti adattamenti) stabiliti in relazione all'accoglienza e integrazione degli immigrati di paesi terzi: integrare i Rom migranti nelle politiche migratorie.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Inserimento dei Rom provenienti da paesi terzi in meccanismi ordinari di integrazione.</p> <p>In questo caso non servono strumenti specifici per i Rom, ma occorre piuttosto adeguare i servizi di migrazione esistenti.</p> <p>È un'opzione più economica.</p>	<p>Richiede adattamento, flessibilità e specializzazione dei servizi esistenti.</p> <p>Richiede un approccio proattivo nonché il coinvolgimento attivo della società civile.</p>	<p>Utile solo per i cittadini extracomunitari.</p> <p>Notevoli dubbi circa l'efficienza di tale approccio e la sua capacità di adattamento.</p>

**Opzione 4:** garantire l'accesso ai servizi di base (istruzione, salute e servizi sociali) agevolando registrazione, sostegno e processi di monitoraggio. Questa opzione dovrebbe altresì essere realizzata fianco a fianco con tutte le altre opzioni.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Riduce l'insicurezza dei Rom garantendo il rispetto dei diritti fondamentali, compresi quelli dei minori.</p> <p>Previene situazioni di estrema esclusione.</p>	<p>Richiede sensibilità, adattamento dei servizi pubblici e specifici programmi di accompagnamento.</p> <p>L'accesso non discriminatorio ai servizi di base, come l'assistenza sanitaria, non può essere soggetto a condizioni. Allo stesso tempo è consigliato sviluppare meccanismi di monitoraggio, tra cui contratti con le famiglie che comportino impegni di base (ad es. accattonaggio infantile, ecc.).</p>	<p>L'approccio politico può diventare un fattore di richiamo.</p>

66 Commissione europea (2010c) *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Roma in Europa: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress Report 2008-2010.* Parlamento europeo (2011) *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union Study.* Disponibile all'indirizzo: <http://www.euromanet.eu/>, **Relazioni per paese disponibili all'indirizzo:** <https://linias.kuleuven.be/>

**Opzione 5:** sviluppare progetti congiunti, tra paesi/regioni di origine e paesi/regioni di destinazione, al fine di sostenere la migrazione in base agli standard richiesti (migrazione regolare, in base alla domanda e alle esigenze del mercato del lavoro, con i dovuti programmi di sostegno, ecc.).

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
<p>Potrebbe contribuire a ordinare i flussi migratori.</p> <p>Normalizza i processi.</p>	<p>Deve essere una politica internazionale.</p> <p>Richiede un adeguato coordinamento, agendo nei paesi di origine e in quelli di destinazione.</p>	<p>È adatta solo per quei gruppi Rom che hanno realmente intenzione di stabilirsi a medio o lungo termine nel paese di destinazione.</p> <p>Potrebbe funzionare per alcuni gruppi nel settore del lavoro stagionale.</p>

### Pratiche che hanno dato risultati negativi

In molti paesi di accoglienza spesso sono state attuate politiche inadeguate. Le più comuni sono:

1. chiusura dei campi Rom senza offrire alcuna alternativa abitativa;
2. sgomberi forzati, espulsioni individuali o familiari di cittadini Rom dell'UE senza seguire la procedura dovuta e offrire le garanzie necessarie (vietate per legge ai sensi della direttiva sulla libera circolazione del 2004). L'espulsione di cittadini dell'UE dal territorio di uno Stato membro è possibile solo a determinate condizioni previste dalla direttiva sulla libera circolazione. Le espulsioni collettive di Rom che non sono cittadini dell'UE o familiari di cittadini dell'UE sono contrarie ai diritti umani;
3. assenza di meccanismi di monitoraggio volti a raccogliere informazioni costanti sulla situazione di tali gruppi al fine di individuare le loro esigenze e fornire interventi pubblici adeguati;
4. strategie e misure orientate esclusivamente o principalmente al controllo (espulsioni, sgomberi forzati, bambini Rom portati presso strutture giovanili, ecc.) senza l'offerta di misure di sostegno e programmi di inserimento;
5. alimentare discorsi politici negativi che incolpano i Rom e li rendono responsabili, o li identificano con insicurezza, degrado dei servizi, attività illegali, traffico di esseri umani.

### Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili

**Istruzione e assistenza all'infanzia:** i bambini, i giovani così come le donne Rom sono i sottogruppi più vulnerabili all'interno delle comunità Rom<sup>66</sup>. I figli di Rom migranti tendono ad affrontare gli stessi svantaggi in materia di istruzione (segregazione, abbandono scolastico precoce, scarsi risultati, ecc.) degli altri bambini Rom e devono anche affrontare altri frequenti problemi correlati, tra cui mancanza di accesso all'istruzione, bassi livelli di frequenza quando vi hanno accesso, rifiuto sociale, razzismo, xenofobia, ecc. In molti casi tali difficoltà sono legate alla mancanza di documentazione, così come a difficoltà legate a lingua e background culturale, mancanza di risorse economiche per libri e altri materiali scolastici, assenza di mezzi di trasporto, rifiuto da parte del sistema scolastico, elevato grado di mobilità, ecc. In alcuni casi le famiglie portano i bambini con loro durante tutto il viaggio e questi potrebbero finire per strada, esposti a cattive condizioni meteorologiche, carenza di cibo e talvolta costretti a chiedere l'elemosina. Tra le misure e gli approcci raccomandati per migliorare tale situazione figurano:

- attivazione di corsi di transizione o collegamento presso le scuole normali, o inserimento in classi "normali" sempre insieme a misure quali servizi di trasporto scolastico, programmi di monitoraggio, sostegno personalizzato per compiti a casa e corsi di lingua. Tali iniziative hanno dimostrato di avere successo se beneficiano del sostegno dei servizi sociali e dell'impegno delle ONG, nonché quando l'intervento si rivolge a tutta la famiglia, tenendo conto dei suoi bisogni primari e non solo di quelli dei bambini.

**Occupazione:** l'accesso al mondo del lavoro rimane estremamente difficile per questi gruppi Rom (nel caso



dei cittadini Rom dell'UE le difficoltà possono essere correlate alle restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori). Mentre alcuni di loro trovano un impiego decente, molti altri continuano a vivere di attività informali all'interno dell'economia informale che coinvolgono l'intera famiglia, e talvolta sono vittime di sfruttamento da parte delle mafie. I proventi derivanti da attività informali vengono talvolta integrati da sovvenzioni pubbliche e sostegno da parte di organizzazioni di beneficenza.

- Alcune esperienze hanno dimostrato che coinvolgere i Rom migranti (seguendo le dovute procedure) in iniziative di formazione professionale e occupazione già esistenti mirate ai Rom o altri gruppi in situazioni analoghe può rivelarsi una buona soluzione.

**Alloggi:** molti Rom migranti non possiedono alloggi adeguati e vivono in campi/insediamenti improvvisati o semplicemente dormono in veicoli o edifici abbandonati, mentre altri trovano soluzioni abitative adeguate con i propri mezzi. La tendenza alla concentrazione in grandi famiglie o gruppi rende i Rom più visibili, alimentando le ostilità da parte dei vicini. L'elevato grado di mobilità (tra diverse città del paese di destinazione, a seconda di opportunità di lavoro e dinamiche familiari) nonché i flussi migratori imprevisti (compresi i rimpatri individuali nel paese di origine mentre il resto del gruppo rimane nel paese di accoglienza) rendono più difficili gli interventi in materia di alloggi.

- In precedenza sono state descritte diverse opzioni positive in grado di offrire sistemi di alloggio, ivi incluso in alcuni casi l'accesso ad appartamenti in affitto o alloggi sociali nel lungo periodo. Qualunque sia l'alternativa offerta, tutte le esperienze dimostrano che l'impegno pubblico deve combinarsi fin dall'inizio con l'istituzione di norme, e questo richiede:
  - combinazione di soluzioni positive e requisiti relativi ai comportamenti adeguati (approccio di condizionalità);
  - inquadramento delle misure abitative nel contesto di piani intensivi di intervento sociale che coprano tutti i settori prioritari e le esigenze di base;
  - adozione di misure adeguate in base ai diversi gruppi e situazioni. Infatti, mentre alcuni gruppi hanno rapidamente avuto accesso ad alloggi o appartamenti normali, in altri casi le misure e gli itinerari flessibili richiesti potranno ottenere risultati positivi solo molto lentamente.

**Salute:** le condizioni estremamente precarie in cui vivono molti Rom migranti aggravano i problemi di salute

descritti per le altre categorie. La mancanza di documenti legali (ad esempio carte d'identità o registrazione degli alloggi) condiziona infatti l'accesso ai servizi sanitari, che nella gran parte dei casi risulta possibile solo in casi di emergenza. Le situazioni sociosanitarie, insieme a condizioni di vita precarie e abitudini malsane, richiedono particolare attenzione e sostegno. Diversi approcci hanno contribuito ad affrontare o almeno alleviare i problemi relativi alla salute:

- utilizzo della tessera europea di assicurazione malattia (TEAM), poco nota ma a disposizione di tutti i cittadini dell'UE (che presuppone che suddetti Rom abbiano diritto alla previdenza sociale nel loro Stato membro d'origine);
- la direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera fa chiarezza in merito ai diritti dei pazienti che necessitano di cure sanitarie in un altro Stato membro e integra i diritti già in possesso dei pazienti a livello dell'UE attraverso la legislazione sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale<sup>67</sup>;
- agevolazione dell'accesso ai servizi sanitari secondo determinate condizioni (Spagna);
- campagne speciali di salute per misure palliative e preventive di norma sviluppate dalle ONG.

**Legalizzazione, sostegno primario e sicurezza:** molti Rom migranti non possiedono documenti legali e diversi cittadini Rom dell'UE non hanno potuto registrare la propria residenza<sup>68</sup>. La mancanza di documenti di identità in alcuni casi o del permesso di soggiorno nel caso di cittadini di paesi terzi rimane il principale problema dei Rom nell'accesso ai servizi di base. Molto spesso i diritti dei cittadini dell'UE non sono garantiti ai cittadini Rom dell'Unione che si spostano all'interno dell'UE-15, e questo rimane uno dei principali ostacoli all'integrazione. La mancanza di accesso ai diritti implica una mancanza di protezione per famiglie intere, in particolare per i bambini. Le donne e i bambini sono spesso le principali vittime della povertà; in particolare le giovani donne sono più soggette a molteplici forme di discriminazione tra cui talvolta la violenza. Gli interventi iniziali indirizzati ai Rom migranti e ai cittadini Rom dell'Unione che si spostano all'interno degli Stati membri dell'UE-15 richiedono di norma un triplice approccio:

- superare le difficoltà giuridiche allo scopo di garantire i diritti fondamentali;
- fornire un sostegno sociale iniziale allo scopo di facilitare l'accesso ai servizi pubblici;
- garantire la sicurezza di tutte le persone, in particolare donne e bambini.

<sup>67</sup> Consiglio dell'UE (2011) *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*. PE-CONS 6/11. 21 febbraio - Disponibile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/>

<sup>68</sup> FRA (2009b) op. cit.

### 3.5. Possibili modelli di strategie per nomadi e rom (semi-) nomadi

#### Principali sfide politiche

Per quei paesi in cui lo stile di vita nomade è diffuso, le sfide principali sono legate al riconoscimento e al rispetto della questione dei nomadi, e di conseguenza alla creazione delle condizioni necessarie per uno stile di vita nomade dignitoso. Nello specifico:

1. garantire a quei Rom che conducono e desiderano mantenere uno stile di vita mobile (organizzazione ufficiale di aree di sosta e/o alloggi temporanei) le condizioni necessarie a consentire loro di condurre il loro stile di vita;
2. riconoscere appieno lo stile di vita nomade attraverso il riconoscimento delle case mobili

come abitazioni legali e di conseguenza apportare le necessarie modifiche a disposizioni e pratiche che tutt'oggi implicano svantaggi in termini di riconoscimento dei diritti (registrazione, accesso ai servizi, ecc.);

3. adattare i servizi pubblici (istruzione, salute, servizi per l'impiego) alle esigenze dei nomadi allo scopo di consentire ai Rom nomadi di accedere alle stesse condizioni del resto della cittadinanza, prestando particolare attenzione all'offerta dell'istruzione primaria e secondaria.

#### Opzioni da seguire

Le possibili opzioni complementari derivanti dalle suddette sfide politiche comprendono:

**Opzione 1:** promulgare e attuare una legislazione specifica volta ad agevolare e garantire lo stile di vita nomade. Tale legislazione specifica può includere, tra l'altro, il riconoscimento di roulotte e case mobili quale forma di alloggio, i diritti fondamentali connessi alla registrazione delle case mobili in quanto alloggio, infrastrutture specifiche, adeguamento di servizi pubblici e sociali quali accesso all'istruzione, sistema di assistenza sanitaria e sistema di reddito.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
Agevola lo stile di vita dei nomadi. Garantisce diritti effettivi.	Per essere efficace occorrono risorse aggiuntive, adeguamento dei servizi e specializzazione dell'amministrazione.	Difficoltà legate all'adeguamento alle diverse situazioni ed esigenze dei nomadi, all'interno dello stesso paese.

**Opzione 2:** offrire un'adeguata rete di campi invernali e zone di insediamento temporaneo nelle aree urbane. Essi non dovranno essere orientati alla logica delle *condizioni minime di soggiorno*, bensì a quella delle *attrezzature e dei servizi sufficienti e adeguati*.

Benefici – adeguatezza	Condizioni necessarie	Limiti – rischi
Può agevolare la sicurezza degli spostamenti dei nomadi. Migliora la qualità della vita dei nomadi. Riduce i conflitti con comuni e vicini.	Una politica nazionale che riguardi l'intero paese. Il coinvolgimento della comunità nomade nei processi di pianificazione e decisionali. Sostegno e programmi di intervento sociale adeguati.	Opposizione delle amministrazioni comunali. Può agire da fattore di richiamo verso città e paesi appartenenti a tali reti. Può aumentare la discriminazione se i campi non soddisfano le condizioni richieste.

## Strategie che hanno dato risultati negativi

Le strategie inadeguate comprendono:

1. assenza di una legislazione specifica sul nomadismo e sugli spostamenti nei paesi in cui i Rom conducono tali stili di vita, legislazione restrittiva o mancanza di attuazione a livello locale;
2. politiche di servizi minimi: il minor numero possibile di campi, dotati di attrezzature e infrastrutture minime e concepiti solo come spazi transitori;
3. rifiuto o resistenza sistematici interponendo ostacoli giuridici e amministrativi alla fornitura di servizi per i nomadi nel momento in cui arrivano nel campo o si stabiliscono nelle città (iscrizione dei bambini nelle scuole, servizi sociali e altri servizi comunali).

## Strategie specifiche, azioni prioritarie, raccomandazioni utili

**Istruzione:** il principale problema incontrato dai nomadi nell'istruzione è l'accesso a diverse scuole nel corso di un unico anno scolastico. L'approccio più frequente per risolvere questa situazione è stabilire meccanismi di sostegno in grado di facilitare il transito tra scuole, accogliendo gli studenti in ogni momento dell'anno. Ciò richiede un processo di monitoraggio e coordinamento adeguato, nonché servizi di sostegno. Lo stesso obiettivo può essere affrontato in diversi modi:

- facilitando l'iscrizione degli alunni in ogni momento dell'anno, nonché il follow-up di voti e documenti di iscrizione;
- combinando servizi di istruzione specifici per i Rom nomadi con l'accesso alle scuole tradizionali;
- istituendo centri scolastici distrettuali per la scolarizzazione dei nuovi arrivati e dei bambini nomadi mediante la creazione di scuole itineranti o veicoli scolastici itineranti che si spostano da un posto all'altro.

**Occupazione:** i tentativi di integrare i nomadi nel mondo del lavoro tradizionale risultano estremamente difficili in quanto ciò richiede uno stile di vita sedentario o semi-sedentario. Tuttavia i nomadi svolgono attivamente molte attività economiche e occupazioni temporanee (per un certo numero di settimane o mesi). È necessario agevolare l'accesso ad attività economiche indipendenti.

In alcuni Stati l'accesso legale alla condizione "indipendente" è restrittivo e impone ai candidati di essere diplomati alla scuola secondaria o di passare uno specifico esame di gestione; di conseguenza, la gran parte dei professionisti nomadi risulta esclusa dal mondo del lavoro e dalle attività a cui aspirano. Le nuove normative ambientali che creano un quadro per le attività di riciclaggio stanno avendo effetti negativi sulle comunità nomadi (in particolare sulle fasce più povere). Misure specifiche possono:

- fornire servizi per l'impiego specifici per i nomadi insieme al riconoscimento giuridico e alla formalizzazione dell'occupazione del nomade. Il sostegno può inoltre essere fornito attraverso la formazione individuale volta ad acquisire competenze minime di gestione e contabilità;
- agevolare l'accesso legale alle attività indipendenti.

**Alloggi e relative questioni giuridiche:** spesso alle roulotte dei nomadi non vengono assegnati spazi giuridici per la sosta temporanea e questi sono costretti in molti casi a occupare terreni e accampamenti non autorizzati<sup>69</sup>. La mancanza di spazi disponibili insieme a quella di qualsiasi prospettiva di progresso e alla costante minaccia di sfratto hanno portato molti nomadi a cercare una sistemazione in alloggi stabili o in altri casi a comprare il pezzo di terra dove installare le proprie roulotte; in gran parte dei paesi infatti il numero di piazzole disponibili è molto limitato. Il mancato riconoscimento della roulotte come forma di alloggio può limitare il diritto alle indennità per l'alloggio a livello locale. Esistono diversi modelli volti ad affrontare tale situazione, e tutti hanno dimostrato di riuscirci solo parzialmente; permane infatti un notevole divario tra legislazione e pratiche:

- alcuni Stati hanno adottato una legislazione volta a fornire ai nomadi specifici alloggi sociali, ad esempio sotto forma di aree di sosta o sistemi di alloggio di gruppo ivi inclusa l'offerta di incentivi alle autorità locali per costruire e mantenere le aree di sosta (Irlanda e Regno Unito);
- altri Stati accettano nominalmente il diritto di Rom e nomadi alla registrazione in uno stile di vita itinerante/semi-itinerante, nonostante i notevoli limiti alla fornitura di alloggi adeguati che di fatto negano tale diritto (Grecia, Paesi Bassi e alcune regioni del Belgio);
- alcune regioni tendono a riconoscere legalmente le roulotte come forma di alloggio (Fiandre, Belgio). La categoria amministrativa della residenza "mobile" risulta estremamente adatta e viene largamente utilizzata dai nomadi belgi, ma

<sup>69</sup> Ad esempio nel Regno Unito è di una su quattro.

70 **Esperienze descritte nel sito Internet del centro per la mediazione con i nomadi e i Rom della regione vallona:**  
<http://www.cmgv.be/>

l'accesso ai servizi pubblici, inclusi quelli sociali, non si è ancora adeguato a tali normative;

- altri Stati hanno creato documenti di circolazione (*titres de circulation*), distinguendo le persone in base al loro grado di nomadismo e alla loro attività economica (Francia);
- l'organizzazione ufficiale delle comunità nomadi con la fornitura di servizi minimi è stata sperimentata con un certo successo in Belgio<sup>70</sup>. Ciò consente alle famiglie nomadi di spostarsi e fermarsi in spazi temporanei dove le loro esigenze di base sono soddisfatte in un contesto ufficiale e riconosciuto. Questo modello necessita di un forte coinvolgimento delle autorità locali

e regionali nonché della collaborazione delle organizzazioni delle comunità nomadi. Il processo di mediazione tra comunità e autorità locali è parte essenziale di questo modello;

- in altri Stati ancora, la risposta agli stili di vita nomadi è la desegregazione e la dispersione all'interno della città.

**Salute:** garantire che le comunità nomadi Rom abbiano accesso ai servizi sanitari locali implica che l'accesso ai servizi sanitari nelle zone in cui si fermano nel corso dell'anno sia agevole, così come talvolta che vengano fornite strutture di assistenza sanitaria primaria capillari e mobili tra cui servizi di interpretariato o mediazione volti all'occorrenza a soddisfare esigenze specifiche.

## 4.

## Collegamento dei modelli con gli strumenti e le politiche dell'UE

Gli Stati membri hanno la responsabilità primaria di elaborare e attuare politiche volte a promuovere l'inclusione sociale ed economica dei Rom, mentre l'UE può fornire valore aggiunto e sostegno<sup>71</sup>. Le strategie e le politiche nazionali sui Rom devono essere inquadrare nei valori e principi dell'UE, mentre i modelli di strategie relative all'inclusione dei Rom possono e devono essere sistematicamente collegate con gli strumenti giuridici, politici e finanziari dell'Unione. Le relazioni dimostrano infatti che il sostegno attualmente fornito da tali strumenti alle politiche sui Rom non viene utilizzato in maniera sufficiente e che gli Stati membri dell'UE potrebbero utilizzarlo in maniera migliore per elaborare e attuare di strategie e progetti di sviluppo per i Rom<sup>72</sup>.

Superare le carenze relative alla mancanza di un'efficace applicazione e utilizzo degli strumenti giuridici, finanziari e politici implicherebbe l'allineamento delle strategie nazionali nel quadro della strategia Europa 2020 – in particolare la Piattaforma europea contro la povertà –, rafforzando i meccanismi di applicazione degli strumenti giuridici e politici, nonché migliorando il funzionamento e l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare ai Fondi

strutturali. Stati membri, regioni e comuni devono inquadrare i loro interventi per i Rom all'interno delle proprie politiche nazionali (ad es. strategie abitative, politiche di inclusione sociale, politiche e strategie relative a istruzione e lavoro) e illustrare gli strumenti finanziari che possono essere attuati, ivi incluso un collegamento con le strategie nazionali di integrazione dei Rom. Gli strumenti giuridici, politici e finanziari dell'UE possono essere utilizzati in maniera più efficiente fornendo un adeguato sostegno a tali strategie nonché a politiche e piani: strategie nazionali adeguatamente inquadrare nel contesto di strumenti e politiche dell'UE possono infatti basarsi sul quadro normativo dell'UE, essere rafforzate dalle politiche e ricevere ingenti risorse finanziarie per raggiungere gli obiettivi prefissati.

### 4.1. Strumenti giuridici

L'Unione europea è fondata sul rispetto dei diritti fondamentali, la cui osservanza è garantita, in definitiva, della Corte di giustizia dell'UE. Le strategie nazionali sui

<sup>71</sup> Commissione europea (2011a) op. cit.

<sup>72</sup> Task force sui Rom della Commissione europea (2010) "Report of the Roma Taskforce on the assessment and benchmarking of the use of EU funds by member states for Roma integration". EURoma (2010) op.cit.

- 73 UE (2010) *"Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea"*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. C83 Volume 53. Disponibile all'indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon>. UE (2000c) op. cit.*

- 74 Consiglio europeo (2000a) op. cit.; Consiglio europeo (2000b) op. cit.

- 75 Consiglio europeo e Parlamento europeo (2006) *Direttiva 2006/54 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

- 76 Consiglio europeo (2008) *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*. Disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/](http://europa.eu/legislation_summaries/)

- 77 Un compendio di ulteriori convenzioni, raccomandazioni e buone pratiche delle Nazioni Unite e dell'UNESCO è disponibile all'indirizzo: <http://www.hrea.org/>  
<http://www.unesco.org/>  
<http://www.ohchr.org/>

Rom, così come politiche, piani d'azione e progetti, dovrebbero essere esplicitamente basate sui diritti allo scopo di garantire ai Rom, in quanto cittadini o residenti degli Stati membri dell'UE, di godere pienamente dei loro diritti fondamentali sanciti sia nel diritto europeo che nei trattati internazionali in materia di diritti umani vincolanti per gli Stati membri; accenniamo brevemente ad alcuni di loro e alla maniera in cui devono essere applicati a politiche e strategie sui Rom.

### Trattato sull'Unione europea e Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>73</sup>:

L'Unione europea "si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2 del trattato sull'Unione europea). Il trattato di Lisbona ha approfondito le competenze dell'UE in materia di parità di trattamento e non discriminazione. L'UE riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, conferendo loro lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6). Tutti e sei i tipi di diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che è vincolante per le istituzioni dell'UE e gli Stati membri nel momento in cui attuano il diritto dell'Unione – dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, diritti dei cittadini, giustizia – devono essere il cemento di tutte le politiche volte all'inclusione e promozione dei Rom e di altri gruppi vulnerabili.

### Direttive dell'UE

**La direttiva sull'uguaglianza razziale 2000/43/CE<sup>74</sup>** vieta la discriminazione sia diretta che indiretta e considera le molestie come una forma di discriminazione. Essa fornisce protezione contro la discriminazione sulla base di razza od origine etnica a tutti i soggetti dell'UE in materia di occupazione e formazione, istruzione, protezione sociale (ivi incluse sicurezza sociale e sanità), prestazioni sociali, appartenenza e partecipazione a organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, accesso e fornitura di beni e servizi, ivi inclusi gli alloggi. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ormai creato organismi per la parità in grado di ricevere denunce di discriminazione, nonostante differiscano per la portata del loro mandato.

**La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri** disciplina il diritto di circolare e soggiornare liberamente in tutta l'UE e la zona EFTA di tutti i cittadini dell'Unione e dei loro familiari; i Rom che hanno la cittadinanza di uno Stato membro oppure sono familiari di cittadini dell'UE beneficiano dei diritti di libera circolazione e soggiorno conferiti dal

trattato sull'UE e dalla direttiva ai cittadini europei alle stesse condizioni di qualsiasi altro cittadino dell'Unione.

Insieme a suddette direttive, altre direttive focalizzate su specifici settori possono rivelarsi importanti nella tutela dei diritti dei Rom contro la discriminazione, come nel caso della direttiva 2006/54 sulla parità di genere in materia di occupazione (2006)<sup>75</sup>.

### La decisione quadro sulla lotta contro razzismo e xenofobia del novembre 2008<sup>76</sup>

mira a garantire che in tutti gli Stati membri vengano puniti mediante sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive i comportamenti razzisti e xenofobi. Per eventuali reati penali diversi da quelli previsti dalla decisione quadro, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che la motivazione razzista e xenofoba venga considerata una circostanza aggravante o, in alternativa, che tale motivazione possa essere presa in considerazione dai giudici nella determinazione delle sanzioni.

### Convenzioni internazionali

#### La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR)

nel suo articolo 25 dichiara in merito all'alloggio: *"Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà"*. Il diritto all'istruzione è previsto all'articolo 26 come segue<sup>77</sup>: *1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita, almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.*

L'adesione dell'UE alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)** è diventata un obbligo giuridico ai sensi del trattato di Lisbona e costituisce un importante passo avanti nella tutela dei diritti umani in Europa, nonostante il processo non sia ancora concluso. La CEDU permette la protezione dei diritti civili e politici fondamentali e prevede un sistema di attuazione tramite la Corte europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 14 prevede il divieto di discriminazione senza distinzione "di sesso,

di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione<sup>78</sup>.

Altre convenzioni e strumenti internazionali in materia di diritti umani si riferiscono a questioni strettamente connesse alla situazione dei Rom e devono essere al centro delle iniziative degli Stati membri a favore dell'inclusione dei Rom: ad esempio la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la Convenzione relativa allo status degli apolidi (1954), la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia (1961) e le convenzioni dell'OIL pertinenti in materia di uguaglianza, parità di trattamento nell'impiego e nell'occupazione, politica occupazionale, politica sociale, libertà di associazione, lavoro forzato, lavoro minorile<sup>79</sup>.

## 4.2. Strumenti politici

Le politiche per i Rom devono focalizzarsi sui Rom in modo chiaro e specifico e rispondere alle loro esigenze con esplicite misure volte a prevenire e compensare gli svantaggi di cui sono vittime. Ma le politiche per i Rom non possono essere separate dalle altre politiche; al contrario, gli strumenti politici esistenti a livello europeo devono affrontare le questioni relative ai Rom in base ai propri obiettivi e campi di azione e, per essere efficienti, le politiche per i Rom devono essere integrate in altri strumenti politici europei. Negli ultimi anni il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa hanno svolto un ruolo attivo nel sostegno a risoluzioni, progetti, ecc. A livello europeo esistono sia specifici strumenti politici focalizzati sui Rom che strumenti politici più generali di cui tutti i gruppi emarginati, compresi i Rom, possono beneficiare. Politiche e programmi nazionali e locali possono beneficiare di tali strumenti e farne uso.

### Strumenti politici rilevanti per i Rom

**La strategia Europa 2020<sup>80</sup>** è la strategia di crescita dell'UE per il prossimo decennio volta a promuovere un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva. Tre dei cinque obiettivi proposti a livello europeo (gli Stati membri dell'UE hanno altresì definito i propri obiettivi nazionali in questo ambito) risultano direttamente pertinenti per la situazione del popolo Rom: occupazione (75% delle persone tra 20-64 anni da impiegare), istruzione (riduzione dei tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10% e completamento della scuola di terzo livello da

parte di almeno il 40% delle persone tra 30-34 anni); povertà/esclusione sociale (almeno 20 milioni di persone in meno in condizioni o a rischio di povertà ed esclusione sociale).

Nel quadro della strategia Europa 2020, gli Stati membri hanno elaborato i loro **programmi nazionali di riforma** per il prossimo decennio. La comunicazione della Commissione (2011) afferma che le strategie nazionali di integrazione dei Rom dovrebbero collocarsi nel quadro generale della strategia Europa 2020 e contribuire a tale quadro, e di conseguenza essere coerenti con i programmi nazionali di riforma<sup>81</sup>. Il processo Europa 2020, ivi inclusi i programmi nazionali di riforma, la piattaforma europea contro la povertà e tutti i processi legati al metodo aperto di coordinamento, offre un'opportunità unica per integrare le questioni relative ai Rom nelle politiche generali nonché includere le misure rivolte ai Rom nel contesto di riforme più ampie<sup>82</sup>.

**La Piattaforma europea contro la povertà** è una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, il cui scopo è "garantire la coesione sociale e territoriale in modo che i benefici dei posti di lavoro e della crescita siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società". Tra le altre funzioni, essa costituirà un forum volto a incoraggiare impegno, scambio di buone pratiche e cooperazione tra diversi attori. A livello nazionale, tale piattaforma faciliterà la definizione e attuazione di misure volte ad affrontare le specifiche situazioni relative a gruppi particolarmente a rischio (ad es. i Rom).

**Altre iniziative faro:** altre iniziative hanno previsto azioni che potrebbero coinvolgere e riguardare questioni relative ai Rom e politiche per i Rom (Gioventù in azione, Unione dell'innovazione, Agenda per nuove competenze e per l'occupazione, raccomandazione sull'abbandono scolastico precoce, uguaglianza nell'istruzione e nei sistemi di formazione, Agenda digitale)<sup>83</sup>. Ad esempio, l'iniziativa Gioventù in azione ha stabilito quattro linee d'azione e 28 iniziative legate a formazione continua e formazione permanente, occupazione giovanile, ivi incluse azioni volte alla convalida dell'apprendimento non formale e informale, sostegno alla formazione professionale e misure di attivazione, strumenti di microfinanza per giovani imprenditori. L'agenda per nuove competenze e per l'occupazione si focalizzerà, tra le altre azioni, sull'offerta di adeguati incentivi a persone e aziende per la formazione professionale così come sul miglioramento di capacità e altre competenze relative all'accesso al mercato del lavoro.

**Metodo aperto di coordinamento (MAC) per la protezione sociale e l'integrazione sociale<sup>84</sup>, e MAC per l'istruzione:** mediante il metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale,

- <sup>78</sup> Consiglio d'Europa (1950) *Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Roma, 4 novembre 1950 e i suoi cinque Protocolli*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.hri.org/>
- <sup>79</sup> Si veda la sezione bibliografica della presente relazione per tutti i riferimenti.
- <sup>80</sup> Commissione europea (2010c) "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". COM (2010) 2020. 3 marzo. Disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_en\\_barroso\\_007\\_-\\_europa\\_2020\\_-\\_en\\_version.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europa_2020_-_en_version.pdf) Ulteriori informazioni sugli sviluppi giuridici e politici basati sulla strategia Europa 2020 sono disponibili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_it.htm)
- <sup>81</sup> Commissione europea (2011a) op. cit.
- <sup>82</sup> Gli orientamenti integrati per le politiche economiche e dell'occupazione (n. 10) contengono infatti uno specifico riferimento alle minoranze. Commissione europea (2010e) *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione. Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020*. SEC(2010) 488 definitivo. COM(2010)193 definitivo. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>
- <sup>83</sup> <http://ec.europa.eu/eu2020/>
- <sup>84</sup> **Quadro strategico dell'UE:** <http://ec.europa.eu/social/>

85 **Metodo di coordinamento aperto nei settori dell'istruzione e della formazione.** Disponibile all'indirizzo: <http://www.atee1.org/>

86 **Commissione europea (2011d) - Comunicazione della Commissione. Programma UE per i diritti dei minori. COM(2011) 60 definitivo. Bruxelles, 15 febbraio.** Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/justice/>

87 **Commissione europea (2009b) Comunicazione della Commissione "Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE".** Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

88 **Commissione europea (1997) European Union Anti-discrimination policy: from Equal opportunities between women and men to combat racism. DG Ricerca. Documento di lavoro. Public Liberties Series.** Disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/>

89 **Informazioni disponibili all'indirizzo:** <http://fra.europa.eu/>

90 **Descrizione disponibile all'indirizzo:** <http://ec.europa.eu/culture/>

91 **Commissione europea (2009a) "EU Platform for Roma Inclusion (Praga, 24 aprile 2009)" MEMO 09/193.** Disponibile all'indirizzo: <http://europa.eu/rapid/>

92 **Informazioni disponibili all'indirizzo:** <http://www.romadecade.org/about>

93 **Informazioni disponibili all'indirizzo:** <http://www.euromanet.eu/>

L'UE fornisce un quadro per lo sviluppo di una strategia nazionale, nonché per il coordinamento di politiche tra paesi dell'UE su questioni relative a povertà ed esclusione sociale, assistenza sanitaria e assistenza a lungo termine, nonché pensioni. Esso può essere utile nella progettazione di strategie e politiche nazionali per i Rom in quanto permette di valutare progressi, parametri e indicatori. Le valutazioni *inter pares* possono facilitare lo scambio e l'apprendimento reciproco a livello intergovernativo in settori connessi a istruzione, occupazione, protezione sociale e inclusione sociale. Il metodo aperto di coordinamento per l'istruzione si focalizza altresì su settori relativi ai Rom, come l'accesso e l'inclusione sociale nell'apprendimento permanente, ivi inclusi giovani svantaggiati, misure preventive e compensative contro l'abbandono scolastico precoce, o l'istruzione anti segregazione per i bambini Rom<sup>85</sup>.

**Il programma UE per i diritti dei minori<sup>86</sup>** presenta i principi generali volti a garantire che l'azione dell'UE rispetti le disposizioni della Carta e della Convenzione sui diritti del fanciullo in relazione ai diritti dei bambini. Esso prevede altresì una serie di azioni concrete in settori in cui l'UE può apportare un reale valore aggiunto quali giustizia a misura di bambino, protezione dei bambini in situazioni vulnerabili e lotta contro la violenza nei confronti dei bambini.

**Politiche e programmi sanitari:** nella comunicazione "Solidarietà in materia di salute", la Commissione dichiara il suo impegno ad adottare una serie di misure volte ad aiutare le autorità nazionali ad affrontare le disuguaglianze sanitarie e fa esplicito riferimento alle disuguaglianze sanitarie relative ai Rom e ai loro condizionamenti<sup>87</sup>. Le misure comprendono il sostegno a iniziative specificamente destinate a gruppi vulnerabili tra cui i Rom e altre minoranze etniche.

**Politiche antidiscriminazione<sup>88</sup>:** le istituzioni dell'UE sono state molto attive nel sostenere politiche finalizzate a combattere la discriminazione etnica così come discorsi razzisti e xenofobi e reati omofobi. L'Agenzia per i diritti fondamentali contribuisce a garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone che vivono nell'UE. Per fare ciò essa raccoglie prove relative alla situazione dei diritti fondamentali in tutta l'Unione europea e offre consulenza, sulla base di prove, su come migliorare la situazione<sup>89</sup>.

**Altri strumenti:** sulla scena europea esistono molti altri strumenti e iniziative nei settori di salute, occupazione, istruzione e sviluppo regionale che potrebbero essere utilizzati per sostenere le politiche per i Rom. Ad esempio, l'Agenda europea per la cultura<sup>90</sup> stabilisce un nuovo quadro per l'attuazione e l'ulteriore sviluppo di politiche culturali nell'UE attraverso la definizione di obiettivi strategici condivisi e nuovi metodi di lavoro basati sul MAC.

## Strumenti politici specifici per i Rom

**La piattaforma europea per l'integrazione dei Rom<sup>91</sup>** è un forum volto allo scambio di buone pratiche ed esperienze tra gli Stati membri in materia di inclusione dei Rom, all'offerta di sostegno analitico e alla promozione della cooperazione tra tutte le parti interessate dalle questioni relative ai Rom, ivi incluse le organizzazioni della società civile che rappresentano i Rom. Nel contesto del nuovo quadro per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, la Commissione europea guiderà l'avanzamento della piattaforma e il suo ruolo sarà rafforzato; la piattaforma può rappresentare una sede adatta non solo allo scambio di informazioni, ma anche alla promozione della cooperazione a più livelli (istituzioni internazionali, governi nazionali e società civile), allineando le posizioni e raggiungendo una consapevolezza comune delle politiche per i Rom.

**Il Decennio per l'inclusione dei Rom 2005-2015<sup>92</sup>** rappresenta un impegno politico da parte dei governi europei a migliorare la condizione socioeconomica e l'inclusione sociale dei Rom. Tale Decennio è un'iniziativa internazionale che riunisce dodici governi, organizzazioni intergovernative e non governative così come la società civile Rom allo scopo di accelerare i progressi verso il miglioramento del benessere dei Rom ed esaminare tali progressi in modo trasparente e quantificabile, anche nel campo dell'istruzione. In passato il Decennio si è focalizzato sui piani e attività nazionali dei suoi Stati membri nei quattro settori prioritari (istruzione, occupazione, alloggi e assistenza sanitaria) coincidenti con le priorità stabilite dalla Commissione nel quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom.

**La rete EURoma<sup>93</sup>** mira a rafforzare il ruolo dei Fondi strutturali nell'inclusione dei Rom allo scopo di individuare sfide e possibili soluzioni volte a rendere l'utilizzo dei Fondi strutturali più efficiente ed efficace nel sostegno alle politiche che promuovono l'integrazione economica e sociale dei Rom. Formata da due organismi presenti in ognuno dei suoi dodici Stati membri (autorità di gestione del fondo sociale europeo del paese e agenzie responsabili delle politiche per i Rom), la rete EURoma coinvolge nelle sue attività la Commissione europea così come altre organizzazioni internazionali e della società civile e sta svolgendo un ruolo chiave per individuare metodi di lavoro e consentire lo scambio di informazioni, nel contesto del MAC, per identificare buone prassi e migliorare l'utilizzo dei Fondi strutturali per l'inclusione dei Rom.

**Altri strumenti:** molti altri organismi dell'UE stanno attivamente fornendo sostegno diretto o stanno intraprendendo iniziative permanenti specificamente destinate ai Rom. La situazione dei Rom è stata ad esempio una delle priorità dell'Agenzia per i diritti fondamentali, che ha elaborato numerose relazioni in



materia<sup>94</sup>. Da parte sua, il Comitato delle regioni ha presentato un parere sulla comunicazione della Commissione "L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa"<sup>95</sup>. Istituzioni europee e internazionali quali l'OSCE e diverse agenzie delle Nazioni Unite hanno aumentato le loro attività in materia di Rom, spesso in stretta collaborazione con l'UE, e stanno contribuendo allo sviluppo di politiche. Organizzazioni della società civile così come organizzazioni Rom stanno altresì contribuendo attivamente alle politiche per i Rom sulla scena europea.

### 4.3. Strumenti finanziari

Nell'UE esiste una vasta gamma di strumenti finanziari che possono essere utilizzati per l'integrazione socio-economica dei Rom nonché per sostenere strategie e politiche nazionali sui Rom. Non si tratta di bilanci o progetti specifici destinati al popolo Rom, ma piuttosto indirizzati a settori, aree di lavoro e priorità rilevanti per le esigenze dei Rom e le politiche per i Rom. La gran parte dei finanziamenti a disposizione è connessa ai Fondi strutturali e viene assegnata agli Stati membri; in tal caso, pur trattandosi di fondi dell'UE, i Fondi strutturali sono sotto la responsabilità degli Stati membri, che devono gestire tali bilanci nel contesto del quadro strategico nazionale e dei programmi operativi. I Rom possono altresì beneficiare di molti altri programmi e bilanci minori assegnati direttamente dalla Commissione europea.

#### Fondi strutturali

Le conclusioni della Task force sui Rom nonché la relazione EURoma hanno dimostrato carenze significative nell'utilizzo dei Fondi strutturali destinati all'inclusione dei Rom<sup>96</sup>. Modelli di gestione e meccanismi di coordinamento inefficienti così come numerose strozzature rendono difficile l'attuazione. Inoltre il livello di spesa è molto basso soprattutto nei paesi con grandi popolazioni Rom; il problema non è infatti la mancanza di soldi, ma l'accesso ai tali fondi e la capacità di assorbimento degli Stati; esistono inoltre poche responsabilità e informazioni disponibili sui risultati e l'impatto dei Fondi strutturali sui Rom. Nella sua comunicazione (2011)<sup>97</sup> la Commissione ha invitato gli Stati membri a *modificare i loro programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale al fine di sostenere meglio i progetti destinati ai Rom e di renderli conformi alle rispettive strategie nazionali di integrazione dei Rom*.

I Fondi strutturali possono rappresentare uno strumento finanziario determinante così come uno strumento politico rilevante nell'attuazione delle strategie nazionali sui Rom. Le recenti proposte presentate dalla Commissione

per la revisione del bilancio, nonché per i regolamenti del prossimo periodo di programmazione (inclusi i Fondi strutturali nonché l'allargamento dei Fondi per il periodo 2014 – 2020)<sup>98</sup> prevedono importanti miglioramenti volti a rendere i fondi dell'UE più accessibili ed efficienti per l'inclusione dei Rom. Tra gli altri, l'art. 5 fa riferimento a partenariato e governance a più livelli anche con parti economiche e sociali, società civile, ecc., nella preparazione del contratto di partenariato. L'art. 7 mira alla promozione della parità tra uomini e donne e alla non discriminazione. Gli art. 14, lettera c) e 87, lettera d), quando fanno riferimento all'accordo di partenariato, si focalizzano sull'approccio integrato volto ad affrontare le esigenze specifiche di aree geografiche o gruppi di destinatari colpiti da povertà estrema. Il capo II sottolinea l'importanza dello sviluppo locale realizzato dalla collettività.

Le proposte della Commissione per i futuri regolamenti evidenziano altresì la necessità di efficacia, di un approccio più mirato e di priorità relative a occupazione, istruzione e inclusione sociale; una delle 11 priorità dei regolamenti dei Fondi strutturali proposti è infatti la lotta contro la povertà, la promozione dell'inclusione sociale e le pari opportunità; in una certa misura la lotta contro la discriminazione viene considerata un obiettivo comune a tutti i Fondi strutturali. L'eventuale inserimento di condizionalità *ex ante* per l'obiettivo tematico della promozione dell'inclusione sociale e della lotta contro la povertà potrebbe obbligare gli Stati membri a mettere in atto una strategia nazionale per la riduzione della povertà, che preveda una mappatura della concentrazione territoriale e si concentri sui gruppi emarginati e svantaggiati tra cui i Rom<sup>99</sup>.

I vantaggi e le potenzialità dei Fondi strutturali li rendono non solo uno strumento finanziario, ma anche politico: progetti sostenibili a lungo termine, un consistente aiuto finanziario e la possibilità di combinare livelli d'azione (azioni attuate contemporaneamente a livello nazionale – politiche – e locale – azioni capillari) possono infatti contribuire al raggiungimento di significativi impatti positivi. I Fondi strutturali aprono altresì nuove opportunità per un approccio olistico allo sviluppo economico e alla coesione sociale coprendo diversi settori, ivi inclusi istruzione, occupazione, investimenti nelle infrastrutture e lotta contro l'esclusione. Nel contesto dei Fondi strutturali, è possibile sviluppare forti programmi di partenariato; la collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private (autorità pubbliche, imprese, mezzi di comunicazione e il settore terziario no-profit) è infatti possibile e auspicabile per la progettazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche.

- **IL FESR** (Fondo europeo di sviluppo regionale) può essere utilizzato per integrare gli investimenti realizzati grazie a finanziamenti nazionali, regionali o locali per progetti di infrastrutture

<sup>94</sup> **Informazioni disponibili all'indirizzo:** <http://fra.europa.eu/>

<sup>95</sup> **Commissione europea (2010a) op. cit.**

<sup>96</sup> **Task force sui Rom della Commissione europea (2010) op. cit.; EURoma (2010) op. cit.**

<sup>97</sup> **Commissione europea (2011a) op. cit.**

<sup>98</sup> **Commissione europea (2011b) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, 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. Bruxelles, 6 ottobre. COM (2011) 615 definitivo. Disponibile all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

<sup>99</sup> **Ibid.**

<sup>100</sup> Parlamento europeo e Consiglio dell'UE (2010) *Regolamento (UE) n. 437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di alloggi a favore delle comunità emarginate*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>

<sup>101</sup> *Esempi concreti possono essere reperiti nella pubblicazione "The European Social Fund and Roma"*: <http://ec.europa.eu/>

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Maggiori informazioni disponibili all'indirizzo:* [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm)

<sup>104</sup> *Maggiori informazioni all'indirizzo:* [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84_en.htm)

<sup>105</sup> *Maggiori informazioni all'indirizzo:* [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86_en.htm)

e alloggi volti a migliorare le condizioni dei Rom nei quartieri svantaggiati delle aree urbane, negli insediamenti rurali segregati così come nelle microregioni svantaggiate. Il FESR favorisce azioni nel settore della riqualificazione urbana, ad esempio riunendo una serie di interventi che migliorano la qualità della vita e consentono altresì di potenziare le infrastrutture (ad esempio migliorando i collegamenti di trasporto nelle zone rurali).

La modifica dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento FESR volta ad aumentare l'efficacia del FESR in materia di finanziamento agli alloggi dei Rom<sup>100</sup> prevede che gli interventi di edilizia avvengano nel quadro di un approccio integrato mirato alle comunità emarginate mediante azioni, in particolare, relative a istruzione, assistenza sanitaria, affari sociali, occupazione e sicurezza, così come mediante misure di desegregazione, tutte di primaria importanza per la comunità Rom. Nei progetti di regolamento per il 2014 – 2020, la Commissione propone che uno degli obiettivi dei Fondi sia la promozione dell'inclusione sociale, la lotta contro la povertà e il sostegno alle imprese sociali.

I regolamenti FESR offrono inoltre opportunità per altre tipologie di interventi, come ad esempio la possibilità di cofinanziare diversi tipi di infrastrutture: infrastrutture sociali (ad es. centri per le famiglie, asili aziendali); infrastrutture scolastiche (ad es. asili nido, scuole primarie e secondarie); infrastrutture sanitarie (ad es. assistenza primaria, ospedali); investimenti, nell'ambito di approcci integrati per l'inclusione dei Rom, ecc.

• **Il FSE** (Fondo sociale europeo) può essere utilizzato per sviluppare progetti volti a sostenere la formazione professionale e l'accesso al mondo del lavoro dei Rom, ivi inclusa la mediazione con le imprese e la creazione diretta di posti di lavoro, così come a cofinanziare un'ampia gamma di misure che vanno dalla formazione a lavoro autonomo, imprenditorialità e attività di micro-credito<sup>101</sup>. Ad esempio può essere utilizzato nel settore dell'istruzione per cofinanziare attività di formazione, facilitare i collegamenti tra scuole e comunità Rom, mettere in atto misure volte a evitare l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'istruzione degli adulti<sup>102</sup>. Il FSE può contribuire in modo significativo alla riduzione della discriminazione, compresa quella di genere. Il progetto di regolamento FSE per il 2014 – 2020 sottolinea che il 20% dei finanziamenti totali del FSE sarà diretto alla promozione dell'inclusione e alla lotta contro la povertà. I Rom sono menzionati tra i gruppi a cui dovrebbero essere esplicitamente diretti tali fondi.

• **Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)** mira a sostenere le zone rurali raggiungendo tre obiettivi: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e promozione della diversificazione dell'economia rurale. Come descritto nel presente documento, molti Rom, soprattutto in alcuni paesi, vivono in zone rurali con una qualità di vita mediocre; questo fondo potrebbe infatti essere destinato specificamente alle microregioni svantaggiate in cui si trovano molti insediamenti Rom rurali.

## Altri fondi

Molti altri programmi europei gestiti direttamente dalla Commissione possono sostenere attività e progetti mirati ai Rom in vari settori quali istruzione, assistenza sanitaria, occupazione, ecc. Molti di essi possono fornire un valore aggiunto al processo decisionale e facilitare ricerca, innovazione, scambio internazionale, apprendimento reciproco, sensibilizzazione e formazione, così come la progettazione di strumenti di lavoro e adeguati materiali di intervento. Alcuni di essi sono:

• **Il programma di apprendimento permanente** consente alle persone in tutte le fasi della loro vita di partecipare a stimolanti esperienze di apprendimento, contribuendo altresì a sviluppare il settore dell'istruzione e della formazione in tutta Europa<sup>103</sup>. Esistono tre sottoprogrammi che finanziano progetti in diversi livelli di istruzione e formazione e sono rilevanti per l'inclusione dei Rom:

• **COMENIUS**: uno dei settori tematici su cui si è focalizzato il programma COMENIUS è il miglioramento delle opportunità educative per i figli di lavoratori migranti, persone che esercitano professioni itineranti, Rom e nomadi<sup>104</sup>.

• **GRUNDTVIG**: focalizzandosi su "l'educazione degli adulti e altri percorsi educativi", l'azione Grundtvig sostiene numerosi progetti ideati per soddisfare le esigenze educative dei gruppi sociali "difficili da raggiungere" tra cui Rom e nomadi, allo scopo di migliorare la loro occupabilità e aumentare la loro possibilità di accedere o riaccedere all'istruzione formale<sup>105</sup>.

• **Leonardo da Vinci**: si focalizza su istruzione e formazione professionale e può fornire sostegno nel rendere l'istruzione

professionale dei Rom più attraente per i giovani e aiutare le persone ad acquisire nuove competenze, conoscenze e qualifiche<sup>106</sup>.

- **Programma d'azione comunitario e PROGRESS:** sostengono una serie di azioni di lotta contro le discriminazioni e promozione dell'uguaglianza intraprese da enti pubblici, ONG, sindacati e datori di lavoro, ma includendo altresì organizzazioni giovanili, insegnanti, operatori sanitari, forze di polizia e mezzi di comunicazione<sup>107</sup>.
- **Programma "Diritti fondamentali e cittadinanza":** sostiene le attività intraprese da organizzazioni e istituzioni pubbliche o private (autorità nazionali, regionali o locali, dipartimenti universitari e centri di ricerca) incentrate, ad esempio, sulla lotta contro razzismo e xenofobia e sulla tutela dei diritti dei minori<sup>108</sup>.
- **Secondo programma d'azione comunitaria in materia di salute pubblica 2008-2013:** include tra i suoi tre obiettivi la promozione della

salute, la riduzione delle disparità sanitarie e l'aumento degli anni di vita in buona salute<sup>109</sup>.

- **Strumento europeo Progress di microfinanza:** si tratta di un nuovo programma che fornisce microcredito alle persone che hanno perso il lavoro e desiderano avviare piccole attività in proprio<sup>110</sup>.
- **Programma "L'Europa per i cittadini" 2007-2013:** scopo di questo programma è avvicinare l'Europa ai suoi cittadini e consentire loro di partecipare pienamente alla costruzione del progetto europeo. Mediante questo programma, i cittadini hanno la possibilità di essere coinvolti in scambi transnazionali e attività di cooperazione, contribuendo così a sviluppare un senso di appartenenza a ideali europei comuni e promuovendo il processo di integrazione europea<sup>111</sup>.
- Altri programmi rilevanti per l'inclusione dei Rom includono: Multilinguismo (programmi di istruzione e formazione),<sup>112</sup> Gioventù in azione<sup>113</sup>, Politiche culturali e dialogo interculturale<sup>114</sup>.

- <sup>106</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc82\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc82_en.htm)
- <sup>107</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** <http://ec.europa.eu/antidiscrimination>
- <sup>108</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/index_en.htm)
- <sup>109</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index_en.htm)
- <sup>110</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=it>
- <sup>111</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php)
- <sup>112</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/languages/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/languages/index_it.htm)
- <sup>113</sup> **Maggiori informazioni all'indirizzo:** [http://ec.europa.eu/youth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm)
- <sup>114</sup> **Commissione europea (2008b) Intercultural Dialogue: Support through EU programmes (Lussemburgo: Commissione europea).**

STRUMENTI MAGGIORMENTE APPLICATI			
SETTORI	STRUMENTI GIURIDICI	STRUMENTI POLITICI	STRUMENTI FINANZIARI
<b>TUTTI I SETTORI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trattato dell'UE</li> <li>- Carta dei diritti fondamentali</li> <li>- Direttiva sull'uguaglianza razziale 2000/43/CE</li> <li>- Decisione quadro 2008/913/GAI</li> <li>- UDHR</li> <li>- CEDU</li> <li>- Altri trattati internazionali sui diritti umani: CERD, CDESCR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategia Europa 2020</li> <li>- MAC in merito a protezione e integrazione sociale</li> <li>- Programmi nazionali di riforma</li> <li>- Piattaforma europea contro la povertà</li> <li>- Politiche antidiscriminazione</li> <li>- Piattaforma europea per i Rom</li> <li>- Studi e relazioni dell'Agenzia per i diritti fondamentali</li> <li>- Decennio Rom</li> <li>- Rete EURoma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FESR</li> <li>- FSE</li> <li>- Programma "Diritti fondamentali e cittadinanza"</li> <li>- PROGRESS</li> </ul>
<b>ISTRUZIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CRC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gioventù in azione</li> <li>- Il programma UE per i diritti dei minori</li> <li>- MAC nell'istruzione</li> <li>- Raccomandazione sull'abbandono scolastico precoce</li> <li>- Uguaglianza nell'istruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma Gioventù in azione</li> <li>- Multilinguismo</li> <li>- GRUNDTVIG</li> <li>- COMENIUS</li> </ul>
<b>OCCUPAZIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direttiva sulla parità di genere nel lavoro 2000/78/CE</li> <li>- Convenzioni dell'OIL: uguaglianza, non discriminazione nell'impiego e nell'occupazione, politica occupazionale, politica sociale, libertà di associazione, lavoro forzato, lavoro minorile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda per nuove competenze e per l'occupazione</li> <li>- Raccomandazione sui sistemi di formazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FEASR</li> <li>- FESR</li> <li>- Leonardo da Vinci</li> <li>- Strumento europeo Progress di microfinanza</li> </ul>

<b>SALUTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direttiva dell'UE sull'assistenza sanitaria transfrontaliera (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicazione della Commissione "Solidarietà in materia di salute"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secondo programma in materia di salute (2008-2013)</li> </ul>
<b>ALLOGGI</b>			FESR
<b>ALTRI SETTORI SPECIFICI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEDAW</li> <li>- Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'UE</li> <li>- Convenzione relativa allo status degli apolidi (1954)</li> <li>- Direttiva 2006/54/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione</li> <li>- Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia (1961)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda europea per la cultura</li> <li>- Unione dell'innovazione</li> <li>- Agenda digitale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiche culturali e dialogo interculturale</li> <li>- Programma "L'Europa per i cittadini"</li> </ul>

# 5. Allegati

## **ALLEGATO 1: Principi di base comuni sull'inclusione dei rom**

### **Principio n. 1: politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie**

Le politiche intese all'inclusione dei Rom rispettano e realizzano i valori fondamentali dell'Unione europea, che comprendono diritti e dignità dell'uomo, non discriminazione ed uguali opportunità, oltre che sviluppo economico. Le politiche per l'inclusione dei Rom sono integrate trasversalmente nelle politiche generali, in particolare nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, degli affari sociali, degli alloggi, della salute e della sicurezza. L'obiettivo di tali politiche è assicurare ai Rom un accesso efficace alle pari opportunità nelle società degli Stati membri.

### **Principio n. 2: approccio mirato esplicito ma non esclusivo**

L'approccio mirato esplicitamente, ma non esclusivamente, ai Rom è fondamentale per le iniziative politiche di inclusione. Si tratta di occuparsi dei Rom come gruppo target, ma senza escludere altre persone che ne condividano la situazione socioeconomica. Tale approccio non separa dunque gli interventi incentrati sui Rom da altre iniziative politiche più ampie. Inoltre, ove opportuno, si dovrà considerare il probabile impatto di politiche e decisioni di più ampio impatto sull'inclusione sociale dei Rom.

### **Principio n. 3: approccio interculturale**

Vi è la necessità di un approccio interculturale che coinvolga i Rom congiuntamente a persone provenienti da contesti etnici diversi. Essenziali per l'efficacia della comunicazione e delle politiche, l'apprendimento e le competenze interculturali meritano di essere sostenuti quanto la lotta ai pregiudizi e agli stereotipi.

### **Principio n. 4: mirare all'integrazione generale**

Tutte le politiche di inclusione mirano ad inserire i Rom nella società generale (istituti di istruzione, lavori e alloggi non riservati). Laddove esistano ancora forme di istruzione o alloggi separati, le politiche per l'inclusione dei Rom devono mirare a superare questo retaggio. È assolutamente da evitare lo sviluppo di mercati del lavoro dei Rom artificiali e separati.

### **Principio n. 5: consapevolezza della dimensione di genere**

Le iniziative politiche per l'inclusione dei Rom devono tener conto delle necessità e della situazione delle donne Rom, occupandosi di questioni quali la discriminazione multipla e i problemi di accesso alle cure sanitarie e al sostegno all'infanzia, ma anche di violenza domestica e sfruttamento.

### **Principio n. 6: divulgazione di politiche basate su dati comprovati**

È essenziale che gli Stati membri apprendano dalle proprie esperienze di sviluppo di iniziative per l'inclusione dei Rom e che condividano tali insegnamenti con altri Stati membri. È infatti assodato che lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche per l'inclusione dei Rom richiedono una buona base di dati socio-economici raccolti con regolarità. Laddove opportuno, si deve anche tener conto degli esempi e delle esperienze di politiche di inclusione sociale riguardanti altri gruppi vulnerabili provenienti sia dall'UE che da paesi extraeuropei.

### **Principio n. 7: uso di strumenti dell'Unione europea**

Nello sviluppo e nell'attuazione delle loro politiche finalizzate all'inclusione dei Rom, è essenziale che gli Stati membri utilizzino al meglio gli strumenti offerti dall'Unione europea, siano essi giuridici (direttiva sull'uguaglianza razziale, decisione quadro sul razzismo e sulla xenofobia), finanziari (Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, strumento di assistenza preadesione) o di coordinamento (metodo aperto di coordinamento). Gli Stati membri devono garantire che l'uso degli strumenti finanziari si accordi a questi principi di base comuni e fare uso delle competenze disponibili in seno alla Commissione europea per quanto attiene alla valutazione di politiche e progetti. La valutazione *inter pares* e il trasferimento delle buone pratiche tra esperti sono altresì facilitate da EURoma (Rete europea per l'inclusione sociale dei Rom nell'ambito dei Fondi strutturali).

### **Principio n. 8: coinvolgimento degli enti regionali e locali**

Gli Stati membri devono progettare, sviluppare, attuare e valutare le iniziative politiche per l'inclusione dei Rom in stretta collaborazione con gli enti locali e regionali, che svolgono un ruolo chiave nell'attuazione pratica delle politiche.

### **Principio n. 9: coinvolgimento della società civile**

Gli Stati membri devono inoltre progettare, sviluppare, attuare e valutare le iniziative politiche per l'inclusione dei Rom in stretta collaborazione con attori della società civile, quali organizzazioni non governative, parti sociali ed accademici/ricercatori. Il coinvolgimento della società civile è considerato vitale sia per la mobilitazione delle competenze sia per la diffusione delle conoscenze necessarie per sviluppare il dibattito pubblico e la responsabilità democratica nel corso dell'intero processo politico.

### **Principio n. 10: partecipazione attiva dei Rom**

L'efficacia delle politiche è rafforzata con il coinvolgimento dei Rom in ogni fase del processo. Tale coinvolgimento deve prodursi sia a livello nazionale sia a livello europeo tramite i suggerimenti di esperti e funzionari Rom e tramite la consultazione di una rosa di parti interessate nel processo di progettazione, attuazione e valutazione delle iniziative politiche. È di vitale importanza che le politiche di inclusione siano basate sull'apertura e sulla trasparenza: affrontare argomenti difficili o tabù è sicuramente una soluzione appropriata ed efficace. Sono altresì fondamentali il sostegno alla piena partecipazione dei Rom alla vita pubblica, la promozione della loro cittadinanza attiva e lo sviluppo delle loro risorse umane.

<sup>115</sup> I presenti fattori sono stati identificati come i più frequenti nel rivedere le fonti secondarie.

## ALLEGATO 2: Fattori che possono sostenere il successo di programmi e progetti<sup>115</sup>

### 1. Nella pianificazione e gestione dei progetti

- **approccio a lungo termine** e pianificazione adeguata;
- **strumenti e metodi di lavoro specifici e flessibili**, con capacità di innovazione, al fine di conseguire un adattamento permanente a ogni comunità e situazione locale
  - l'eterogeneità delle popolazioni Rom suggerisce che non dovrebbe essere elaborata alcuna strategia unica per tutti, quanto piuttosto un insieme di approcci strategici che forniscono soluzioni specifiche ai problemi nel loro contesto geografico, economico, sociale e giuridico;
- **approccio basato sui diritti**;
- **approccio integrale** (progetti che coprono tutte le aree e le dimensioni), ogniquale le risorse finanziarie lo consentano. Il piano integrale deve includere politiche settoriali (attenzione politica tematica) e realizzare azioni multidimensionali;
- **approccio integrato** (coordinamento adeguato e sinergie tra le diverse aree di lavoro e i diversi attori) e necessità di trovare sinergie tra ciascun settore politico. Programmi in materia di istruzione, occupazione, sanità e alloggi specifici e adattati che implicino un buon coordinamento con i servizi sociali e di altro tipo, sulla base di percorsi individuali;
- conseguimento di una chiara **responsabilità** e **orientamento ai risultati**;
- **l'accesso all'occupazione e gli alloggi costituiscono i motori fondamentali** nelle aree urbane (anche per i Rom migranti): l'occupazione, in combinazione con l'edilizia sociale, può fungere da trampolino di lancio integrata da attività di formazione e singoli percorsi didattici (tra cui il sostegno sistematico ai bambini Rom per evitare l'abbandono scolastico precoce)
  - in ambienti rurali sono necessari approcci integrali incentrati su alloggi, infrastrutture e servizi pubblici, che prevedano la partecipazione dei Rom alla costruzione e al ripristino delle loro case e dell'ambiente diretto nonché sull'adeguamento dei servizi alle esigenze dei Rom;
  - l'adeguamento dei servizi alle necessità e la creazione di spazi adeguati per gli insediamenti temporanei rappresentano elementi di fondamentale importanza nel caso di Rom nomadi e (semi-)nomadi;
- **strategia di partenariato**: coinvolgimento attivo e impegno attivo dei Rom in tutte le parti del processo. Deve prevedere azioni di sviluppo delle capacità per gli attori coinvolti, adattando criteri e approcci alle situazioni locali
  - coinvolgimento della comunità locale nel processo decisionale;
  - responsabilizzazione delle attuali organizzazioni locali partendo dalle loro esperienze;
  - rimozione delle barriere in termini di procedure amministrative, sistemi di notifica, requisiti formali, co-finanziamento, ecc. se devono essere attivamente coinvolti i meno qualificati, i vulnerabili e i gruppi emarginati;
- **la specifica situazione delle donne Rom**, in particolare le molteplici forme di discriminazione e le disparità di genere, deve essere presa in considerazione in tutte le fasi del progetto: progettazione, attuazione, monitoraggio, valutazione;
- migliorare il **know-how e la specializzazione e sensibilizzare l'opinione pubblica**:
  - efficace diffusione dei risultati, ivi compresa la riflessione critica sui fattori di successo e sulle carenze, al fine di standardizzare le politiche proattive rivolte ai Rom e sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema del pregiudizio e della discriminazione;



- **ampliamento delle strategie** (cfr. sezione successiva);
- **affrontare le cause alla radice dei problemi** (determinanti strutturali, comprese le tendenze macroeconomiche) e, quando possibile, **affrontare le questioni politiche “complesse”** (discriminazione istituzionale, rappresentanza politica e questioni relative alla leadership Rom, rapporti di lavoro, disparità di genere) e trattare le reazioni politiche negative ogniqualvolta si presentino;
- coinvolgere **l'integrazione delle questioni relative ai Rom nelle politiche generali**, dato che la maggior parte dei problemi deve essere risolta attraverso politiche strutturali e che il criterio centrale deve essere la normalizzazione;
- i programmi mirati, quindi, non **possono diventare soluzioni politiche permanenti**, ma devono essere definiti da un chiaro obiettivo di incorporazione nei principali servizi pubblici e risorse;
- **i programmi devono realizzare un “approccio mirato esplicito ma non esclusivo”** all'interno del più ampio obiettivo di integrare la partecipazione dei Rom nella società
  - i programmi generali devono essere adattati e aperti ai Rom al fine di conseguire l'integrazione. Allo stesso modo, i programmi rivolti ai Rom devono includere altri potenziali beneficiari, in particolare quelli vulnerabili ed emarginati;
  - la desegregazione deve essere un criterio fondamentale di tutti i programmi nelle aree urbane e, ove possibile, se le risorse sono sufficienti, negli insediamenti rurali isolati;
  - le azioni devono garantire il coinvolgimento dei Rom quali agenti del cambiamento e della società maggioritaria, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica;
- **miglioramenti nell'efficacia delle misure, meccanismi di monitoraggio e valutazione.** La necessità di politiche basate sulle prove inevitabilmente porta a riflettere su tre questioni che interessano l'efficacia delle azioni e l'acquisizione del know-how: raccolta dei dati etnici, monitoraggio delle azioni e valutazione dei risultati sulla base di indicatori misurabili comprendenti informazioni e responsabilità
  - **raccolta dei dati etnici.** Soggetta a controversie metodologiche ed etiche; ancora senza informazioni etnicamente disaggregate, le politiche mancano di credibilità in quanto non vi è alcuna possibilità di dimostrare e tracciare i progressi. L'elaborazione di dati etnicamente disaggregati non è illegale all'interno dell'Unione europea e le politiche finalizzate all'inclusione sociale richiedono una solida base probatoria;
  - **la raccolta e l'analisi periodica dei dati**, al fine di approfondire la nostra comprensione dei bisogni specifici della popolazione Rom per quanto riguarda tutte e quattro le aree di intervento e di individuare eventuali cambiamenti di tali variabili che condizionano la situazione sociale dei Rom;
  - **monitoraggio e valutazione:** per facilitare la progettazione e l'attuazione di politiche basate sulle prove nonché agevolare lo sviluppo di interventi adeguati sostenuti da programmi principali;
  - **informazioni e responsabilità:** per verificare se le attività intraprese siano effettivamente attuate in conformità con il piano originario e quali siano i risultati effettivi, al fine di consentire una ridefinizione delle strategie e delle priorità e la redistribuzione delle risorse, ove necessario. Per ciascun programma e progetto, gli indicatori minimi, come il numero dei beneficiari, disaggregati per sesso, i principali risultati, quali il numero di imprese e contratti di lavoro creati, il numero di Rom formati, tra gli altri, dovrebbero essere inclusi nel processo di pianificazione e misurati nelle relazioni annuali;
- **consolidare la funzione dei Fondi strutturali come strumenti politici nonché come risorse finanziarie per l'inclusione dei Rom** al fine di attuare azioni a livello locale che raggiungano risultati sostenibili a lungo termine e che alimentino iniziative locali in altri Stati membri. A tal fine, occorre ottenere progressi in diverse direzioni:
  - giacché è possibile conseguire trasformazioni reali solo a medio termine, le parti interessate devono pianificare i programmi per l'intero periodo di sette anni;

<sup>116</sup> La sussidiarietà fa riferimento al principio in base al quale l'autorità centrale deve avere una funzione sussidiaria, il che significa che le questioni sociali, economiche e politiche devono essere gestite dall'autorità competente più piccola, di minore importanza o meno centralizzata. Si tratta di uno dei principi fondamentali del diritto dell'UE, sancito dal trattato di Maastricht del 1992. In base a questo principio, l'UE può solo promulgare norme legislative nei casi in cui le risposte giuridiche da parte dei singoli Stati membri non possano affrontare la questione in modo efficace. Considerata la transnazionalità delle questioni che interessano la comunità Rom, l'UE ha un ruolo da svolgere e può fornire valore aggiunto fornendo sostegno e strutture istituzionali per pianificare, monitorare e valutare strumenti politici che migliorino la salute dei Rom.

- necessità di combinare approcci nazionali e locali, agendo attraverso programmi che operano in concomitanza con una strategia nazionale e forniscono risposte locali ai bisogni concreti. Le azioni coordinate a livello UE e attuate contemporaneamente a livello nazionale (politiche) e locale (base popolare) hanno un effetto comprovato: il lancio di un programma a livello nazionale contribuisce a coprire l'intero paese, ma consente altresì l'articolazione e il rafforzamento delle politiche per i Rom, la creazione di sinergie, economie di scala e pertanto ottiene un riscontro tra l'approccio dall'alto verso il basso e, viceversa, quello dal basso verso l'alto. Il coordinamento finanziato dall'Unione accelera tale riscontro contribuendo a correggere le pratiche deleterie;
- uno stretto coordinamento tra i servizi o le agenzie che gestiscono i fondi (vale a dire le autorità di gestione) e le autorità responsabili per la pianificazione delle politiche per i Rom è indispensabile.

## 2. Nei processi di governance

- Il dibattito tra l'approccio etnico e l'approccio di esclusione sociale si è rivelato a lungo termine un dibattito falso, promosso da un pregiudizio, in alcuni casi, delle organizzazioni Rom e delle amministrazioni locali.
  - Una persona Rom è prima di tutto una persona (diritti umani), quindi un cittadino (diritti sociali) e infine un Rom (diritti culturali), e non viceversa;
- **combinazione di strategia dall'alto verso il basso e approccio dal basso verso l'alto**, nonché sistematico riscontro tra di loro. I livelli nazionali e dell'UE hanno un ruolo cruciale da svolgere nell'elaborazione delle politiche locali
  - adattamento alle particolarità locali e meccanismi sistematici di coordinamento verticale tra i vari livelli di governo (livelli UE-nazionali-regionali-locali);
  - efficaci meccanismi di coordinamento orizzontale (tra servizi, interministeriali e con i rappresentanti della società civile);
- **quadro dell'UE** che affronta i problemi nazionali e micro-regionali in modo olistico e coordinato per garantire che tutti gli sforzi profusi effettivamente determinino progressi sostanziali allineando le risorse, evitando duplicazioni e contraddizioni nonché conseguendo risultati in favore dei Rom
  - **dimensione transnazionale e sussidiarietà**: le iniquità incontrate dalla popolazione Rom devono essere considerate un problema transnazionale, in quanto comune a tutti gli stati membri dell'UE in misura maggiore o minore. I processi transnazionali, comprese le migrazioni dei Rom, trascendono e collegano i contesti nazionali e pertanto non possono essere risolti esclusivamente dalle amministrazioni nazionali o locali. Le situazioni variegate dei Rom richiedono un coinvolgimento europeo;
  - **coordinamento a livello di Unione europea delle politiche nazionali** finalizzate alla riduzione delle disparità e degli svantaggi dei Rom. Considerando la capacità dell'UE di affrontare le questioni transnazionali e coordinare le attività di istituzioni multilaterali, nazionali e locali, le sue iniziative devono sostenere e integrare l'autorità degli Stati nazionali nel campo dei servizi sociali conformemente al principio di sussidiarietà<sup>116</sup>;
  - necessità di una pianificazione strategica basata sulla diagnosi della situazione e che preveda una cooperazione e lo scambio di informazioni con la pubblica amministrazione, i leader e le organizzazioni Rom nonché gli interlocutori privati del mercato, ivi compresi i mezzi di informazione;
- **l'approccio territoriale** si è dimostrato molto efficace. Tuttavia, non si tratta solo di individuare una micro-regione con caratteristiche simili, ma anche di adeguare le attività, con un approccio dal basso verso l'alto, alle diverse situazioni ed esigenze di ogni singolo insediamento;
- **approccio di partenariato**, con la consapevolezza che è importante coinvolgere i principali attori pubblici e privati nel processo, sulla base di una comprensione comune delle questioni che devono essere affrontate per ottenere risultati efficaci;
- **coordinamento dei servizi universali e misure mirate**: azioni esplicite ma non esclusive - approccio mirato ma non segregato

- misure specifiche rivolte ai segmenti più esclusi della comunità Rom, che compensano gli svantaggi e facilitano la normalizzazione;
- le misure specifiche devono essere ben collegate ai servizi pubblici;
- approcci eccessivamente mirati e scoordinati si sono rivelati inadeguati;

• **promozione trasversale della parità di trattamento** e prevenzione di ogni forma di discriminazione;

• **le organizzazioni della società civile** svolgono un ruolo indispensabile nell'ideazione, attuazione e valutazione delle politiche per i Rom. Una società civile ben organizzata e il movimento Rom possono:

- meglio sostenere le esigenze Rom;
- fornire risposte aggiornate ed innovative;
- dare maggiore potere alla comunità Rom;
- essere partner cruciali nel processo decisionale pubblico;
- essere un identificatore permanente delle esigenze dei Rom;
- coinvolgere la società civile, comprese le risorse economiche;

• **ampliamento e trasferibilità dei progetti.** I progetti devono essere di dimensioni tali da:

- essere pianificati in modo adeguato;
- seguire un approccio basato sui diritti;
- affrontare alla radice le cause dei problemi;
- coinvolgere la comunità Rom in progettazione e gestione;
- seguire un approccio dal basso verso l'alto all'interno di un quadro olistico macro-strategico;
- sviluppare partenariati e creare legami istituzionali;
- realizzare azioni integrali operando in modo multi-dimensionale;
- impostare un'attenzione politica con una serie di aree tematiche distinte;
- predisporre solide strategie di monitoraggio, valutazione e diffusione;
- affrontare questioni di discriminazione e di cambiamento politico più complesse;
- essere in grado di gestire i requisiti amministrativi imposti;
- i micro-progetti o quelli su piccola scala possono raggiungere solo risultati e impatti limitati e discreti e devono essere attuati con una forte componente di trasferibilità.

### 3. Nei quattro settori prioritari

#### In tutti i casi:

- attuazione del principio di un approccio mirato esplicito ma non esclusivo;
- quando possibile, approccio olistico e integrale nonché intervento inter-settoriale in materia di istruzione, formazione, inclusione nel mercato del lavoro, alloggio e salute;
- l'azione mirata non significa necessariamente avere un approccio etnico, ma piuttosto un approccio aperto che tenga conto delle situazioni etniche e culturali specifiche;
- l'approccio territoriale definisce le azioni a livello della comunità;
- le situazioni vengono affrontate in base alle caratteristiche dei problemi e non dei tipi di persone o gruppi colpiti dai problemi;
- un approccio inclusivo interculturale che rifiuta la coercizione implicita in approcci politici assimilazionisti e di esclusione nei confronti dei Rom, pur rimanendo compatibile con gli approcci basati sui diritti;
- il coinvolgimento dei Rom deve avvenire nelle fasi di pianificazione, attuazione e valutazione, a un macro e micro livello di intervento;

- **nessità di interlocutori diversificati della società civile, al fine di rispecchiare l'eterogeneità della popolazione Rom e le diverse realtà vissute da uomini e donne Rom:**
  - associazioni che possono rappresentare un settore della popolazione Rom (ma non altri) e con le quali possono essere costruite alleanze per lavorare su determinate aree di intervento (ma non altre);
  - mediatori Rom, che si trovano nella posizione di fornire informazioni preziose sulla realtà vissuta dalle comunità Rom;
  - i membri della popolazione Rom che non sono affiliati ad alcuna associazione o chiesa, ma che, grazie alla loro esperienza, formazione e sensibilità, possono fornire un valido contributo all'elaborazione e valutazione delle politiche;
  - gli utenti dei servizi che, attraverso il loro rapporto con il personale o i mediatori, possono collaborare in tutte le fasi della pianificazione e attuazione.

## Istruzione

- un efficace sostegno a lungo termine per i bambini Rom destinato a una gamma dei loro bisogni di sviluppo rappresenta un elemento chiave per rompere il ciclo della povertà e si prefigge di abbattere le barriere all'istruzione e alla salute;
- desegregazione, integrazione di studenti Rom nei sistemi educativi tradizionali attraverso la definizione di programmi educativi per l'infanzia e fornendo sussidi alimentari, abbigliamento e sovvenzioni per i trasporti per permettere agli studenti poveri di frequentare la scuola in modo più agevole;
- prevedere su base universale un'istruzione per la prima infanzia, primaria e secondaria gratuita (o almeno sovvenzionata);
- coinvolgimento delle famiglie Rom per sensibilizzare genitori (o tutori) e aumentare le loro conoscenze sui benefici dell'istruzione e della cura della prima infanzia. L'attività di sensibilizzazione deve concentrarsi sulle fasi di transizione tra l'istruzione pre-scolastica (inclusi contesti informali) e la scuola primaria e secondaria, nonché sull'assenteismo scolastico;
- coordinamento sistematico tra tutte le parti interessate, ivi compresi la pubblica amministrazione (ministero dell'Istruzione, della politica sociale e della salute), leader Rom, ONG per i Rom, dirigenza scolastica, insegnanti;
- efficace coordinamento tra i servizi sanitari ed educativi, nonché tra servizi per l'occupazione e quelli educativi.

## Occupazione

Molteplice insieme di misure in materia di formazione e occupazione per la popolazione in generale, a vantaggio della popolazione Rom:

- passaggio dalla scuola dell'obbligo al mercato del lavoro. I divari dovranno essere colmati attraverso scuole professionali, laboratori di formazione, seminari di lavoro per i giovani Rom, tenendo conto della dimensione di genere del lavoro e puntando alla partecipazione attiva di uomini e donne nel mercato del lavoro formale;
- corsi di formazione, misure di inserimento lavorativo per i beneficiari di reddito minimo;
- contributi per i contratti di lavoro a gruppi svantaggiati nei settori pubblico e privato;
- formule di economia sociale quali le società di inserimento;
- l'accesso al lavoro può essere un buon trampolino di lancio per i miglioramenti in materia di alloggio, sanità, istruzione, soprattutto nei contesti urbani;
- impiego di Rom per i lavori di costruzione negli insediamenti rurali e formazione nelle moderne tecniche agricole.

## Salute

- Affrontare le determinanti strutturali della salute: intervento inter-settoriale e approccio multidisciplinare:
  - la salute umana in particolare dovrebbe essere una questione trasversale in tutto il processo decisionale in diversi settori e a diversi livelli;
  - responsabilità condivisa fra tutti gli agenti coinvolti negli interventi;
  - condivisione di informazioni inter-settoriali e coordinamento;
  - sviluppo di reti socio-sanitarie, utilizzando molteplici canali di fornitura di prestazioni previdenziali disponibili in specifiche aree geografiche: centri sanitari, associazioni Rom, varie chiese, nonché altre risorse associative e amministrative.
- Normalizzazione e rafforzamento dei programmi per la salute destinati alla popolazione Rom (approccio mirato esplicito ma non esclusivo)
  - accesso paritario e universale all'assistenza sanitaria di qualità. L'accesso paritario dei Rom ai servizi sanitari deve essere agevolato compensando le disuguaglianze sociali esistenti attraverso programmi mirati alle esigenze specifiche dei Rom (attenzione adeguata e non discriminatoria) e tendere sempre all'eventuale incorporazione della popolazione Rom in risorse normalizzate;
  - per permettere alla normalizzazione di essere efficace, gli agenti sociali coinvolti nella prestazione di servizi di assistenza sanitaria dovranno attuare contemporaneamente l'universalizzazione di assistenza sanitaria, interventi inter-settoriali, formazione nella diversità per i professionisti, mediazione interculturale e l'istruzione tra pari.
- Coinvolgimento e partecipazione della popolazione Rom in tutti i processi di intervento:
  - le amministrazioni dell'Unione europea, nazionali e locali, nonché il settore delle ONG devono evitare di cadere in un approccio paternalistico degli interventi sanitari;
  - di conseguenza, si raccomanda il coinvolgimento e, quando possibile, la leadership dei Rom come mediatori e agenti del proprio sviluppo in tutti i processi di intervento che li riguardano per garantire cambiamenti di atteggiamenti e abitudini malsane.
- Inclusione di una prospettiva di genere:
  - la salute degli uomini e delle donne Rom è definita da divergenti stili di vita (alimentazione, consumo di tabacco, alcool e altre droghe, ecc), che a loro volta sono condizionati dalle norme sociali che regolano i diversi ruoli e posizioni di uomini e donne in seno alla popolazione Rom.
- Dare la priorità all'assistenza sanitaria preventiva prendendo di mira donne, bambini e giovani Rom:
  - qualsiasi riferimento ai Rom è un riferimento a una popolazione estremamente giovane, con oltre la metà della popolazione con meno di 25 anni;
  - l'assistenza sanitaria preventiva, che implica cambiamenti nelle abitudini e nei comportamenti, può generare profondi processi di trasformazione rivolgendosi ai bambini. I bambini e gli adolescenti Rom devono essere la priorità di campagne di informazione e di educazione, in parte perché sono più permeabili a qualsiasi tipo di intervento;
  - tenendo conto delle caratteristiche degli adolescenti e dei giovani Rom - definiti con età adulta relativamente precoce -, gli interventi devono essere mirati ai ragazzi e alle ragazze Rom, al fine di integrare i concetti di medicina preventiva e, in caso di abuso di droga, prima che si verifichino le prime situazioni di consumo.
- Pianificazione, monitoraggio e valutazione a lungo termine

## Alloggi

- Il tema degli alloggi si è rivelato essenziale come trampolino di lancio e come "punto di non ritorno" per l'integrazione sociale della popolazione Rom nelle aree urbane.

- Quando possibile, i programmi di edilizia abitativa devono far parte di un approccio integrale facendo fronte simultaneamente ai problemi strettamente interconnessi degli alloggi segregati e dell'istruzione, della disoccupazione, delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi, ivi comprese le questioni sanitarie e ambientali, nonché attingendo, ove possibile, alle opportunità offerte dalla modifica dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento FESR.
- Ridurre la segregazione negli alloggi, facendo fronte all'isolamento/segregazione degli insediamenti sia nelle aree rurali e nelle zone di influenza urbana.
- Eliminazione delle baraccopoli, de-concentrazione e trasferimento delle famiglie Rom in alloggi normalizzati dislocati intorno alle aree urbane.
- Selezione da parte dei comuni delle famiglie per la risistemazione, che include una valutazione individualizzata delle necessità per facilitare l'accesso ai servizi in materia di occupazione, istruzione e sanità.
- I comuni devono prendere l'iniziativa, ma attraverso azioni a livello locale che devono essere attentamente monitorate e coordinate dai ministeri centrali, nonché conseguire una continuità delle azioni indipendentemente dalle variazioni dei governi locali.
- Sforzi sistematici di sensibilizzazione da parte dei prestatori di servizi sociali, compresi gli operatori in ambito sanitario e sociale nonché i responsabili di progetto, identificazione delle necessità e impegno dei leader, delle famiglie e dei singoli Rom. partecipazione dei beneficiari Rom nel processo di pianificazione e, se possibile, negli sforzi di ricostruzione.
- Campagne di sensibilizzazione, formazione e incontri con i capi famiglia (uomini e donne) sull'uso adeguato e la cura di case e vicini al fine di evitare conflitti inter-etnici e promuovere una convivenza costruttiva.
- Coinvolgere i Rom come collegamento tra le comunità e i servizi pubblici.
- Fornire formazione professionale e programmi connessi ai lavori di costruzione (partecipazione dei Rom alla costruzione o alla ristrutturazione delle loro case e negli sviluppi infrastrutturali delle loro aree - approvvigionamento idrico, fognature, strade di accesso, edifici pubblici - per migliorare il contesto abitativo), sia in aree rurali che urbane, che possono aumentare le qualifiche e le opportunità di partecipazione dei Rom al mercato del lavoro formale.

### ALLEGATO 3: Documenti e materiali consultati per questo rapporto

**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2008)** "Relazione sugli avvenimenti. Violenti attacchi contro la popolazione Rom in Italia". 5 agosto. Disponibile all'indirizzo: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/rapid\\_responses/incident\\_report\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/rapid_responses/incident_report_en.htm)

**Altrock, Uwe et al. (2006)** *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention* (Aldershot: Ashgate Publishing).

**Banca mondiale (2005)** *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle*. Disponibile all'indirizzo: [http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma\\_in\\_expanding\\_europe.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf).

**Banca mondiale (2010a)** *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Nota politica*. (Washington DC: Banca mondiale).

**Banca mondiale (2010b)** *Economic Costs of Roma Exclusion, Washington: Europe and Central Asia Human Development Department*.

**Banca mondiale (2010c)** *Roma Inclusion in Central and Eastern Europe, Fact Sheet* (Washington: Banca mondiale).

**Berescu, Catalin e Celac, Mariana (2006)** *Housing and Extreme Poverty. The Case of Roma Communities* (Bucarest: Ion Mincu University Press).

**Bidet, Michelle (2010)** "Will French Gypsies always stay nomadic and out of the law-making process?". Atti del convegno. *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*. Conferenza internazionale. Centro Studi sui Rifugiati, Università di Oxford. 14-15 gennaio. Centro de Investigación Sociológica (CIS) (2006) *Encuesta sociológica a hogares de la población gitana* (estudio nº. 2.664) (Madrid: CIS).

**Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) e Fondo per l'istruzione dei Rom (REF) (2010)** *Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.errc.org/cms/upload/media/03/AC/m000003AC.pdf>

**Commissione europea (1997)** *European Union Anti-discrimination policy: from Equal opportunities between women and men to combat racism*. DG Ricerca. Documento di lavoro. Public Liberties Series. Disponibile all'indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/default_en.htm)

**Commissione europea (2008a)**, Comunicazione della Commissione. *Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato*. Strumenti comunitari e politiche per l'inclusione dei Rom. COM\_2008\_420 CSWD 27[1].6.08. Bruxelles: Commissione europea, 2 luglio. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0420:it:NOT>

**Commissione europea (2008b)** *Intercultural Dialogue: Support through EU programmes* (Lussemburgo: Commissione europea).

**Commissione europea (2009a)** "EU Platform for Roma Inclusion (Praga, 24 aprile 2009)". MEMO 09/193. Disponibile all'indirizzo: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/193&type=HTML>

**Commissione europea (2009b)** *Comunicazione della Commissione "Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE"*. COM (2009) 567. 20 ottobre. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0567:FIN:IT:PDF>

**Commissione europea (2010a)** *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa*. COM/2010/0133 definitivo. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:it:NOT>

**Commissione europea (2010b)** *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, unità G.4. Manoscritto completato nel mese di giugno. Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=327>

**Commissione europea (2010c)** *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress report 2008-2010.*

**Commissione europea (2010d)** *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress Report 2008-2010. SEC(2010) 400 definitivo.* Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4823&langId=en>

**Commissione europea (2010e)** *Roma Integration: First Findings of Roma Task Force and Report on Social Inclusion.* 21 dicembre. MEMO/10/701.

**Commissione europea (2010f)** *EU projects in favour of the Roma community.* Conferenza 10-11 marzo 2010. [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/documents/valorisation/roma\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/valorisation/roma_en.pdf).

**Commissione europea (2011a)** *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020.* COM(2011) 173 definitivo. Bruxelles, 5 aprile. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:it:NOT>.

**Commissione europea (2011b)** *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.* Bruxelles, 6 ottobre. COM (2011) 615 definitivo. Disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf)

**Commissione europea (2011c)** *Comunicazione della Commissione. Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori.* COM(2011) 66 definitivo. Bruxelles, 17 febbraio.

**Commissione europea (2011d)** *Comunicazione della Commissione. Programma UE per i diritti dei minori.* COM(2011) 60 definitivo. Bruxelles, 15 febbraio. Disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com\\_2011\\_60\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com_2011_60_en.pdf)

**Commissione per l'Occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo (EMPL) (2008)** *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU (IP/A/EMPL/ST/2008-02).* Disponibile all'indirizzo: [http://www.euromanet.eu/resource\\_center/archive/38354.html](http://www.euromanet.eu/resource_center/archive/38354.html)

**Commissione sui determinanti sociali della salute (2008)** *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Relazione finale della Commissione sui determinanti sociali della salute* (Ginevra, OMS). Disponibile all'indirizzo [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf)

**Consiglio d'Europa (1950)** *Convenzione europea dei diritti dell'uomo.* Roma, 4 novembre 1950 e i suoi cinque Protocolli. Disponibile all'indirizzo: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>

**Consiglio d'Europa, OSCE/ODIHR, UNESCO, OHCHR (2009)** *Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice* (Varsavia: OSCR/ODIHR). Disponibile all'indirizzo: <http://www.unesco.org/education/wtd2009/finalcompediun.pdf>

**Consiglio dell'UE (2011)** *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.* PE-CONS 6/11. Bruxelles, 21 febbraio- Disponibile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/11/pe00/pe00006.it11.pdf>



**Consiglio dell'Unione europea (2009)** *Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom. 2947<sup>a</sup> sessione del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori*. Lussemburgo, 8 giugno. Disponibile all'indirizzo: [http://www.euromanet.eu/upload/21/69/EU\\_Council\\_conclusions\\_on\\_Roma\\_inclusion\\_-\\_June\\_2009.pdf](http://www.euromanet.eu/upload/21/69/EU_Council_conclusions_on_Roma_inclusion_-_June_2009.pdf)

**Consiglio europeo (1976)** *Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro*. Disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10906\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10906_it.htm)

**Consiglio europeo (2000a)** *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*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:it:HTML>

**Consiglio europeo (2000b)** *Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:it:HTML>

**Consiglio europeo (2004)** *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:IT:NOT>

**Consiglio europeo (2008)** *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*. Disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33178\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_it.htm)

**Decennio per l'inclusione dei Rom (2008)** *Analysis of the Anti-Segregation Policies in the Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion*. Disponibile all'indirizzo: [http://www.romadecade.org/analysis\\_of\\_the\\_antisegregation\\_policies\\_in\\_the\\_countries](http://www.romadecade.org/analysis_of_the_antisegregation_policies_in_the_countries)

**Dertwinkel, Tim (2008)** *Economic Exclusion of Ethnic Minorities: Indicators and Measurement Considerations*. Centro europeo per le questioni delle minoranze (ECMI), dicembre.

**Divisione "Rom e Traveller" del Consiglio d'Europa (2010)** *Statistics*. Disponibile all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp).

**Ergo/Spolu (2009)** *The Black and White Book. Roma Inclusion in South Eastern Europe in Practice*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.spolu.nl/media/userfiles/media/ergo/Black%20&%20White.pdf>

**EU FRA (2009a)** *EU-MIDIS 01. Data in Focus Report: The Roma*. Vienna. Disponibile all'indirizzo: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis\\_roma\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_roma_en.htm).

**EU FRA (2009b)** *Comparative report: The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, novembre.

**EU FRA (2009d)** *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States – An analysis of EU-MIDIS data* (Vienna: FRA). Disponibile all'indirizzo: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm)

**EURoma (2010)** *EURoma Report. Roma and the Structural Funds* (Madrid: Fundación Secretariado Gitano).

**Fondo per l'istruzione dei Rom (REF) (2007a)** *Advancing Education of Roma in the Czech Republic: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Budapest: REF)

**FRA (2009c)** "Le condizioni di alloggio dei rom e dei nomadi nell'Unione europea, relazione comparativa" (Vienna: FRA).

**Fresno, José Manuel and Technical Staff – Fundación Secretariado Gitano (2009)** 'Framework Document ACCEDER Programme'. Visita di studio del gruppo di lavoro sull'occupazione (11-13 marzo 2009). Disponibile all'indirizzo: [http://www.gitanos.org/upload/60/11/Framework\\_Document\\_-\\_ACCEDER\\_Programme.pdf](http://www.gitanos.org/upload/60/11/Framework_Document_-_ACCEDER_Programme.pdf)

**Fresno, José Manuel (2010)** 'Promoting the social inclusion of children in a disadvantaged rural environment – the micro-region of Szécsény: Synthesis Report'. Ungheria 2010. Revisione *inter pares* sull'inclusione sociale e protezione sociale e valutazione dell'inclusione sociale.

**Fresno, José Manuel (2010)** 'Advice on the Activities related to Roma Inclusion Priority of the Spanish Presidency, and on the Links between the European Parliament Pilot Project and the Potential Use of Structural Funds in this Context'. Relazione preparata per la DG REGIO, 14 giugno.

**FSG (2007)** *Mapa Sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España* (Madrid: FSG). Disponibile all'indirizzo: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda>

**FSG (2009)** *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain* (Madrid: Fundación Secretariado Gitano, Ministerio de Sanidad y Política Social).

**Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2005)** *Roma population and employment, a comparative study* (Madrid: FSG).

**GHK Consulting (2010)** 'Summary of the Peer Review on "Field social work and labour counselling within the schemes of strategies combating unemployment of Roma"'. Repubblica ceca, 25-26 novembre 2010. Programma di apprendimento reciproco 2010. Revisioni *inter pares* autunnali disponibili all'indirizzo: <http://www.mutual-learning-employment.net/>

**Governo della Repubblica ceca (2010)** *Success stories of the ESF projects in the Czech Republic focused on support and integration of Roma community*. La versione ceca del documento con una sintesi in inglese è disponibile al seguente indirizzo: [www.euromanet.eu/resource\\_center/search/29677/index\\_1.html](http://www.euromanet.eu/resource_center/search/29677/index_1.html)

**Guy, Will e Fresno, José Manuel (2006)** 'Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report'. Revisione *inter pares* della valutazione dell'inclusione sociale. Disponibile all'indirizzo: [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report\\_en](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report_en)

**Harvey, Brian (2011)** *Making the Most of EU Funds. A Compendium of Good Practice of EU Funded Projects for Roma*. Studio commissionato dall'Open Society Institute. Disponibile all'indirizzo: <http://www.romadecade.org/files/ftp/Publications/Harvey%20-%20Making%20the%20Most.pdf>

**INE (2011)** 'Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011'. Disponibile all'indirizzo: <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf>

**Laparra, Miguel et al. (2011)** *Diagnóstico de la Población Gitana en España* (Madrid: CIS, Ministerio de Sanidad y Política Social).

**Maisongrande, Vincent (2011)** 'Les circulations migratoires roumaines en Europe: Réseaux sociaux et inscription dans l'espace'. Disponibile all'indirizzo: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00603335/fr/>

**Matras, Yaron (2002)** *Romani: A linguistic introduction* (Cambridge: Cambridge University Press).

**McDonald, Christina e Negrin, Katy (2010)** *No Data - No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015* (Open Society Foundations). Disponibile all'indirizzo: [http://www.soros.org/initiatives/roma/articles\\_publications/publications/no-data-no-progress-20100628](http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/no-data-no-progress-20100628)

**Milcher, Susanne (2006)** 'Poverty and the determinants of welfare for Roma and other vulnerable groups in Southeastern Europe', *Comparative Economic Studies*, 48:20–35. Disponibile all'indirizzo: <http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v48/n1/pdf/8100148a.pdf>

**Ministero degli Affari esteri, Ungheria (2004)** *Gypsies/Roma in Hungary. Fact Sheets on Hungary*. Disponibile all'indirizzo: [http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/05DF7A51-99A5-4BFE-B8A5-210344C02B1A/0/Roma\\_en.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/05DF7A51-99A5-4BFE-B8A5-210344C02B1A/0/Roma_en.pdf)

**Müller, Stephan e Jovanovic, Zeljko (2010)** *Pathways to Progress? The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans* (Budapest: Roma Initiatives, OSI)

**OMS (2010a)** *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond* (Copenaghen: ufficio regionale dell'OMS per l'Europa).

**OMS (2010b)** *How health systems can address health inequities linked to migration and ethnicity* (Copenaghen: ufficio regionale dell'OMS per l'Europa).

**Open society Foundations (2011)** *Vademecum: Improving housing conditions for marginalised communities including Roma in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia through the absorption of ERDF*. Disponibile all'indirizzo: [http://lgi.osi.hu/cimg/0/1/3/9/2/vademecum\\_1703.pdf](http://lgi.osi.hu/cimg/0/1/3/9/2/vademecum_1703.pdf)

**Oravec, L. and Bošelová, Z. (2006)** 'Activation policy in Slovakia: Another failing experiment?' *Roma Rights Quarterly* 1, Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), Budapest: ERRC. Disponibile all'indirizzo: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2537>

**Parlamento europeo e Consiglio dell'UE (2010)** *Regolamento (UE) n. 437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di alloggi a favore delle comunità emarginate*. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0001:0002:it:PDF>

**Parlamento europeo (2011)**, *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union*. Studio. Disponibile all'indirizzo: [http://www.euromanet.eu/upload/77/37/EP\\_Roma.pdf](http://www.euromanet.eu/upload/77/37/EP_Roma.pdf). *Relazioni per paese disponibili al seguente indirizzo: https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/300907/1/country+report+Poland\_EP+study+on+Roma\_2011.pdf*

**Pavlou, Miltos (2009)** 'Housing Conditions of Roma and Travellers', Greece RAXEN National Focal Point. Marzo. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.nchr.gr/media/keimena\\_diethwn\\_organismwn\\_kai\\_forewn/fra/RAXEN-Roma\\_Housing\\_2009\\_GR.pdf](http://www.nchr.gr/media/keimena_diethwn_organismwn_kai_forewn/fra/RAXEN-Roma_Housing_2009_GR.pdf)

**Presidenza spagnola dell'UE (2010)** *Integrated European Platform for Roma Inclusion Roadmap*. 30 giugno.

**Presidenza ungherese dell'UE (2011)** *Background information on the territorial aspects of extreme poverty Informal Contact Group meeting*. 18 febbraio.

**REF (2007b)** *Advancing Education of Roma in Hungary: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Budapest: REF)

**REF (2007)** *Advancing Education of Roma in Bulgaria: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Budapest: REF)

**Relazione PSNU (2004)** *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe*. Disponibile all'indirizzo <http://europeandcis.undp.org/Home/show/62BBCD48-F203-1EE9-BC5BD7359460A968>

**Revinga, Ana, Dena Ringold e William Martin Tracy (2002)** *Poverty and Ethnicity A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe*. Documento tecnico n. 531 della Banca mondiale.

**Tanner, Arno (2005)** *The Roma of Eastern Europe: Still Searching for Inclusion*, maggio. Disponibile all'indirizzo: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=308>

**Task force sui Rom della Commissione europea (2010)** "Report of the Roma Taskforce on the assessment and benchmarking of the use of EU funds by member states for Roma integration".

**UE (2000c)** *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. 2000/C 364/01. Disponibile all'indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).

**UE (2010)** "Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:it:PDF>

**Ufficio di informazione europeo sulle popolazioni Rom (ERIO), Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), Open Society Institute, Migration Policy Group (2006)** *Equality for Roma in Europe - A Roadmap for Action* (Budapest: Roma Decade). Disponibile all'indirizzo: <http://www.romadecade.org/5105>

**UNICEF (2007)** *Breaking the Cycle of Exclusion: Roma Children in South East Europe*. Disponibile all'indirizzo: [http://www.unicef.org/ceecis/070305-Subregional\\_Study\\_Roma\\_Children.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/070305-Subregional_Study_Roma_Children.pdf)

**UNICEF (2009)** *Towards Roma Inclusion: A Review of Roma Education Initiatives in Central and South-Eastern Europe*. Disponibile all'indirizzo: [http://www.unicef.org/ceecis/ROMA\\_PAPER\\_FINAL\\_LAST.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/ROMA_PAPER_FINAL_LAST.pdf)

**UNICEF (2009)** Conference Report International Conference: 'The Right to Education for Every Child: Removing Barriers and Fostering Inclusion for Roma Children'. Belgrado, 2-3 giugno 2009.

**Welbers, Gerhard (2010)** *Good practice and strategic lessons from EQUAL regarding the integration of ethnic minorities and migrants in the labour market*. Presentazione e progetto di relazione disponibile al seguente indirizzo: [www.euromanet.eu/resource\\_center/archive/31030.html](http://www.euromanet.eu/resource_center/archive/31030.html)

## Siti Internet e banche dati pertinenti

Agenda europea per la cultura:  
[http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm)

Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie:  
<http://www.cmgv.be/>

Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC):  
<http://www.errc.org/>

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) 'Legal resources for housing rights':  
<http://www.cohre.org/legal-resources>

Comenius:  
[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84_en.htm)

Consiglio d'Europa, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI):  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)

Convenzioni e raccomandazioni selezionate delle Nazioni Unite:

- Human Rights Education Associates (HREA):  
[http://www.hrea.org/index.php?base\\_id=103&language\\_id=1&category\\_id=39&category\\_type=3&group=6](http://www.hrea.org/index.php?base_id=103&language_id=1&category_id=39&category_type=3&group=6)
- UNHCR: <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR) (1948) <http://www.un.org/en/documents/udhr/>
- Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) (1966) <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) (1966)  
<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) (1965)  
<http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>

- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) (1979)  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
- Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) (1989) <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>
- Convenzione relativa allo status degli apolidi (1954) <http://www2.ohchr.org/english/law/stateless.htm>
- Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia (1961)  
[http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/6\\_1\\_1961.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/6_1_1961.pdf)
- Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (1919) <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>
- Dichiarazione di Filadelfia (1944) <http://www.ilo.org/ilolex/english/iloconst.htm>
- Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali al lavoro (1998)  
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>
- Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta (2008)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

Decennio Rom 2005-2015:  
<http://www.romadecade.org/about>.

Divisione "Rom e Travellers" del Consiglio d'Europa:  
[http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp)

EU FRA:  
[http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm)

European Roma Policy Coalition (ERPC):  
<http://webhost.ppt.eu/romapolicy/>

Fondo per l'istruzione dei Rom:  
<http://www.romaeducationfund.hu/>

Fondo sociale europeo e i Rom:  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=it>

Fundación Secretariado Gitano (FSG):  
<http://www.gitanos.org/>

Grundtvig:  
[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86_en.htm)

L'Europa per i cittadini:  
[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php)

Programma di apprendimento reciproco. Revisioni *inter pares* sull'inclusione sociale e l'occupazione, Spagna (2006), Grecia (2009), Repubblica ceca (2010), Ungheria (2010). Documenti nazionali disponibili rispettivamente agli indirizzi:

- Revisione *inter pares* Spagna: alloggi. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles>
- Revisione *inter pares* Grecia: Azione integrata. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/integrated-programme-for-the-social-inclusion-of-roma>

- Revisione *inter pares* Repubblica ceca: Occupazione.

<http://www.mutual-learning-employment.net/peer-reviews/>

- Revisione *inter pares* Ungheria: Istruzione.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/newsletter-articles/child-poverty-and-roma-exclusion>

Programma FSG *Acceder*:

<http://www.gitanos.org/acceder/>.

Programma FSG *Promociona*:

[http://www.gitanos.org/upload/32/21/Folleto\\_PROMOCIONA\\_FSG.pdf](http://www.gitanos.org/upload/32/21/Folleto_PROMOCIONA_FSG.pdf)

Programma Gioventù in azione:

[http://ec.europa.eu/youth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm)

Programma per il multilinguismo:

[http://ec.europa.eu/languages/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/languages/index_it.htm)

Programma Urban II dell'UE: Città e programme:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/towns\\_prog\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/towns_prog_en.htm)

PROGRESS:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=it>

Quadro strategico dell'UE:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>

Rete di ricerca transnazionale Urba-Rom:

<http://urbarom.crevilles.org/>

Rete EURoma:

<http://www.euromanet.eu/about/index.html>

Sito Internet Strategia Europa 2020:

[http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_it.htm)

Strumento Progress di microfinanza:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=it>

UE – DG Giustizia – Lotta contro la discriminazione

<http://ec.europa.eu/antidiscrimination>

UE - Portale sui Rom della Commissione europea:

<http://ec.europa.eu/roma>

Ufficio di informazione europeo sulle popolazioni Rom (ERIO):

<http://erionet.org/site/>