

31^a SESSIONE

CPL31(2016)03prov
27 settembre 2016

La situazione di Rom e popolazioni viaggianti¹ nel contesto della crescita dell'estremismo e della xenofobia e della crisi dei rifugiati in Europa

Commissione Questioni di attualità

Relatore: ² John WARMISHAM, Regno Unito (L, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

Il rapporto esamina la situazione dei Rom e dei Viaggianti in Europa, cinque anni dopo l'adozione della Risoluzione del Congresso 333 (2011), relativa all'inclusione dei Rom, intitolata "La situazione dei Rom in Europa: una sfida per i poteri locali e regionali". Sottolinea che, malgrado i numerosi sforzi compiuti, non si rilevano progressi significativi. Al contrario, la situazione sembra essere peggiorata, a seguito della crisi dei rifugiati. È un dato di fatto che Rom e Viaggianti sono stati vittime di esclusione e di discriminazioni ben prima dell'insorgere della crisi dei rifugiati, le cui conseguenze dirette sulla loro vita quotidiana sono limitate; ciò nonostante, gli effetti indiretti di tale crisi, quali l'erosione della coesione sociale, il sensibile aumento dei crimini violenti e dei discorsi di incitamento all'odio, pongono nuovi problemi a questo gruppo di popolazione già vulnerabile. Gli enti locali e regionali si trovano a dovere affrontare queste nuove sfide in prima linea, poiché spetta loro in larga misura la responsabilità dell'integrazione sociale dei Rom e delle popolazioni viaggianti.

Nella sua risoluzione rivolta alle autorità locali e regionali, il Congresso ribadisce la necessità di intensificare gli sforzi per favorire l'accesso dei Rom e dei Viaggianti ai diritti economici e sociali, contribuendo in tal modo al rispetto delle norme in materia di diritti umani e le incoraggia a combattere l'antiziganismo, sia esso sociale o istituzionale, denunciando pubblicamente i discorsi di incitamento all'odio, la violenza e la discriminazione nei confronti di queste popolazioni e fornendo un sostegno giuridico alle vittime, in modo da contribuire a garantire la loro sicurezza e il loro benessere in quanto cittadini europei.

La raccomandazione rivolta al Comitato dei Ministri ribadisce l'invito agli Stati membri a continuare a dare priorità alle politiche di inclusione di Rom e Viaggianti, a fornire agli enti locali e regionali i mezzi necessari per rendere concreta tale inclusione, nonché a impegnarsi con determinazione nella lotta contro l'antiziganismo e ad elaborare una legislazione antidiscriminazione.

1 Il termine "Rom e Viaggianti" è utilizzato per comprendere la grande varietà di gruppi oggetto delle attività del Consiglio d'Europa in questo campo: da un lato a) Rom, Sinti/Manush, Calé, Kalé, Romanichal, Boyash/Rudari; b) Egiziani dei Balcani (Egiziani e Ashkali); c) Gruppi orientali (Dom, Lom e Abdal); e, dall'altro lato, gruppi quali Viaggianti, Camminanti, Jenish e popolazioni designate con il termine amministrativo di 'nomadi', nonché le persone che si autodefiniscono Zingari.

2 L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni

PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso

SOC: Gruppo Socialista

GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico

CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE³

1. L'attuale crisi dei rifugiati ha sconvolto il paesaggio politico europeo, soprattutto nell'Unione europea, i cui Stati membri sono i principali paesi di accoglienza. La classe politica, le istituzioni e la società civile hanno concentrato i loro sforzi a ogni livello per gestire i flussi dei rifugiati, organizzarne il trasferimento verso i paesi di destinazione, suddividendo tra i paesi le persone rifugiate che già si trovano sul territorio europeo e facilitando la loro sistemazione.

2. Tali evoluzioni non sono state senza conseguenze per le società europee. Mentre numerose organizzazioni della società civile e numerosi individui in tutta Europa si sono adoperati per gestire la situazione, fornendo assistenza umanitaria e sostenendo le misure di integrazione, frange consistenti delle società europee hanno espresso preoccupazioni e delusione di fronte alle risposte inadeguate dei responsabili politici a ogni livello, e hanno scatenato reazioni xenofobe contro quelli che percepiscono come stranieri e come minaccia potenziale.

3. È da moltissimo tempo che le comunità Rom e Viaggianti sono escluse e si sono sentite considerate straniere in Europa. L'antiziganismo⁴ è una delle principali ragioni che ha impedito che la loro situazione generale potesse migliorare, ad eccezione di alcuni progressi in certi paesi.⁵ Le politiche contro gli zingari nuocciono agli sforzi a favore dell'integrazione, così come gli stereotipi profondamente radicati impediscono ai politici di impegnarsi a realizzare interventi in materia di integrazione dei Rom e dei Viaggianti a ogni livello.⁶

4. Questa deplorable tradizione di escludere Rom e Viaggianti dalla popolazione maggioritaria, che ne ha forgiato l'immagine negativa e li ha resi i paria della società, sembra essere stata aggravata dalla crisi finanziaria ed economica del 2008, che ha portato all'adozione di misure di austerità in numerosi Stati europei e a tagli importanti alle spese sociali, con conseguente erosione della coesione sociale. Gli sforzi a favore dell'integrazione dei Rom e dei Viaggianti sono stati ostacolati non soltanto dalle misure di austerità,⁷ ma ugualmente dal bisogno di designare un capro espiatorio, per cui si è assistito alla recrudescenza dei discorsi di incitamento all'odio e degli attacchi violenti nei loro confronti.

5. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa aveva già espresso preoccupazione nel 2011, nella Risoluzione 333⁸ sulla situazione dei Rom in Europa in quanto sfida per gli enti territoriali, e aveva dichiarato che questi ultimi avevano "il dovere di adottare misure efficaci a livello locale, di dimostrare leadership e lungimiranza, e di guadagnarsi il sostegno di tutti i gruppi della

3 Bozza preliminare di risoluzione e bozza preliminare di raccomandazione approvate dalla Commissione Questioni di attualità il 15 giugno 2016.

Membri della Commissione, membri della Camera dei poteri locali:

M. S. Luca (3° Vicepresidente), E. Yeritsyan (4° Vicepresidente), S. V. Dooren (5° Vicepresidente), L. Aadel, S. Aliyeva, A. Ambros, A. Antosova, P. B. Andersen, E. Atkinson, G. A. Axelsson, S. Barnes, A. Benli, G. Bende (sostituto: G. Iles), A. Bidav (sostituto: M. Aydin), F. Bizzocchi, A. Brand, Y. Celik, L. Cederskjold, F. Gernerding, J. V. Den Hout, G. Ioakeimidis, I. Emic, L. S. V. Fraser, E. Flyvholm, S. Gallo, F. Gernerding, D. Ghisletta, L. Kompier, M. Kocatepe, I. Linge, N. Iakymchuk, K. Matyjaszczyk, Y. Mishcheryakov (sostituto: V. Novikov), M. Muller, M. Ozcinar, N. Palova, O. Pasevych, O. Pesic, N. Rafik-Elmrini, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, N. Rosu, T. Romashova, A. Romaniuk, M. Ryo, M. Rira, A. Sokolov, J.-L. Testud, A. Tragioli, B. Toce, L. S. Vennesland, E. Yeritsyan, J. Warmisham, U. Wüthrich-Pelloli

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Cankocak, M. Grimmeissen

4 L'antiziganismo è una forma specifica di razzismo, un'ideologia basata sull'idea della superiorità razziale, una forma di disumanizzazione e di razzismo istituzionale alimentata dalle discriminazioni storiche, che si esprime, tra l'altro, attraverso la violenza, il discorso di incitamento all'odio, lo sfruttamento, la stigmatizzazione e la forma più flagrante di discriminazione. – Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), GPR 13, 2011.

5 Si veda, ad esempio, <http://www.osce.org/odihr/107406?download=true>

6 <https://yougov.co.uk/news/2015/06/05/european-attitudes-minorities/>

7 <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/why-europe-s-roma-decade-didn-t-lead-inclusion>

8 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1855297&direct=true>

comunità per risolvere le questioni relative ai Rom, in modo da porre fine all'esclusione sociale di cui soffrono."

6. L'attuale crisi dei rifugiati ha colpito un continente che non si è ancora risollevato dalla crisi precedente. Le politiche per l'integrazione dei Rom e dei Viaggianti, che già subivano gli effetti della crisi finanziaria ed economica, corrono oggi un rischio maggiore di essere relegate in secondo piano e di perdere la priorità che era stata assegnata a livello europeo e nazionale all'inclusione di questa minoranza, che è la più numerosa d'Europa. Si avverte il rischio che l'impegno politico a favore di Rom e Viaggianti sia considerato secondario, e che tali politiche siano abbandonate, nel contesto attuale dell'ascesa del razzismo e della xenofobia, fenomeni aggravati dalla risposta inadeguata alla crisi dei rifugiati. Tale rischio di vedere scemare l'interesse per le popolazioni Rom e Viaggianti persiste, malgrado l'impegno assunto a livello internazionale per la loro inclusione.

7. Tuttavia, l'arrivo di un milione di rifugiati in Europa non dovrebbe essere percepito unicamente come una minaccia. Numerosi studi indicano che i nuovi arrivati sono in gran parte giovani, istruiti⁹ e desiderosi di costruirsi una nuova vita. Gli Stati europei dovrebbero prendere consapevolezza del fatto che la crisi dei rifugiati potrebbe avere ricadute economiche positive per tutti. Tale osservazione vale anche in parte per i Rom e i Viaggianti. Come per la maggior parte dei rifugiati, l'età media delle popolazioni Rom e Viaggianti è inferiore a quella della popolazione maggioritaria. Se si considera che in alcuni Stati membri i Rom rappresentano circa il 10% della popolazione, e che sono, in gran parte, molto giovani, l'Europa dispone di un vantaggio economico considerevole, che non è ancora stato sfruttato.

8. Nella Dichiarazione di Strasburgo del 2010, il Consiglio d'Europa ha ribadito con forza il suo impegno di lunga data e ha esortato gli Stati membri a intensificare gli sforzi per rendere tale integrazione una realtà in Europa. Nel marzo 2016, il Comitato dei Ministri ha adottato il Piano d'azione tematico per l'inclusione di Rom e Viaggianti (2016-2019),¹⁰ che definisce come priorità la lotta contro l'antiziganismo, il sostegno ai gruppi vulnerabili e le soluzioni a livello locale.

9. Le autorità locali e regionali sono responsabili dell'attuazione di politiche atte a garantire a Rom e Viaggianti l'accesso ai diritti sociali nel campo dell'alloggio, dell'istruzione, dell'occupazione e dell'assistenza sanitaria, nonché la loro responsabilizzazione e autonomia e la loro partecipazione politica, tramite numerose attività che possono essere realizzate a livello locale e regionale.

10. Alla luce di quanto sopra esposto, il Congresso dei poteri locali e regionali invita le autorità locali e regionali a:

a. attuare le misure suggerite dalla Risoluzione del Congresso 333 (2011);

b. trovare risposte ai bisogni sociali, economici e di sicurezza dei cittadini Rom e Viaggianti, adottando misure specifiche, tra cui in particolare:

i. in materia di diritti sociali ed economici, predisporre politiche che garantiscano ai Rom e ai Viaggianti l'accesso ai diritti sociali che rientrano nell'ambito delle competenze degli enti territoriali, in particolare nel settore dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e dell'assistenza sanitaria;

ii. per quanto riguarda la sicurezza e il benessere dei cittadini Rom e Viaggianti:

- condannare pubblicamente le manifestazioni pubbliche di antiziganismo, quali i discorsi di incitamento all'odio, la discriminazione, le minacce, l'intimidazione e le violenze razziste, che siano ad opera di singoli individui, di gruppi organizzati o perfino di amministratori locali, individuando e attuando misure destinate a contrastarle;

- predisporre misure specifiche per garantire la sicurezza e il benessere delle donne, dei bambini e dei giovani Rom e Viaggianti, in quanto gruppi particolarmente vulnerabili;

iii. per quanto riguarda la lotta contro l'antiziganismo e l'accesso alla giustizia:

- agire per combattere l'ignoranza, i miti e gli stereotipi contro Rom e Viaggianti da parte della popolazione non Rom;

9 <https://fee.org/articles/who-are-the-syrian-refugees/>

10 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5a1d

- porre fine a ogni pratica discriminatoria che possa essere considerata una manifestazione di antiziganismo istituzionale, quale la segregazione scolastica, gli sgomberi forzati e le espulsioni;
 - creare istituzioni specializzate, quali centri locali di consultazione giuridica, per sostenere efficacemente, senza spese a loro carico, o con spese minime, le vittime di antiziganismo che chiedono giustizia;
 - fornire formazioni adeguate al personale degli enti locali, tra cui il personale amministrativo, gli operatori sociali, le forze di polizia comunali o altre forze dell'ordine che possono trovarsi ad affrontare casi di antiziganismo, affinché siano in grado di riconoscere tali casi, di segnalarli e di aiutare le vittime in modo efficace e con sensibilità e compassione;
 - sviluppare iniziative locali educative e interculturali che riuniscano giovani delle comunità Rom e Viaggianti e giovani non Rom, per facilitare lo scambio culturale, accrescere le conoscenze e la sensibilizzazione sulla cultura, la lingua e la storia dei Rom e Viaggianti.
- c. intensificare gli sforzi per trasformare l'attuale situazione di crisi sociale e politica, acuita da fenomeni quali l'estremismo violento e il flusso di rifugiati, in un'occasione per le comunità locali di rivedere le loro strategie e le loro politiche di inclusione, e di prendere sistematicamente in considerazione la dimensione dell'integrazione dei Rom e dei Viaggianti;
- d. scambiare informazioni su esempi riusciti di integrazione dei Rom e Viaggianti in tutto il continente e imitarli o adattarli, con un'attenzione particolare rivolta alla partecipazione, avviando un dialogo con i capi delle comunità Rom, affinché collaborino con gli enti locali e regionali, e creare strutture destinate a permettere a Rom e Viaggianti, comprese le donne e i giovani, di essere ascoltati, sia istituendo delle assemblee consultive specifiche per le questioni riguardanti i Rom, o incoraggiando globalmente la partecipazione di Rom e Viaggianti a organi rappresentativi delle minoranze e dei gruppi della comunità;
- e. nello stesso spirito, promuovere e sostenere lo sviluppo o il potenziamento delle associazioni locali Rom e Viaggianti rappresentative, in grado di mobilitare la partecipazione e di esporre i loro punti di vista in forum appropriati e di agire come un vero partner dei poteri locali;
- f. cercare la collaborazione dei poteri locali e regionali di altri Stati membri, per promuovere l'apprendimento reciproco tramite i network esistenti, quali l'Alleanza europea delle città e regioni per l'inclusione dei Rom e Viaggianti, istituita dal Congresso.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE¹¹

1. Nella sua Dichiarazione del 1° febbraio 2012,¹² il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha espresso preoccupazione per l'ascesa dell'antiziganismo, il frequente ricorso a discorsi anti-Rom e l'aumento del numero di attacchi violenti commessi contro i Rom in Europa. Ha invitato i governi e i pubblici poteri a condannare tempestivamente e pubblicamente i discorsi di incitamento all'odio e i reati fomentati dall'odio e a vigilare affinché le strategie nazionali per l'inclusione sociale nei settori dell'alloggio, dell'istruzione, della sanità e dell'occupazione pongano l'accento sulla lotta contro la discriminazione, invitando pertanto gli Stati membri ad applicare una legislazione antidiscriminazione.

2. Nella sua Raccomandazione CM/Rec(2008)5, il Comitato dei Ministri ha raccomandato agli Stati membri di adottare strategie nazionali e regionali di inclusione coerenti, globali e adeguatamente finanziate, accompagnate da piani d'azione a breve e lungo termine, obiettivi e indicatori per l'attuazione di politiche che affrontino la discriminazione giuridica e sociale nei confronti di Rom e Viaggianti e applichino il principio di uguaglianza; ha inoltre raccomandato di monitorare l'attuazione e l'impatto di tali piani d'azione e di fare partecipare al processo di attuazione tutti i soggetti interessati, quali le autorità regionali e locali, gli organismi autonomi, le organizzazioni di Rom e Viaggianti e l'insieme della popolazione.

3. La Risoluzione 1740(2010) dell'Assemblea parlamentare sulla situazione dei Rom in Europa ha esortato gli Stati membri ad adottare piani d'azione nazionali e intensificare gli sforzi per attuarli, in particolare garantendone l'applicazione a livello locale.

4. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha sottolineato che “un grave problema in materia di diritti umani riscontrato praticamente in tutti gli Stati membri è l'esclusione prolungata e la discriminazione della popolazione Rom”, aggiungendo che basterebbe un po' di volontà politica¹³ per porvi fine. In una recente dichiarazione, ha invitato gli Stati membri a combattere il razzismo e la discriminazione nei confronti dei Viaggianti, il cui stile di vita continua a non essere rispettato in numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa.¹⁴

5. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, tenendo presenti tutte le raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e sulla base delle proprie raccomandazioni rivolte agli Stati membri, raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a:

a. dimostrarsi all'altezza della sfida posta dalla persistente situazione di crisi politica e sociale, accentuata da fenomeni quali l'estremismo violento e i flussi di rifugiati e affrontarla come un'occasione per rivedere le loro strategie di inclusione, al fine di prendere in considerazione in modo sistematico la dimensione dell'integrazione dei Rom e dei Viaggianti;

b. adottare una legislazione e delle politiche antidiscriminazione che rispettino le norme internazionali ed europee in materia di diritti umani, al fine di garantire che i Rom e i Viaggianti godano dell'uguaglianza giuridica e sociale, in quanto cittadini europei;

c. elaborare il quadro legislativo per superare i problemi posti dall'antiziganismo¹⁵ istituzionale e dalle sue manifestazioni, quali la segregazione spaziale o scolastica e gli sgomberi forzati, in modo da facilitare l'elaborazione di politiche e di azioni da parte dei poteri locali a favore dell'integrazione di Rom e Viaggianti;

d. istituire vie di ricorso giuridiche per le vittime dell'antiziganismo, sia istituzionale che sociale, che consentano alle vittime di ottenere equo compenso e soddisfazione e che possano dissuadere gli autori potenziali dal compiere atti discriminatori nei confronti di Rom e Viaggianti;

11 Si veda nota a piè di pag. 2

12 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl%2801.02.2012%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>

13 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/roma-inclusion-is-mission-possible>

14 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/travellers-time-to-counter-deep-rooted-hostility>

15 L'antiziganismo è una forma specifica di razzismo, un'ideologia basata sull'idea della superiorità razziale, una forma di disumanizzazione e di razzismo istituzionale alimentata dalle discriminazioni storiche, che si esprime, tra l'altro, attraverso la violenza, il discorso di incitamento all'odio, lo sfruttamento, la stigmatizzazione e la forma più flagrante di discriminazione. – Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), GPR 13, 2011.

e. mettere a disposizione dei poteri locali e regionali risorse proprie sufficienti o trasferimenti erariali volti a permettere loro di soddisfare i bisogni delle comunità Rom e Viaggianti;

f. condannare attivamente e pubblicamente le manifestazioni pubbliche di antiziganismo, sotto forma di discorsi di incitamento all'odio, discriminazione, minacce, intimidazioni e violenze razziste, commesse sia da singoli individui che da gruppi organizzati, e prendere provvedimenti per garantire che la legge sia fatta rispettare efficacemente e in modo non discriminatorio dalle forze di polizia e dalle altre autorità responsabili della sua applicazione.