



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2010/2276(INI)

24.11.2010

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom
(2010/2276(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Livia Járóka

Relatore per parere (*): Kinga Göncz, commissione per l'occupazione e gli affari sociali

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 50 del regolamento

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom (2010/2276(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, che tratta della non discriminazione,
- visto l'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, il quale sancisce che i valori fondamentali dell'Unione sono la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani,
- visto l'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, il quale conferisce all'UE il potere di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia e la protezione sociali, nonché di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale,
- visto l'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, il quale fornisce una base giuridica alle azioni dell'Unione se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione,
- visti gli articoli 9 e 10 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali impongono all'Unione – quale obbligo orizzontale – di tenere conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana, nonché dell'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica,
- visto l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in virtù del quale il Consiglio può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica,
- visto l'articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale l'Unione e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e una protezione sociale adeguata,
- visto l'articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale definisce i settori in cui l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri, in particolare il paragrafo 1, lettera h) sull'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e il paragrafo 1, lettera j) sulla lotta contro l'esclusione sociale,
- visto l'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("clausola di flessibilità"), che prevede l'adozione delle disposizioni appropriate per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati,
- visto il titolo XVIII del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che tratta della coesione economica, sociale e territoriale,

- vista la sua risoluzione del 28 aprile 2005 sulla situazione dei Rom nell'Unione europea¹,
- vista la sua risoluzione del 1° giugno 2006 sulla situazione delle donne Rom nell'Unione europea²,
- vista la sua risoluzione del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri³,
- vista la sua risoluzione del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i Rom⁴,
- vista la sua risoluzione dell'11 marzo 2009 sulla situazione sociale dei Rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea⁵,
- vista la sua risoluzione del 25 marzo 2010 sul secondo vertice europeo sui Rom⁶,
- vista la 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 etnica⁷,
- vista la 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 lavoro⁸,
- vista la 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 penale⁹,
- visto il 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 edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate¹⁰,
- viste le conclusioni dei Consigli europei del dicembre 2007 e del giugno 2008 nonché le conclusioni del Consiglio "Affari generali" del dicembre 2008,
- viste le conclusioni del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" sull'inclusione dei Rom, approvate a Lussemburgo l'8 giugno 2009, e in particolare i dieci principi di base comuni sull'inclusione dei Rom allegati alle medesime,

¹ P6_TA(2005)0151.

² P6_TA(2006)0244.

³ P6_TA(2007)0534.

⁴ P6_TA(2008)0035.

⁵ P6_TA(2009)0117.

⁶ P7_TA(2010)0085.

⁷ GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.

⁸ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

⁹ GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.

¹⁰ GU L 132 del 29.5.2010, pag. 1.

- vista la comunicazione della Commissione sull'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa (COM(2010)0133),
 - visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "I Rom in Europa: L'attuazione degli strumenti e delle politiche dell'Unione europea per l'inclusione dei Rom – Relazione sui progressi compiuti 2008-2010"¹,
 - visti il primo vertice europeo sui Rom, svoltosi a Bruxelles il 16 settembre 2008, e il secondo vertice europeo sui Rom, svoltosi a Cordoba l'8 aprile 2010,
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per lo sviluppo regionale e della commissione per la cultura e l'istruzione (A7-0000/2010),
- A. considerando che un'ampia proporzione dei 10-12 milioni di Rom d'Europa sta lottando contro un livello intollerabile di emarginazione sociale ed economica e di esclusione dal godimento dei diritti umani,
- B. considerando che per promuovere l'inclusione dei Rom l'Unione europea ha elaborato una serie di validi strumenti, i quali tuttavia sono sparsi tra i vari settori di politica, ragion per cui è difficile misurarne gli effetti,
- C. considerando che, nonostante l'esistenza di un gran numero di meccanismi e istituzioni di cooperazione, i problemi e le difficoltà riguardanti l'inclusione dei Rom non sono stati finora risolti in maniera efficace, e che pertanto l'opzione di mantenere lo *status quo* risulta insostenibile,
- D. considerando che la non discriminazione – sebbene indispensabile – non è di per se stessa sufficiente a superare gli svantaggi storici dei Rom, e che pertanto è necessario integrare la legislazione e le politiche in materia di uguaglianza affrontando le esigenze specifiche dei Rom riguardanti la possibilità di godimento e l'esercizio dei loro diritti umani a livello di occupazione, alloggi, assistenza sanitaria e istruzione, mediante una strategia a livello dell'UE,
1. invita la Commissione a proporre e il Consiglio ad adottare una *Strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom* (in appresso "la Strategia") consistente in un piano d'azione indicativo, globale e territorialmente mirato – elaborato e attuato sulla base di un'impostazione multilivello e suscettibile di evoluzione in funzione delle esigenze; tale Strategia dovrebbe basarsi sui compiti, gli obiettivi, i principi e gli strumenti definiti dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali cui si fa riferimento in precedenza, nonché sulle competenze concorrenti e sulle azioni di supporto, di coordinamento e di complemento dell'Unione;
 2. invita la Commissione a:

¹ SEC(2010)400.

a) adottare i *Settori prioritari* della Strategia, tra cui soprattutto i seguenti:

- non discriminazione e diritti umani,
- istruzione,
- occupazione,
- alloggi,
- assistenza sanitaria, e
- emancipazione della società civile Rom;

b) definire gli *Obiettivi* della Strategia corrispondenti ai Settori prioritari, soprattutto:

- misure antidiscriminatorie e sensibilizzazione,
- pregiudizi, stereotipi, razzismo e "antigitanismo",
- protezione delle vittime di violazioni dei diritti umani,
- accesso a un'istruzione di qualità,
- formazione professionale degli adulti e accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita,
- infrastrutture assistenziali di base,
- desegregazione nelle scuole,
- istruzione della prima infanzia,
- istruzione interculturale,
- misure di prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e dell'insuccesso scolastico,
- istruzione secondaria e superiore,
- lotta all'eccessiva presenza di Rom nelle scuole speciali,
- microcredito a favore dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo,
- desegregazione a livello abitativo e territoriale,
- considerazione degli aspetti infrastrutturali e ambientali dell'edilizia abitativa,
- accesso alle misure di prevenzione e a un'assistenza sanitaria di qualità,
- riduzione delle disparità a livello sanitario,

- rafforzamento delle capacità,
 - cittadinanza attiva,
 - ampliamento,
 - uguaglianza di genere;
3. sottolinea l'importanza di appoggiare e controllare la Strategia in modo trasparente, tenendo presente che la responsabilità principale incombe ai ministri in seno al Consiglio, i quali sono tenuti a rendere conto ai cittadini, e rileva che la Strategia non dovrebbe assolutamente creare divisioni all'interno dell'UE, generando spaccature tra gli Stati membri;
 4. invita la Commissione a:
 - assumere il ruolo di guida nel coordinamento strategico relativo ai progressi nei settori prioritari e al conseguimento degli obiettivi connessi alla Strategia, in partenariato con gli Stati membri e conformemente al principio di sussidiarietà,
 - assumere la responsabilità per i compiti di coordinamento, monitoraggio, segnalazione nonché agevolazione dell'attuazione del follow-up, soddisfacendo in tal modo l'esigenza di un organismo indipendente e multisettoriale che funga da "facilitatore esterno" e sia in grado di valutare ed equilibrare i diversi interessi nazionali e settoriali in un modo accettabile per tutti,
 - riesaminare e aggiornare la Strategia, se del caso, regolarmente, chiedendo l'approvazione del Consiglio per le modifiche apportate,
 - tenere conto dei settori prioritari e degli obiettivi della Strategia nell'ambito di tutte le iniziative strategiche pertinenti e della pianificazione dei programmi di sua competenza,
 - riferire in merito ai progressi della Strategia e alla valutazione dei risultati, nonché informare annualmente il Consiglio e il Parlamento,
 - garantire la partecipazione delle parti interessate e delle comunità Rom a tutti i livelli attraverso la Piattaforma europea per i Rom, nonché collaborare con le altre istituzioni, gli Stati membri e le regioni, le istituzioni finanziarie internazionali, gli enti transnazionali di programmazione e le organizzazioni intergovernative;
 5. invita la Commissione a inserire nella Strategia una dimensione di "ampliamento", rispettando lo status di tutti i partecipanti, precisando i canali di comunicazione e coinvolgendo i paesi candidati e i candidati potenziali;
 6. invita gli Stati membri a nominare un funzionario governativo o un organo amministrativo incaricato di fungere da "punto di contatto nazionale" ai fini dell'attuazione della Strategia;
 7. invita la Commissione e il Consiglio ad adottare gli elementi rafforzati e approfonditi degli "indicatori di Laeken" per la misurazione dell'esclusione sociale e territoriale nonché

per la valutazione dei progressi; rileva che le divisioni orizzontali degli "indicatori di Laeken" devono essere estese anche alle più piccole unità statistico-amministrative (livelli LAU 1 e LAU 2);

8. invita la Commissione a elaborare una mappa europea della crisi che consenta l'individuazione, la misurazione e il rilevamento delle microregioni in seno all'UE dove gli abitanti sono più fortemente colpiti dalla povertà e dell'esclusione sociale, sulla base dei seguenti criteri:
 - accessibilità del luogo di lavoro,
 - distanza dai centri urbani,
 - alto tasso di disoccupazione,
 - inadeguatezza dei servizi pubblici,
 - condizioni ambientali inadeguate,
 - mancanza di imprese nelle vicinanze,
 - mancanza di un'infrastruttura adeguata,
 - basso reddito,
 - scarso livello d'istruzione,
 - risorse umane poco qualificate,
 - infrastrutture di trasporto carenti/costose,
 - tensioni sociali;
9. invita la Commissione e il Consiglio a destinare una percentuale dei fondi della politica di coesione nell'ambito del prossimo Quadro finanziario pluriennale all'obiettivo di fornire un sostegno concreto alla Strategia istituendo una riserva di efficacia ed efficienza per la Strategia dell'UE relativa ai Rom;
10. invita la Commissione a istituire un legame diretto tra la concessione di finanziamenti e il conseguimento di risultati, imponendo che una determinata percentuale degli stanziamenti di impegno nel quadro di ciascuna ripartizione indicativa nazionale sia destinata alla riserva di efficacia ed efficienza, conformemente ai regolamenti che disciplinano i Fondi;
11. rileva che i finanziamenti destinati alla Strategia dovrebbero essere messi a disposizione in base a criteri competitivi, in funzione del modo in cui il progetto o l'intervento proposto sostiene e attua gli obiettivi della Strategia;
12. invita gli Stati membri ad attuare la priorità orizzontale "Comunità emarginate" entro il quadro dei Fondi strutturali dell'UE;

13. invita la Commissione e il Consiglio a ottimizzare il ricorso ai programmi nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" – come i programmi di cooperazione transfrontaliera, i programmi di cooperazione transnazionale e i programmi di cooperazione interregionale – e a sfruttare le opportunità offerte dal Gruppo europeo di cooperazione territoriale;
14. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

1. Povertà ancestrale e ghettizzazione della povertà

Negli ultimi due decenni la povertà è radicalmente cambiata nei paesi dell'Europa centrale e sudorientale dove vive la maggioranza dei Rom europei. A causa della stagnazione intrinseca delle economie pianificate, degli urti economici elementari conseguenti alla caduta del comunismo e della ristrutturazione delle economie nazionali, molti Rom – ma ciò vale anche per la popolazione maggioritaria – sono stati improvvisamente estromessi dal mercato del lavoro scivolando gradualmente ai margini della società. Poiché le loro comunità tradizionali sono state disgregate e, nel contempo, bloccate nella mobilità sociale, i Rom sono diventati la sottocategoria più esclusa dalla società e quindi quasi completamente scollegata dalle economie nazionali¹.

2. Dinamismo demografico

Rispetto ad altre comunità maggioritarie, anch'esse analogamente colpite dall'esclusione, la popolazione rom presenta una caratteristica distintiva che comporta considerevoli conseguenze economiche: il dinamismo demografico. La popolazione rom ha una tendenza demografica opposta a quella delle altre popolazioni: mentre la società maggioritaria invecchia velocemente, la percentuale dei Rom è in rapido aumento. In Ungheria, ad esempio, i Rom rappresentano attualmente il 6-8% della popolazione totale ma, secondo alcune stime, un neonato su cinque o sei è Rom e la percentuale dei Rom all'interno della popolazione economicamente attiva supererà il 50% entro il 2050². È essenziale quindi tener conto, da un lato, che la percentuale di Rom nella popolazione attiva che sostiene il sistema di previdenza sociale è in continuo aumento e, dall'altro, che esiste un enorme potenziale in termini di reintegrazione nel mercato del lavoro della massa di disoccupati.

3. Benefici dell'inclusione

L'inclusione dei Rom è un investimento necessario e finanziariamente redditizio nel lungo termine: su un periodo di 20-30 anni di fatto costa meno integrare i Rom piuttosto che sostenerne le precarie condizioni socio-economiche. Se il tasso di occupazione dei Rom fosse aumentato fino a raggiungere quello della maggioranza, il tasso di occupazione complessivo aumenterebbe del 5-10%, a seconda della percentuale di Rom nella popolazione. Tenendo conto dell'impatto sulla crescita del PIL, ciò darebbe avvio a un notevole miglioramento di tutti gli indicatori basati sulla percentuale di PIL procapite.

Secondo i modelli economici standard, come quelli della Banca mondiale³, l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro è indispensabile per favorire la crescita economica e richiede soprattutto la partecipazione delle persone in età lavorativa ma disoccupate. La percentuale delle persone con più di 50 anni è generalmente più bassa della media europea, mentre quella dei Rom al di sotto dei 30 anni è molto più elevata. I Rom rappresentano quindi

¹ UNDP 2002 *The Roma in Central and Eastern Europe, Avoiding the Dependency Trap*, A Regional Human Development Report, Bratislava, Slovacchia.

² CEMI 2006 *Macro Balance and Growth*. Central European Management Intelligence, Budapest.

³ DE LAAT, Joost ed. 2010 *Economic costs of Roma exclusion*, Banca mondiale.

una parte importante e in continuo aumento delle risorse necessarie ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e potrebbero innescare una crescita del 4-6% dei PIL nazionali.

4. Costo dell'esclusione

Gli Stati membri, non rendendo l'inclusione dei Rom una priorità, stanno perdendo un bene finanziario di grande valore, per non parlare dei benefici sociali. Tali perdite comprendono:

- il costo indiretto del mancato PIL: a causa dell'esclusione sociale i Rom disoccupati non contribuiscono in alcun modo al prodotto interno;
- l'assistenza sociale e i benefici previdenziali nonché l'assicurazione sociale e sanitaria fornite dallo Stato alle persone in condizioni di povertà;
- spese sanitarie più elevate a causa delle condizioni di vita precarie;
- sprechi nella spesa per l'istruzione: il denaro speso per le scuole segregate e/o con standard inferiori che non assicurano un'istruzione di qualità è sprecato;
- maggiori costi per la sicurezza dovuti a tassi di criminalità più elevati derivanti dall'esclusione sociale e dalle difficoltà economiche;
- costi amministrativi relativi alla supervisione del flusso delle spese per gli interventi sociali¹.

In breve, è importante riconoscere che l'inclusione sociale dei Rom non è soltanto un obbligo in termini di diritti umani ma anche una necessità economica, né tantomeno un semplice imperativo morale ma bensì il preciso interesse finanziario di tutti gli Stati membri.

5. Integrazione della regolamentazione e delle politiche antidiscriminazione

Resta ancora molto da fare nel campo della lotta contro la discriminazione, basti pensare al diffuso sentimento di rifiuto nei confronti degli zingari nonché all'insufficiente attuazione della regolamentazione esistente che non copre determinati settori, come quello della discriminazione multipla, o che dopo l'attuazione si dimostra inadeguata.

La relatrice ritiene comunque che, per quanto la discriminazione per motivi etnici – quale definita nelle direttive 2000/43 e 2000/78 – abbia potuto essere eliminata, l'esclusione sociale ed economica della maggior parte dei Rom continua ad esistere, data la molteplicità di fattori interconnessi che ne sono all'origine (come gli svantaggi geografici, i bassi livelli d'istruzione o il crollo delle economie pianificate che attira una moltitudine di forza lavoro scarsamente qualificata) nonché le barriere spesso fisiche (come la distanza di luoghi di lavoro accessibili, la mancanza di mezzi di trasporto e di infrastrutture). Di conseguenza, le misure di lotta contro la discriminazione e il razzismo sono, per quanto indispensabili, di per sé insufficienti

¹ MARCINČIN A. e MARCINČINOVÁ Ľ. *The Cost of Non-Inclusion - The key to integration is respect for diversity*. Open Society Foundation, Bratislava.

a colmare il divario storico dei Rom¹.

6. Inclusione socio-economica quale questione di diritti umani

La relatrice ritiene che la strategia destinata a favorire l'inclusione socio-economica dei Rom non comprometterà affatto le leggi antidiscriminazione, bensì andrà ad integrarle. Inoltre, data la portata dell'esclusione, l'inclusione globale dei Rom è essenzialmente una questione di diritti fondamentali. Una parte significativa dei Rom europei deve affrontare condizioni talmente precarie (essendo quasi totalmente estranei al sistema economico, sono poi esclusi dal godimento dei diritti umani fondamentali) che le misure destinate a favorire la loro inclusione sociale non possono essere prese in considerazione nel quadro di rettifiche della politica generale, ma devono essere considerate come azioni volte a colmare una delle maggiori lacune esistenti in relazione al rispetto dei diritti costituzionali e dei diritti umani in Europa.

Gli sforzi intrapresi a livello dell'UE per alleviare la povertà e l'esclusione sociale dei Rom europei devono pertanto mettere essenzialmente l'accento sul rispetto e sulla promozione dei diritti umani di seconda e terza generazione per reintegrare la prima generazione di diritti umani legalmente vincolante, come i diritti legati alla dignità umana, i diritti politici e altri diritti dell'individuo.

7. Trascendere il diritto non vincolante

La maggior parte delle iniziative adottate dall'UE in favore dei Rom (risoluzioni, relazioni, dichiarazioni, conclusioni e comunicazioni) rientra nella categoria della legislazione non vincolante e costituiscono una "zona grigia" della legge, tra non-diritto e diritto positivo². Negli ultimi anni sono state elaborate varie iniziative internazionali, tramite proposte positive e idee progressiste, ma il loro esito è quanto meno dubbioso in considerazione del fatto che la legislazione non vincolante si rivela insufficiente a promuovere l'inclusione sociale dei Rom.

La relatrice ritiene che la principale conclusione da trarre da queste iniziative sia che gli altisonanti slogan politici non diverranno mai realtà senza un'adeguata base giuridica, un sostegno e incentivi finanziari nonché un meccanismo dell'UE preposto a coordinare le azioni delle parti interessate, dai governi locali al Consiglio, raccogliendo i frutti della governance multilivello.

Fondandosi sui compiti, gli obiettivi, i principi e gli strumenti definiti dal trattato sull'Unione europea, dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. le citazioni) e basandosi sulle competenze concorrenti nonché sulle azioni di sostegno, coordinamento e complementarietà dell'Unione, la strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom può divenire realtà.

8. Approccio mirato esplicito ma non esclusivo

¹ DE SCHUTTER, O. e VERSTICHEL, A. 2005 The role of the Union in integrating the Roma: Present and possible future in *European Diversity and Autonomy Papers* EDAP 2/2005

² BOYLE, A. E. 1999 Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law, in: *International & Comparative Law Quarterly* 48 pp. 901-913. Cambridge

Poiché la discriminazione fondata sull'etnicità costituisce soltanto uno dei fattori, sebbene di fondamentale importanza, che determinano le difficoltà socio-economiche dei Rom europei, come la scarsa qualificazione e l'esclusione territoriale, ne consegue che l'esclusione può essere meglio compresa se i Rom non vengono considerati come un gruppo etnico bensì come un target di riferimento economico. In linea con i principi comuni di base n. 2 e n. 4 sull'inclusione dei Rom, che evocano "un approccio mirato esplicito ma non esclusivo" e "l'obiettivo del mainstream", la strategia dell'Unione europea deve concentrarsi essenzialmente sulle caratteristiche economiche comuni dei Rom esclusi sul piano sociale anziché cercare di risolvere tutti i problemi sociali di cui soffre ogni singolo gruppo della popolazione europea rom molto eterogenea. A prescindere dai problemi specifici di un paese o di una regione, come la disponibilità di aree di sosta per i nomadi o la mancanza di documenti personali in taluni paesi, le condizioni sociali ed economiche e le esigenze delle stesse comunità rom sono estremamente simili in tutti i paesi.

9. Affrontare la dimensione territoriale dell'esclusione

Un'altra caratteristica rilevante dell'esclusione dei Rom è l'emarginazione a dimensione territoriale. La ripartizione geografica degli svantaggi sociali non è uniforme nei vari Stati membri, al contrario la povertà e l'esclusione sociale si concentrano in microregioni sottosviluppate, che in molti dei nuovi Stati membri sono abitate principalmente da Rom. Questo aspetto dell'esclusione è attualmente "invisibile a livello di statistiche", dato che il campo di applicazione delle analisi, del processo decisionale e della pianificazione è troppo ampio per individuare dette aree di crisi che emergono nelle zone periferiche intraregionali o nelle microregioni sottosviluppate. Nella maggior parte dei casi la questione non può essere affrontata nell'ambito della nomenclatura NUTS ma queste aree potrebbero essere oggetto di un approccio mirato ai livelli LAU 1 e LAU 2. Sarebbe anche opportuno considerare la possibilità di stanziare risorse a livello di UE, con l'obiettivo specifico di uniformare le regioni statistiche di pianificazione LAU 1.

La relatrice ritiene che, nel quadro della strategia, occorre prevedere una mappa delle aree di crisi a livello europeo, per misurare e rivolgersi a dette microregioni con programmi di sviluppo complessi che si basino su un approccio intersettoriale integrato e consentano un intervento immediato. Le aree in questione dovrebbero essere identificate tramite le seguenti caratteristiche distintive: accessibilità dei luoghi di lavoro, distanza dal centro città, tasso elevato di disoccupazione, servizi pubblici inadeguati, mancanza delle dovute infrastrutture, reddito ridotto, scarso livello di istruzione, risorse umane non qualificate, infrastrutture dei trasporti carenti, tensioni sociali, ecc.

10. Quadro istituzionale e finanziamento

L'istituzione di un nuovo organo preposto al coordinamento e al monitoraggio della strategia si rivela superflua ed causerebbe inutili spese. Il ruolo di controllo, coordinamento e monitoraggio deve essere eseguito dalla Commissione e, a tal fine, occorre prendere in considerazione la possibilità di mantenere la task force per i Rom quale organo permanente.

La relatrice ritiene indispensabile che la strategia costituisca innanzitutto una strategia interna dell'UE e che il controllo generale delle aree e degli obiettivi prioritari sia eseguito all'interno delle strutture comunitarie, con una relazione annuale sui progressi della strategia e sulla valutazione dei risultati corredata da proposte del Consiglio. A tal proposito potrebbe essere

elaborato un quadro di valutazione della strategia per i Rom, ossia un meccanismo simile al quadro di valutazione per il mercato unico.

Indicatori comuni, confrontabili e affidabili sono essenziali per presentare uno studio realistico dei progressi e conseguire il requisito di un monitoraggio efficace. La relatrice raccomanda pertanto di adottare gli indicatori di Laeken¹ e le rispettive componenti integrate per misurare l'esclusione sociale e territoriale e per valutare i progressi conseguiti.

La relatrice afferma inoltre che la nomina di un organo amministrativo o di un funzionario governativo quale punto di contatto nazionale per l'attuazione degli obiettivi della strategia e quale fonte di consulenza e di riflessione per la Commissione in fase di controllo della strategia comporterebbe notevoli vantaggi pratici.

Analogamente alle raccomandazioni della Commissione relative all'iniziativa UE 2020², parte del bilancio destinato alla coesione dovrebbe essere stanziata in una riserva di prestazione per la strategia che potrebbe fornire risorse vitali e incentivi decisivi per l'attuazione della strategia stessa, da un lato allontanandosi dalla prassi generale dei grandi contribuenti che massimizzano i loro ricavi dai fondi non esauriti e, dall'altra, stanziando fondi su una base competitiva, definita dal criterio di quanto il progetto o l'intervento proposto sostengono e attuano gli obiettivi della strategia.

¹ Cfr. ad esempio la relazione della commissione per la protezione sociale sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale presentata al Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.

² Comunicazione della Commissione n. 642 del 9.11.2010, Conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione.