

Introduzione

La presente relazione intende sottolineare l'anomalia del "Villaggio Attrezzato" La Barbuta e, in senso più ampio, di ogni campo formale istituito su tutto il territorio nazionale. Si sostiene, infatti, che la creazione di campi segregati sia un'anomalia ripetutamente criticata a livello internazionale e che sia contraria alla stessa "Strategia Nazionale d'Inclusione Sociale dei Rom, Sinti e Caminanti" pubblicata dall'UNAR¹ nel febbraio 2012, la quale volge lo sguardo al futuro rifiutando esplicitamente le pratiche precedenti, inclusa la costruzione ed il mantenimento di campi segregati.

L'Organizzazione proponente rileva come la pratica di costruzione e mantenimento di campi segregati per l'etnia Rom sia totalmente in disaccordo con l'approccio Comunitario sulla medesima questione. In questo contesto, il presente documento esamina:

- alcune delle – sempre più isolate e rare – azioni poste in essere dalle Autorità di altri stati EU tendenti ad imporre o promuovere la segregazione delle comunità Rom;
- le più comuni e concertate politiche di integrazione ed inclusione sociale messe in pratica in altri stati EU, le quali si pongono in diretta antitesi rispetto alle politiche di costruzione di campi formali, tra cui quello de La Barbuta.

Organizzazione proponente

Il Centro Europeo per i Diritti dei Rom² (ERRC) è un'organizzazione giuridica di interesse pubblico impegnata a combattere il razzismo contro Rom e Sinti e l'abuso dei diritti umani attraverso contenziosi strategici nell'ambito del diritto, sostegno legale internazionale, sviluppo della ricerca e delle politiche relative, advocacy e formazione di attivisti Rom e Sinti.

Fin dal 1996, anno della sua fondazione, ERRC si è impegnata a rafforzare la posizione dei Rom fornendo loro gli strumenti necessari per combattere la discriminazione e ottenere parità nell'accesso alla giustizia, all'educazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici. ERRC ha status consultivo presso il Consiglio d'Europa e il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU.

L'ERRC ha rappresentato persone di etnia Rom vittime di violazioni dei diritti umani in quindici giurisdizioni nazionali e nei tribunali internazionali, vincendo numerosi casi di notevole importanza presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e degli organismi delle Nazioni Unite. Le attività di ricerca dell'ERRC lo rendono uno dei maggiori esperti sulla situazione dei Rom in Europa. Recentemente, ERRC ha scritto documenti importanti sull'attuazione delle politiche per conto della Commissione europea (Roma in an enlarged European Union³) e per la Fundamental Rights Agency (housing conditions of Roma and Travellers in the EU and the situation of EU citizens of Roma moving and settling in other Member States⁴).

¹ http://ec.europa.eu/italia/documents/attualita/aff_sociali/roma_italy_strategy_it.pdf

² <http://www.errc.org/>

³ <http://www.errc.org/research-and-advocacy>

⁴ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/629-ROMA-Movement-Comparative-report_en.pdf

Le strategie per i Rom in Italia

Fin dagli anni '80, la politica ufficiale italiana è stata di relegare i c.d. nomadi (in realtà Rom⁵) in campi segregati e spesso gestire quei campi con un alto livello di sorveglianza e controllo e limitazione delle libertà personali dei residenti, assumendo così molte delle caratteristiche che contraddistinguono gli istituti penitenziari. Tale trattamento dei Rom è continuato per diversi decenni, passando attraverso numerosi governi, e culminando nell'ormai superato periodo dell' "Emergenza Nomadi" (2008 – 2011).

Nel 2000, la scrivente Organizzazione si è impegnata in un'importante ricerca in Italia, in cui si è descritta la situazione dei Rom come segue: "La maggior parte dei Rom in Italia vive in una condizione di isolamento dal resto della società. Per oltre metà dei Rom la separazione è fisica: in certe zone sono segregati, vivono in condizioni di estrema povertà e degrado, privi delle minime infrastrutture. Questi Rom occupano edifici abbandonati o sono installati in campi lungo le strade o in spazi non recintati. Possono essere soggetti a sgombero in ogni momento, e questa possibilità si realizza di frequente. Una società razzista spinge questi Rom ai margini e impedisce la loro integrazione. I loro stanziamenti sono spesso definiti "illegali" o "abusivi". Quando le autorità italiane hanno speso energie e risorse per i Rom, in molti casi l'hanno fatto senza mirare all'integrazione nella società italiana. Al contrario: l'Italia è il solo paese in Europa a promuovere un sistema di ghetti, organizzato e sostenuto pubblicamente, con lo scopo di privare i Rom di una piena partecipazione alla vita italiana, o addirittura di avere un contatto e dei rapporti con essa. Questi Rom vivono, secondo il gergo italiano, in "campi" o squallidi ghetti, questi "autorizzati."⁶

In oltre un decennio di ulteriori ricerche e monitoraggio in Italia, l'Organizzazione scrivente ha constatato la continuazione di tale situazione e il suo deterioramento, che è naturalmente associabile a quelle pratiche volte a promuovere la segregazione fisica e l'esclusione sociale.

Oltre all'opinione della scrivente Organizzazione, numerose raccomandazioni, riferimenti e report da parte della comunità internazionale criticano tale pratica di relegare i Rom in campi segregati e mostrano come le politiche italiane siano state finora inefficaci al fine di promuovere una reale inclusione. Tali critiche provengono da diversi organismi internazionali e alcune di queste saranno riportate di seguito.

L'Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, nel corso dell'ultimo decennio, ha ripetutamente espresso le proprie preoccupazioni riguardanti le condizioni dei Rom in Italia. Nella sua prima opinione sull'Italia del settembre 2001, dichiarava: "Per anni i Rom sono stati isolati dal resto della popolazione per essere assemblati in campi dove le condizioni di vita ed igieniche sono molto dure. Numerosi rapporti concordanti suggeriscono che i problemi di sovraffollamento persistono: in molti campi alcune baracche non hanno né acqua corrente né elettricità e un corretto sistema fognario è spesso carente. Mentre alcuni Rom italiani desiderano innegabilmente continuare a condurre una vita itinerante o semi-itinerante, resta il fatto che molti di loro aspirano a vivere in condizioni abitative completamente paragonabili a quelle di cui gode il resto della popolazione. Lungi dall'efficacemente aiutare l'integrazione dei Rom, la pratica di collocarli in campi rischia di aggravare le disuguaglianze socio-economiche che li riguardano, aumentando il rischio di atti di discriminazione, e rafforzando gli stereotipi negativi che li riguardano. Vista la gravità della situazione, il Comitato consultivo ritiene che il governo dovrebbe prevedere una strategia globale e coerente a livello nazionale, la quale non deve essere più centrata sul modello della separazione nei campi". Infine, ha concluso affermando: "Il Comitato dei Ministri ha concluso che per anni i Rom sono stati collocati nei campi e che questa politica non favorisca

⁵ Questo termine è utilizzato per incorporare Roma, Sinti e Caminanti (RSC)

⁶ <http://www.errc.org/article/il-paese-dei-campi/3881>

adeguatamente la loro integrazione nella società italiana. Il Comitato dei Ministri raccomanda che l'Italia si doti di una strategia globale e coerente a livello nazionale per coordinare le numerose misure che comportano l'integrazione dei Rom.”⁷

Sette anni fa, nella sua seconda opinione dell'ottobre 2005, l'Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of national Minorities, reiterò il proprio messaggio, dichiarando: “Rom, Sinti e Caminanti continuano a subire una discriminazione diffusa e a confrontarsi con particolari problemi nel campo del diritto alla casa, dell'istruzione, salute e lavoro. Inoltre, un gran numero tra loro è ancora isolato in grandi campi al di fuori delle città principali, in cui le condizioni di vita sono deprecabili. Tale spiacevole situazione è parzialmente dovuta all'attitudine delle autorità stesse, la quale tende a considerare il collocamento di Rom, Sinti e Caminanti nei campi come un modo appropriato al fine di permettere a queste persone di continuare a vivere come “nomadi”. Contro tale postulato, delle azioni risolutive andrebbero prese a livello statale per assicurare il rispetto dei diritti di Rom, Sinti e Caminanti e gli sforzi dovrebbero essere intensificati per porre rimedio alle pessime condizioni di vita all'interno dei campi. Vi è un bisogno pressante di sviluppare una strategia di integrazione di medio-lungo termine ponendo un'enfasi particolare sull'istruzione, attraverso la quale le autorità statali possano assicurare un'adeguato coordinamento tra le varie iniziative prese a livello municipale e regionale previa consultazione con coloro a cui queste sono rivolte. Permangono preoccupazioni riguardanti la mancanza di partecipazione di Rom, Sinti e Caminanti che dovrebbe essere affrontata prioritariamente”. Infine, l'Advisory Committee raccomanda all'Italia di “Intensificare le misure esistenti per permettere ai Rom, Sinti e Caminanti di godere di condizioni di vita adeguate e di progettare, previa consultazione con questi, una strategia comprensiva di integrazione a livello nazionale che si concentri sull'accesso alla casa, al lavoro, all'istruzione e alla sanità.”⁸

Nella sua terza opinione sull'Italia, dell'ottobre 2010, l'Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities constatò il deterioramento della situazione dei Rom, affermando: “La situazione dei Rom e dei Sinti e la mancanza di una strategia globale

⁷ “For years the Roma have been isolated from the rest of the population by being assembled in camps where living conditions and standards of hygiene are very harsh. Numerous concurring reports suggest that problems of overcrowding persist: in several camps some huts have neither running water nor electricity and proper drainage is often lacking. While some Italian Roma do undeniably continue to lead an itinerant or semi-itinerant life, the fact remains that many of them aspire to live under housing conditions fully comparable to those enjoyed by the rest of the population. Far from effectively aiding integration of the Roma, the practice of placing them in camps is liable to aggravate the socio-economic inequalities affecting them, to heighten the risk of discriminatory acts, and to strengthen negative stereotypes concerning them. Considering the seriousness of the situation, the Advisory Committee feels that the government should envisage a comprehensive and coherent strategy at national level, no longer to be centred on the model of separation in camps” (...) “The Committee of Ministers concludes that for years the Roma have been placed in camps, and that this policy does not duly favour their integration into Italian society. The Committee of Ministers recommends that Italy envisage a comprehensive and coherent strategy at national level for co-ordinating the numerous measures entailed by the integration of Roma”

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Italy_en.pdf

⁸ “Roma, Sinti and Travellers still face widespread discrimination and continue to be confronted with particular difficulties in the fields of education, health care, employment and housing. Furthermore, a great number of them are still isolated in large camps at the outskirts of major cities, where living conditions are deplorable. This regrettable state of affairs is partly due to the attitude of the authorities themselves, which tend to consider the placement of Roma, Sinti and Travellers in camps as an appropriate way through which these persons can continue to live as “nomads”. Against this background, resolute action should be taken at the state level to ensure legal protection for the Roma, Sinti, and Travellers and efforts should be intensified to remedy sub-standard living conditions in the camps. There is a pressing need to develop a long-term comprehensive strategy of integration with particular emphasis on education, through which the state authorities would ensure proper co-ordination between the various initiatives taken at municipal and regional level in consultation with those concerned. Concerns remain about the lack of participation of Roma, Sinti and Travellers, which should be addressed as a matter of priority” (...) “Intensify existing measures to enable Roma, Sinti and Travellers to enjoy adequate living conditions and design, in consultation with those concerned, a comprehensive strategy of integration at national level focusing on access to housing, employment, education and health care”

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_OP_Italy_en.pdf

per la loro protezione restano una fonte di profonda preoccupazione. Le condizioni di vita di queste persone hanno continuato a deteriorarsi e la loro emarginazione e l'esclusione sociale sono aumentati. Anche se solo pochi membri di queste comunità condividono uno stile di vita nomade, continuano ad essere messi in 'campi nomadi', il che perpetua la loro segregazione ed emarginazione. Rom e Sinti si trovano ad affrontare ogni giorno povertà estrema, condizioni di vita durissime e la discriminazione in tutti i settori: l'accesso alla casa, lavoro, assistenza sanitaria, istruzione e altri diritti sociali. Essi si trovano ad affrontare l'ostilità e addirittura, in alcuni casi, la violenza da parte di membri della maggioranza della popolazione. Frequenti espulsioni dai campi, in molti casi senza informazione o consultazione preventiva e senza opzioni di sistemazione adeguate, hanno lasciato molti Rom e Sinti privi delle condizioni di vita più elementari.”⁹

Una quarta opinione dell'Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, il cui contenuto certamente dipende in larga misura sulla persistenza o meno di campi segregati quali La Barbuta, è attesa per il marzo del 2014.

Lo European Committee of Social Rights dichiarò nel 2005, nella sua decisione riguardante *ERRC v. Italy*, che: “La messa a disposizione temporanea di un alloggio non può essere considerata come adeguata e gli individui dovrebbero poter disporre di un alloggio adeguato, entro un termine ragionevole” per poi continuare affermando “insistendo nella pratica di collocare i Rom nei campi, il governo non è riuscito a tenere in debita considerazione tutte le differenze rilevanti o i passi necessari per garantire il loro accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere aperti a tutti”. Infine, il Committee ha evidenziato come l'Italia abbia fallito nel dimostrare che: “abbia effettivamente intrapreso i passi necessari ad assicurare che ai Rom siano offerte soluzioni abitative in quantità e di qualità adeguate a soddisfare le loro particolari necessità” così come “(non) ha assicurato o ha intrapreso le misure necessarie ad assicurare che le autorità locali stiano adempiendo le proprie responsabilità in quest'area”. Il Committee, inoltre, ha concluso stabilendo: “All'unanimità che l'insufficienza e l'inadeguatezza dei campi costituisce una violazione dell'articolo 31 § 1 della European Social Charter in combinato con quanto disposto dall'articolo E.”¹⁰

Nel 2010, un'altra decisione dello European Committee of Social Rights, in *COHRE v. Italy*, ha rafforzato la precedente decisione del 2005 affermando: “Il Comitato ritiene pertanto che le condizioni di vita dei Rom e Sinti nei campi sia peggiorata dopo l'adozione della decisione impugnata, le c.d. "misure di sicurezza". Infatti, se da un lato, le misure in questione sono direttamente indirizzate a questi gruppi vulnerabili, dall'altro, non vengono adottate misure adeguate per tener conto delle caratteristiche della popolazione interessata, favorendo così la stigmatizzazione che costituisce trattamento discriminatorio. Il Comitato ritiene che la situazione delle condizioni di vita dei Rom e dei Sinti nei campi o insediamenti simili in Italia costituisca una

⁹ “The situation of Roma and Sinti and the lack of a comprehensive strategy for their protection remain a source of deep concern. The living conditions of these persons have continued to deteriorate and their marginalisation and social exclusion have increased. Although only very few members of these communities share a nomadic lifestyle, they continue to be placed in 'camps for nomads', which perpetuates their segregation and marginalisation. Roma and Sinti are faced on a daily basis with poverty, extreme hardship and discrimination in all fields: access to housing, employment, health care, education and other social rights. They are confronted with hostility and even, in some cases, violence by members of the majority population. Frequent expulsions from the camps, in many cases without prior information or consultation and without adequate rehousing options, have left many Roma and Sinti without the most basic living conditions” http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_3rd_OP_Italy_en.pdf

¹⁰ “The temporary supply of shelter cannot be considered as adequate and individuals should be provided with adequate housing within a reasonable period” (...) “by persisting with the practice of placing Roma in camps the Government has failed to take due and positive account of all relevant differences, or adequate steps to ensure their access to rights and collective benefits that must be open to all” (...) “it has taken adequate steps to ensure that Roma are offered housing of a sufficient quantity and quality to meet their particular needs” (...) “it has ensured or has taken steps to ensure that local authorities are fulfilling their responsibilities in this area” (...) “Unanimously that the insufficiency and inadequacy of camping sites constitute a violation of Article 31§1 of the European Social Charter taken together with Article E” http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC27Merits_en.pdf

violazione dell'articolo E in combinato con quanto disposto dall'articolo 31 § 1 della Revised Charter". Anzi, il Committee nella sua decisione prosegue sostenendo che: "Dalle informazioni fornite dalle autorità, il Committee ritiene che non vi è alcuna prova per dimostrare che l'Italia ha raggiunto obiettivi concreti volti a migliorare la situazione. Il Committee è consapevole delle risorse finanziarie assegnate dalle autorità italiane a iniziative e progetti specifici di cui lo Stato convenuto ha parlato nelle sue memorie e nel corso dell'udienza pubblica. Tuttavia, il Committee ritiene che non è stato dimostrato che tali risorse siano state finalizzate a migliorare l'accesso dei Rom e Sinti ad un alloggio sociale in assenza di discriminazioni. In realtà, in contrasto con gli esempi forniti da COHRE con la descrizione dettagliata della situazione e condizioni precarie in molti campi Rom in tutta Italia, il rappresentante del governo solo nel caso della pubblica udienza ha citato un caso isolato di un effettivo accesso agli alloggi popolari ("centro per l'emergenza abitativa") nella città di Brescia, per una popolazione nomade di 227 persone". Alla fine, il Committee conclude la propria valutazione sottolineando che: "Così, la responsabilità ultima per l'attuazione delle politiche, caratterizzate da una partecipazione, regolamentazione e supervisione minime delle azioni locali, ricade sullo Stato italiano."¹¹

Facendo seguito ad una sua visita in Italia del maggio 2011, Thomas Hammarberg, l'allora European Commissioner for Human Rights, constatò la situazione dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia in un report pubblicato il 7 settembre 2011. Tale report incoraggiava fortemente le autorità italiane a rafforzare gli elementi di inclusione sociale nelle loro politiche relative alla condizione abitativa dei RSC e dichiarava: "Va sottolineato, tuttavia che per una simile strategia per avere la possibilità di produrre risultati a lungo termine richiede necessariamente un autentico sforzo in Italia per cambio di paradigma al fine di affrontare le questioni relative ai Rom e Sinti: la messa a fuoco deve essere molto più sull'inclusione sociale, sulla non discriminazione e la lotta all' "anti-zingarismo" e meno sulle misure coercitive quali gli sgomberi forzati e le espulsioni."¹²

Un report della European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), pubblicato il 21 febbraio 2012, insiste sul merito delle politiche italiane sui Rom. Tale report dichiara, preliminarmente, che: "La maggior parte dei Rom in Italia vivono un'emarginazione e discriminazione grave in termini di accesso alla casa e ad altri diritti sociali. Il clima generale per quanto riguarda i Rom è fortemente negativo: esistono molti stereotipi e pregiudizi che li riguardano e questi sono talvolta riflessi e anche rafforzati da atteggiamenti e le politiche adottate dai politici. Nella sua terza relazione, l'ECRI aveva preso atto con rammarico che nulla o scarsi progressi sono stati raggiunti in quasi tutti i campi già evidenziati nella sua seconda relazione. Si può, quindi, osservare che la situazione è migliorata di poco da allora; al contrario, è peggiorata in alcuni aspetti".

¹¹ "The Committee therefore finds that the living conditions of Roma and Sinti in camps worsened following the adoption of the contested "security measures". As, on the one hand, the measures in question directly target these vulnerable groups and, on the other, no adequate steps are taken to take due and positive account of the differences of the population concerned, the situation amounts to stigmatisation which constitutes discriminatory treatment. The Committee holds that the situation of the living conditions of Roma and Sinti in camps or similar settlements in Italy constitutes a violation of Article E taken together with Article 31 §1 of the Revised Charter" (...) "From the information provided by the authorities, the Committee considers that there is no evidence to establish that Italy has taken sustained positive steps to improve the situation. The Committee is aware of the financial resources allocated by the Italian authorities to specific initiatives and projects referred to by the respondent State in its written submissions and during the public hearing. Still, the Committee considers that it has not been demonstrated that such resources were aimed at improving access of Roma and Sinti to social housing without discrimination. In fact, in contrast with the examples provided by COHRE with detailed descriptions of the precarious situation and substandard conditions in many Roma camps throughout Italy, the representative of the Government only mentioned during the public hearing an isolated concrete case of effective access to social housing ("*centro per l'emergenza abitativa*") in the city of Brescia for a nomadic population of 227 persons"(...) "Thus, ultimate responsibility for policy implementation, involving at a minimum oversight and regulation of local action, lies with the Italian State"
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC58Merits_en.pdf

¹² "It has to be stressed however, that for such a strategy to have a chance to produce long-term results, a genuine effort is needed in Italy to shift paradigm in dealing with issues relating to Roma and Sinti: the focus must be much more on social inclusion, non-discrimination and combating anti-Gypsyism and less on coercive measures such as forcible evictions and expulsions" <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1826921>

Successivamente, l'ECRI prosegue valutando la situazione abitativa dei Rom in Italia in relazione alla politica dei campi formali, affermando "Nella sua terza relazione, l'ECRI aveva notato che circa un terzo dei Rom e dei Sinti, cittadini italiani o meno, vivono nei campi per "nomadi" segregati dal resto della società e, spesso, anche senza l'accesso ai servizi di base. Si raccomanda vivamente alle autorità italiane di affrontare la situazione abitativa della popolazione Rom in stretta collaborazione con le comunità interessate e ricorda loro che è importante non basare le loro politiche in materia di Rom e Sinti sul presupposto che i membri di questi gruppi conducono uno stile di vita nomade. Vi sono alcuni insediamenti autorizzati, impiantati dalle autorità locali. Questi sono generalmente situati in aree urbane periferiche, lontane dai centri cittadini o in zone industriali. Anche se queste evitano i problemi sanitari più gravi in quanto offrono accesso all'acqua corrente e all'elettricità, tali siti sono spesso densamente riempiti di container disposti in file parallele, ciascuno dei quali è destinato ad ospitare fino a quattro o cinque persone. Nel caso di un container che ospita quattro persone la superficie media per persona è meno della metà di quella raccomandata dalle normative e, al tempo stesso, le famiglie interessate hanno spesso più membri rispetto al numero di persone che il contenitore è ufficialmente destinato ad ospitare. Le condizioni generali di vita negli insediamenti non sono salubri e tale sovraffollamento pone problemi evidenti per la salute. Inoltre, gli insediamenti autorizzati sono spesso circondati da una recinzione o anche un muro e l'accesso è riservato solo ai residenti in possesso di tessera di riconoscimento, i non residenti possono entrare negli insediamenti solo dopo aver mostrato un documento di identità alle guardie in servizio agli ingressi. L'ECRI nota con preoccupazione che tali condizioni - anche se spesso costituiscono un miglioramento in termini sanitari rispetto alla situazione prevalente negli insediamenti illegali - equivalgono a segregazione e stigmatizzazione delle persone che abitano in tali siti, ponendo seri problemi di integrazione dei rom nella società italiana e sono anche inferiori rispetto alla situazione delle persone che non sono considerati come "nomadi" e che vivono in case popolari."

Infine, ECRI conclude la sua valutazione della situazione abitativa dell'etnia Rom in Italia raccomandando "L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di combattere fermamente la segregazione dei Rom nel settore abitativo, in particolare garantendo che le soluzioni proposte loro non li taglino fuori dal resto della società ma, al contrario, favoriscano la loro integrazione. L'ECRI ribadisce alle autorità italiane l'importanza di non basare le proprie politiche nei confronti dei Rom e Sinti sulla nozione preconcepita che vivono uno stile di vita nomade."¹³

¹³ "Most Roma in Italy experience severe marginalization and discrimination in terms of access both to housing and to other social rights. The general climate regarding Roma is strongly negative: many stereotypes and prejudices exist concerning them, which are sometimes reflected in, and even reinforced by, the attitudes and policies adopted by politicians. In its third report, ECRI noted with regret that no or very little progress had been achieved in virtually all the fields already highlighted in its second report. It can but be noted that the situation has scarcely improved since; on the contrary, it has worsened in some respects" (...) "In its third report, ECRI noted that about one third of the Roma and Sinti, whether citizens or non-citizens, lived in camps for "nomads" segregated from the rest of society and often even without access to the most basic facilities. It strongly recommended that the Italian authorities address the housing situation of the Roma population in close co-operation with the communities concerned and reminded them that it was important not to base their policies concerning Roma and Sinti on the assumption that the members of these groups lead a nomadic lifestyle. There are some authorised settlements, put in place by local authorities. These are generally located in peripheral urban areas, far distant from city centres, or in industrial zones. Although they avoid the worst health-related problems, since they offer access to running water and electricity, these sites are often densely packed with containers, arranged in straight lines, each of which is intended to house up to four or five people. In the case of a container that is home to four people the average floor area per person is less than half that recommended by the Building Code standard; at the same time, the families concerned often have more members than the number of persons the container is officially intended to house. Although the general living conditions in the settlements are not insalubrious, this overcrowding poses clear health problems. Moreover, authorised settlements are often surrounded by a fence or even a wall that is higher than the average adult, and access is restricted solely to residents holding an identity badge; non-residents can enter the settlements only after showing an identity document to the guards on duty. ECRI notes with concern that these conditions – although they often constitute an improvement in sanitary terms compared with the situation prevailing in the illegal settlements – are tantamount to segregation, stigmatise people living on these sites, pose serious problems of integration of the Roma in Italian society and are also less favourable than the situation of persons who are not considered as "nomads" and who live

L'attuale Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Nils Muiznieks, ha pubblicato un report in data 18 settembre 2012 a seguito della sua visita nel nostro Paese avvenuta a luglio 2012. In tale report, il Commissario affronta esplicitamente la situazione del campo de La Barbuta, dichiarando: "Il Commissario ha saputo che le autorità locali hanno indicato, in diverse occasioni, che considerano il campo di Via Salone quale un campo modello, e che il più recente "villaggio attrezzato" de La Barbuta è sullo stesso livello. Tuttavia, è opinione del Commissario che la segregazione in tali campi non offra alcuna prospettiva riguardo alla possibilità di trovare un lavoro per gli abitanti e nemmeno la loro possibilità di interagire con persone non-Rom oltre che di integrarsi nella società. Egli ha personalmente constatato condizioni di vita inferiori agli standard in un precedente campo autorizzato (Salviati II), il quale serve come un'illustrazione della velocità con cui le condizioni possono deteriorarsi in tali campi segregati". Il Commissario continua, poi, affermando: "Il Commissario, in particolare, si dispiace delle informazioni ricevute durante la sua visita riguardanti il fatto che gli sgomberi e sistemazioni presso La Barbuta erano già iniziate, e che alcune di queste avevano avuto luogo anche durante la sua stessa visita a Roma. Il Commissario ritiene che tali azioni possano difficilmente riconciliarsi con il cambio di politiche imposto dalla Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, ora in forza in Italia. Piuttosto, queste dimostrano una spiacevole continuità con le pratiche precedenti basate sull'emergenza." Infine, il Commissario conclude dichiarando: "L'approccio basato sui campi e gli sgomberi ad esso associati erano marchi di fabbrica della precedente "Emergenza Nomadi", e dovrebbero essere superati definitivamente assieme al corrispondente Decreto."¹⁴

Colpisce notare come diversi anni siano passati vedendo l'Italia costantemente richiamata dai più importanti organismi internazionali operanti nell'ambito dei diritti umani al fine di adottare politiche adeguate riguardanti la condizione abitativa dei Rom. La segregazione nei campi e la presenza di misure di sicurezza sono state evidenziate tra i problemi più pressanti ed il deteriorarsi della situazione dei Rom è stato acclarato ed attribuito proprio all'utilizzo di tali campi.

Attuali politiche per i Rom: Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti

Le politiche di segregazione finora descritte sono state consegnate alla storia dal governo italiano nella sua "Strategia nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti" (la Strategia).¹⁵ La Strategia, adottata nel febbraio 2012, incorpora al proprio interno l'importanza di un approccio pan-europeo nei confronti dell'etnia Rom e le sue ripercussioni in ambito economico,

in public housing" (...) "ECRI recommends that the Italian authorities firmly combat the segregation suffered by Roma in the field of housing, notably by ensuring that the housing solutions proposed to them do not cut them off from the rest of society but on the contrary, promote their integration. ECRI again stresses to the Italian authorities the importance of not basing their policies towards Roma and Sintis on the preconceived notion that they live a nomadic lifestyle" <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ENG.pdf>

¹⁴ "The Commissioner was informed that the local authorities indicated on several occasions that they considered the camp of via di Salone as a model camp, and that the newest "equipped village" of *La Barbuta* follows the same model. However, in the opinion of the Commissioner, the segregated conditions in these camps offer no prospect of gainful employment to the inhabitants, or even the possibility to interact with non-Roma persons and integrate into society. He also personally witnessed the sub-standard living conditions in a former authorised camp (Salviati II), which serve as an illustration as to the speed with which conditions can deteriorate in such segregated settings." (...) "Thus, the Commissioner particularly regrets the information received during his visit that forced evictions to *La Barbuta* had already started, some taking place while he was in Rome. In the Commissioner's view these actions can hardly be reconciled with the shift in policy required by the National Roma Inclusion Strategy, which is now in force in Italy. Instead, they show a regrettable continuity with previous official policy based on emergency." (...) "The camp-based approach and the evictions associated with it were hallmarks of the "Nomad emergency" policy, and should be overcome together with the corresponding Decree."

<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2>

¹⁵ Ibid 1

la cui portata è stata evidenziata anche dalla World Bank nel 2008.¹⁶ La Strategia rifiuta politiche e progetti volti a promuovere la segregazione e l'esclusione sociale allineando, piuttosto, l'Italia ad un approccio pan-europeo in cui l'inclusione sociale dei Rom rivesta un'importanza notevole.

Non solo la Strategia volge lo sguardo ad un futuro fatto di politiche volte all'inclusione sociale, essa espressamente rifiuta la pratica di relegare i Rom all'interno di campi segregati. La Strategia auspica fermamente di: "superare definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, ha caratterizzato l'azione soprattutto nelle grandi aree urbane."¹⁷ Essa ribadisce che: "E' un'esigenza sempre più sentita dalle stesse autorità locali il superamento dei campi Rom, in quanto condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RSC. L'affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e persone di origine RSC e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è possibile."¹⁸

Il destino del campo de La Barbuta può essere considerato come una cartina di tornasole per valutare il reale impegno delle autorità italiane nei confronti della Strategia stessa e verso una nuova fase in cui le istituzioni nazionali attivamente promuovano l'integrazione dei Rom.

Politiche di segregazione in altri Stati europei

L'Organizzazione scrivente nota come tutti gli stati EU abbiano, ora, adottato delle strategie nazionali di inclusione nei confronti dei Rom così come fatto recentemente dall'Italia. Nondimeno, si constata anche come in alcuni stati EU siano apparsi casi isolati di segregazione dei Rom da parte delle autorità statali. Vale la pena sottolineare, tuttavia, che in nessun caso tali politiche siano state adottate a livello nazionale come, invece, è accaduto in Italia. Piuttosto, tali pratiche, riguardano incidenti locali ed isolati ed ognuna di esse ha attratto notevoli critiche. Un esempio di queste è la recente tendenza in Slovacchia di costruire muri per separare fisicamente la popolazione Rom da quella non-Rom. Tale tendenza è stata stigmatizzata dallo European Commissioner for Human Rights nel suo report del 2011 a seguito della sua visita in quel Paese: "Una tendenza relativamente nuova che rafforza la segregazione in Slovacchia è la costruzione di muri per separare le aree Rom da quelle non-Rom, una tendenza che preoccupa particolarmente le organizzazioni della società civile, in particolare per il riferimento nel dibattito pubblico e politico riguardante la "criminalità Rom". Il Commissario è consapevole che tali muri sono stati eretti, in alcuni casi con fondi comunali, in un certo numero di città in tutto il Paese tra cui Ostrovany, Michalovce, Lomnička, Trebišov e Prešov. In Plavecký Štvrtok, i residenti dell'insediamento Rom hanno mostrato al Commissario un muro che era stato recentemente costruito lungo una strada vicina e hanno indicato che, di conseguenza, i bambini sono obbligati a prendere una lunga deviazione per poter andare a scuola. Il Commissario osserva che l'Ombudsman e, più recentemente, il Vice Ministro per i diritti umani e il Centro per i Diritti Umani slovacco si sono espressi contro la costruzione di queste mura."¹⁹

¹⁶<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:21903186~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html>

¹⁷ Ibid 1, pag. 3

¹⁸ Ibid 1, pag.85

¹⁹ "A relatively new tendency enhancing segregation in Slovakia appears to be the building of walls to separate Roma from non-Roma areas, a trend which civil society organisations link notably to increased concerns in public and political discourse around "Roma criminality". The Commissioner understands that such walls were erected, in some cases with municipal funds, in a number of towns around the country, including Ostrovany, Michalovce, Lomnička, Trebišov and Prešov. In Plavecký Štvrtok, the residents of the Roma settlement showed to the Commissioner a wall that had recently been built across a nearby street and indicated that as a result, children were obliged to take a long de-tour to go to school. The Commissioner notes that the Ombudsman and, more recently, the Deputy Minister for Human Rights and the Slovak Centre for Human Rights have spoken out against the building of these walls" <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1885987>

Un altro, ancora una volta localizzato, esempio di segregazione fisica dei Rom dai non-Rom, attuato tramite la costruzione di un muro si è avuta nel comune di Beja in Portogallo. Ciò ha portato ad una violazione dell'art E in combinato disposto con l'articolo 31 § 1 della Revised Charter, stabilita in *ERRC v. Portugal*, nel giugno 2011.²⁰

Attuando una politica di segregazione dei Rom più elaborata, nel dicembre 2010 le autorità rumene locali di Cluj-Napoca hanno risistemato una comunità Rom di circa 350 persone a "Pata-rat", un'area fuori città dove sorge un'enorme discarica. Tale azione presenta notevoli somiglianze con le diffuse politiche italiane relative alla ricollocazione abitativa dei Rom. Le nuove "abitazioni" fornite alle persone sgomberate consistono in container privi di riscaldamento, acqua calda, cucine e servizi igienici e l'insediamento di Pata-Rat è, a tutt'oggi, il più grande ghetto europeo sorto su una discarica con una popolazione stimata di circa 2000 persone, quasi tutte di etnia Rom. Il caso ha suscitato un notevole sdegno a livello internazionale, è stato fortemente criticato da Amnesty International²¹ e dallo United Nations Development Programme (UNDP Romania) il quale: "esprime preoccupazione per le precarie condizioni di vita delle comunità Rom nel quartiere Pata Rat nell'area metropolitana di Cluj. Gli abitanti della piccola comunità di Pata Rat sono per lo più disoccupati e si guadagnano da vivere facendo piccoli lavori e riciclando rifiuti. I bambini spesso si aggrappano al camion della nettezza urbana che entra nel sito nella speranza di poter ottenere dei guadagni migliori. L'esperienza pratica di UNDP in collaborazione con le comunità Rom a livello locale sottolinea la necessità di approcci integrati che risolvano i problemi di inclusione dei Rom da diverse angolazioni."²² Circa 250 individui che sono stati risistemati a "Pata-Rat" hanno iniziato dei procedimenti legali contro il trattamento subito ed il caso è tutt'ora pendente davanti alle corti rumene.

Le pratiche positive di integrazione e desegregazione

Come è stato ripetutamente evidenziato, ERRC vede l'attuale procedimento come un'opportunità per l'Italia di sganciarsi finalmente da un passato fatto di politiche sbagliate capaci esclusivamente di peggiorare le condizioni di vita dei Rom e la loro segregazione su tutto il territorio nazionale, per muoversi verso un futuro fatto di politiche inclusive meglio programmate.

Nel suo più recente report sull'Italia, pubblicato nel gennaio 2012, la scrivente Organizzazione sottolineava: "L'errata percezione costante che i Rom sono nomadi implica che gli insediamenti Rom non sono destinati ad un uso a lungo termine, come si evince dalla politica abitativa ufficiale nei loro confronti sin dal 1980. Le autorità italiane hanno istituito un sistema di "campi": i cosiddetti campi formali sono insediamenti separati costruiti e autorizzati dalle autorità, mentre gli altri insediamenti in cui le persone vivono, spesso senza permesso, ma a volte per molti anni, sono noti come campi informali. I campi formali, autorizzati dalle autorità si trovano alla periferia delle città, e contengono circa un terzo dei Rom che vivono in Italia. I comuni sono tenuti a garantire che essi siano costruiti in zone che possano beneficiare la comunità Rom: "aree volte ad evitare l'emarginazione urbana, che facilitino l'accesso ai servizi di istruzione, sanitari e sociali, che favoriscano la partecipazione degli abitanti di tali insediamenti alla vita

²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC61Merits_en.pdf, par. 42 e 48

²¹ <http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/Coastei-Street>

²² "The United Nations Development Programme (UNDP Romania) expresses concern about the precarious living conditions of Roma communities in the Pata Rât district in the Cluj Metropolitan Area. The inhabitants of the small community of Pata Rât are mostly unemployed and make a living by doing small jobs and recycling waste. The children often cling to garbage trucks as they enter the site so they might have first pickings from the truck's load. The practical experience of UNDP in working with Roma communities at the local level underlines the need for integrated area-based approaches that address Roma inclusion issues from different angles"
<http://www.undp.ro/libraries/Roma%20resettlement%20and%20housing%20and%20inclusion%20programme%20in%20Pata%20Rat%20is%20needed.pdf>

sociale della propria area. Le leggi regionali richiedono ai comuni, inoltre, di fornire servizi di base per i campi, tra cui elettricità, acqua potabile, smaltimento dei rifiuti e campi da gioco. Tuttavia, i comuni che costruiscono campi spesso non soddisfano queste condizioni e le condizioni di vita per i Rom sono spesso inadeguate e addirittura dannose per il benessere delle famiglie rom". Concludendo, ERRC, raccomanda: "Bisogna fermare l'uso dei fondi e delle risorse pubbliche per la costruzione di nuovi campi formali che acuiscono la segregazione ma, piuttosto, lavorare per ridurre la segregazione dei Rom in Italia, garantendo loro l'accesso ad un alloggio adeguato ed integrato."²³

Inoltre, nel suo report commissionato dall'Agency for Fundamental Rights, intitolato "The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States" e pubblicato nel novembre 2009, ERRC affermava che: "In Italia, le politiche ufficiali riguardanti la condizione abitativa dei Rom e Sinti (con o senza la cittadinanza italiana) consistono nella costruzione di campi nomadi autorizzati, attrezzati con case prefabbricate o roulotte. Fin dal 1984, 12 regioni italiane hanno messo in pratica leggi per la "protezione" delle popolazioni nomadi e la loro cultura creando "campi nomadi"²⁴.

Molto è stato detto sulle carenze delle politiche italiane di relegare i Rom nei campi a loro destinati. Ci sono, tuttavia, diversi esempi positivi di pratiche volte all'integrazione, all'inclusione sociale ed alla desegregazione dei Rom in Italia come in altre parti d'Europa.

Partendo dall'Italia, questi "buoni esempi" sono stati sottolineati dalla Strategia. Si tratta di pratiche locali messe in atto da singole municipalità al fine di superare la c.d. campizzazione. Questi esempi includono il progetto "Dal Campo alla Città" stabilito a Reggio Emilia nel 2007 così come altri progetti avviati e portati avanti a Modena, Padova, Messina, Torino, Genova, Firenze e Bologna.

Anche se questi progetti differiscono l'un l'altro dal come promuovano l'integrazione, l'inclusione sociale ed il diritto alla casa, caratteristiche comuni possono essere trovate tra loro. Infatti, tutti questi esempi sono caratterizzati da un approccio più comprensivo in cui i Rom stessi hanno una voce e prendono parte nelle decisioni che li riguardano. Inoltre, in tutti questi casi, le autorità pubbliche hanno giocato un ruolo di mediazione tra diversi attori ed hanno impiegato le proprie risorse per promuovere percorsi di integrazione in una maniera organizzata e con una reale pianificazione di medio-lungo termine. In concreto, i sopra citati progetti hanno portato alla chiusura dei campi ed hanno posto fine alla marginalizzazione di numerose famiglie di etnia Rom non semplicemente trasferendole altrove, ma includendole effettivamente nel tessuto della società italiana con un grande beneficio tanto per i Rom stessi quanto per i cittadini non-Rom.

²³ "The continuing misperception that Roma are nomadic implies that Romani settlements are not intended for long-term use, as reflected by the official housing policy directed at them since the 1980s. The Italian authorities have instituted a system of "camps": the so-called formal camps are segregated settlements constructed and authorised by the authorities, while the other settlements in which people live, often without permission but sometimes for many years, are known as informal camps. Formal camps, authorised by the authorities and located on the periphery of cities and towns, are home to around one third of the Roma living in Italy. Municipalities are supposed to ensure that they are built in areas beneficial to the Romani community: "areas that avoid urban marginalisation; those which facilitate access to education, health and social services; those which encourage the participation of the inhabitants of such settlements in the area's social life." Regional laws also require municipalities to provide basic utilities for the camps, including fencing, electricity, clean water, waste disposal and playgrounds. However, the municipalities that construct camps frequently do not meet these conditions, and the living conditions provided for Roma are often inadequate and even harmful to the well-being of Romani families". In the end, ERRC, recommended that: "Stop the use of public funds and resources for the construction of new formal camps, which deepen segregation, but rather work to decrease the segregation of Roma in Italy, ensuring them access to adequate, integrated housing" <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-cerd-submission-27-january-2012.pdf>

²⁴ "In Italy the official policy regarding Roma and Sinti housing (with or without Italian citizenship) consists of building authorised 'camps for nomads' equipped with prefabricated houses or caravans. Since 1984, 12 Italian regions have enacted laws for the 'protection' of the nomad populations and their culture and established 'camps for nomads'" Ibid 3

In un ambito regionale, un esempio di “buone pratiche” verso l’inclusione dei Rom va visto nella Spagna, un Paese con una popolazione Rom quattro volte superiore a quella italiana. Come richiamato dalla European Union Agency for Fundamental Rights nel suo Case Study del 2009 riguardante Specific Housing Initiatives for Roma and Travelers - Spain, “La Spagna ha una lunga storia di programmi di edilizia abitativa destinati all’inclusione sociale in particolare tra la popolazione rom e ha messo in atto iniziative sin dal 1980 che mirano a migliorare la situazione degli alloggi di questo gruppo etnico. Gli errori si sono verificati durante prime iniziative, ma dal 1980 vi è stato un passaggio da progetti concentrati esclusivamente sul miglioramento degli alloggi verso programmi destinati ad aumentare l'integrazione sociale attraverso l'adozione di un approccio olistico che tenga conto di altri aspetti quali l'occupazione, l'istruzione e la salute". Così, se in una prima fase relativa agli anni '80, persone di etnia Rom venivano spostate in quartieri "speciali" o di "transizione" in aree isolate e segregate, col risultato diretto che queste, alla fine, diventassero effettivamente degli slum, "Sin dal 1990, le politiche abitative si sono concentrate sull'eliminazione delle baraccopoli rom segregate integrando questi in alloggi standard in quartieri non-Rom. Queste politiche hanno attuato anche programmi che affrontano altre questioni come la salute, l'istruzione e l'occupazione. Un certo numero di programmi finanziati dalle Comunità Autonome, autorità municipali ed ONG hanno provato varie forme di integrazione attraverso l'eliminazione delle baraccopoli, la fornitura di alloggi socialmente integrati, ecc... La presente ricerca indica che negli ultimi due decenni la situazione è migliorata significativamente con la percentuale di Rom che vivono in alloggi inadeguati ridotta dal 31 per cento a 11,7 per cento.”²⁵

Un altro esempio delle politiche nazionali realmente volte all'integrazione ed alla desegregazione dell'etnia Rom si possono trovare in Ungheria dove, dopo una lunga tradizione di politiche errate verso l'etnia Rom, nel 2007 il Nuovo Piano di Sviluppo in Ungheria (NHDP) è stato adottato. Come è stato sottolineato da parte dell'Agency for Fundamental Rights - FRA nel suo studio pubblicato nel marzo 2009: "Al fine di migliorare la situazione dei più bassi strati sociali, compresi i Rom, il NHDP definisce l'elaborazione del complesso dei programmi includendo elementi che si riferiscono allo sviluppo della comunità, all'istruzione, all'occupazione, alla creazione di posti di lavoro, al miglioramento delle condizioni abitative, nonché allo sviluppo dell'economia e delle infrastrutture. Al fine di agevolare l'accesso delle regioni meno sviluppate alle risorse, il NHDP ordina l'applicazione di programmi centrali, delle sovvenzioni e, in alcuni casi, fornisce un supporto globale, dato che le regioni meno sviluppate sono solitamente meno atte a concorrere per le risorse attraverso bandi di gara. Il NHDP individua le aree meno sviluppate con la sovrarappresentazione dei ghetti Rom e urbano come aree di destinazione per lo sviluppo. Il piano definisce la lotta contro l'auto-accelerazione dei processi di degrado sociale e spaziale come uno degli obiettivi principali ed anche su programmi che si concentrino sul miglioramento globale della situazione dei residenti locali (comprese le persone non-Rom). Nel caso di aree con una sovrarappresentazione di Rom, il programma definisce l'aumento delle opportunità di lavoro, il rafforzamento delle imprese locali e lo sviluppo di offerte educative in

²⁵ “Spain has a long history of housing programmes targeting social exclusion, particularly among the Roma population and has implemented initiatives since the early 1980s aiming to improve the housing situation of this ethnic group. Mistakes occurred during early initiatives, but since the 1980s there has been a shift from projects solely focusing on improving housing to programmes aiming to increase social integration by adopting a holistic approach that takes into account other aspects such as employment, education and health” (...) “Since the 1990s, housing policies have focused on eliminating segregated Roma slums by integrating Roma into standard housing in non Roma neighbourhoods. These policies also implement programmes addressing other issues such as health, education or employment. A number of programmes supported by Autonomous Communities, municipal authorities and NGOs have tried various forms of integration through the eradication of slums, the provision of socially integrated housing, arranging for rented accommodation, etc. Research indicates that in the last two decades the situation has significantly improved with the percentage of Roma living in substandard housing reduced from 31 per cent to 11.7 per cent”

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/594-RAXEN-Roma%20Housing-Spain_en.pdf

linea con le richieste locali come obiettivi fondamentali, insieme a programmi di reintegrazione nel mercato del lavoro."²⁶

Conclusioni

Questa relazione illustra la consistente criticità insita nelle politiche di segregazione delle comunità Rom. Si riporta il deterioramento constatato e i danni subiti dai Rom attraverso la segregazione abitativa in sistemazioni quali La Barbuta.

Tale relazione prende atto di alcuni isolati incidenti di segregazione messi in atto in Europa. In nessun altro Stato, tuttavia, le politiche segregazioniste hanno raggiunto la portata ed il formalismo di quelle italiane.

L'utilizzo di campi come La Barbuta è anomalo e dannoso per i Rom e per la comunità più in generale e, lo si è dimostrato, è una pratica ben consolidata. E', altresì, chiaro che ci sono alternative valide e che *policymakers* in tutta Europa e in Italia stiano attuando e seguendo tali alternative.

Inoltre, in questo contesto ed in questo particolare momento di svolta nella politica italiana, la decisione sul proseguimento del campo de La Barbuta costituirà un punto di riferimento su quale direzione le politiche italiane rivolte ai Rom prenderanno in futuro.

Dezideriu Gergely
Executive Director



²⁶ "In order to improve the situation of the lowest-status social groups, including Roma, the NHDP defines the elaboration of complex programmes as a goal by including programme elements that refer to community development, education, employment, creation of workplaces, improvement of housing conditions as well as development of economy and infrastructure. In multiply disadvantaged regions, it targets the increasing of the mobility of work force, increasing of employment opportunities and attracting of highly skilled professionals. In order to facilitate access of disadvantaged regions to resources, the NHDP orders the application of central programmes, normative subsidies, in some cases global support, since disadvantaged regions are usually unable to apply for resources through tenders. The NHDP sets disadvantaged areas with the overrepresentation of Roma and urban ghettos as target areas for development. The plan defines the fight against self-accelerating social and spatial deterioration processes as a major goal, and includes programmes which focus on the comprehensive improvement of the situation of local residents (including non-Roma). In case of areas with an overrepresentation of Roma, the programme defines the increase of employment opportunities, strengthening of local enterprises and development of education fitting local demands as fundamental goals, together with labour market reintegration programmes" http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/583-RAXEN-Roma%20Housing-Hungary_en.pdf