



Citizens Without Borders

Libertà di circolazione
e residenza
nell'Unione Europea,
una sfida per
la cittadinanza europea

Lo studio si riferisce alla situazione legislativa del 31 maggio 2013

Testi

Neva Cocchi, Dana Gavril, Nicola Grigion, Carlos Guimaraes, Celia Mayer, Nuria Sanchez, Anna Sibley, Libor Studený

Illustrazioni

Cisco Sardano

Progetto grafico

Gloria Pernat

Un ringraziamento speciale

Stefania Piccinelli, Tommaso Grassi, Elena Nicoletta Hogan, Elisa Chiaretto, Andrea Tkáčová, Jan Juránek, Paolo Bruzzi, Emilien Buffard, Rita Venturoli, Marie Martin

La ricerca Citizens Without Borders è disponibile on-line sul sito di Progetto Melting Pot Europa

www.meltingpot.org





Citizens Without Borders

Citizens Without Borders, una rete per i diritti di libertà di movimento e residenza per i cittadini europei e i loro familiari	11
La ricerca	13
Recepimento e applicazione della Direttiva 2004/38/CE in Repubblica Ceca, Francia, Italia, Spagna e Romania, una panoramica	15
Attuale stadio di applicazione della Direttiva nei paesi partner	19
» Repubblica Ceca	19
» Francia	25
» Italia	31
» Spagna	39
» Romania	45
Considerazioni e raccomandazioni	48
Prospettive future del progetto Citizens Without Borders	52
La rete di Citizens Without Borders	54

Citizens Without Borders, una rete per i diritti di libertà di movimento e residenza per i cittadini europei e i loro Familiari

Citizens Without Borders è un progetto finanziato dalla Commissione Europea che coinvolge cinque paesi con la collaborazione di sei differenti realtà europee: SOZE-Society of Citizens Assisting Emigrants (Repubblica Ceca), FASTI-Fédération des Associations de Solidarité avec les Travailleur-euse-s Immigré-e-s (Francia), GVC-Gruppo di Volontariato Civile e TRC-Teleradio City – Melting Pot Europa (Italy), ACC-Asociación Consorcio de Cooperación e Andaira (Spagna), APEL (Romania).

Obiettivo principale del progetto è promuovere la consapevolezza e la conoscenza delle leggi europee in materia di libertà di circolazione delle persone e diritti di residenza sanciti dalla Direttiva europea 2004/38/CE.

Come sostengono difatti i Rapporti e le Guide della Commissione, il processo di trasposizione della Direttiva 2004/38/CE è ancora in corso: permane una forte disparità tra quanto previsto dalla legislazione e quanto accade nella realtà. Paragonando le condizioni di accesso dei cittadini europei ai diritti previsti, il progetto vuole definire strategie per condividere buone pratiche e trattamenti favorevoli, con un'attenzione particolare ai diritti dei soggetti identificati come più vulnerabili quali i familiari dei cittadini comunitari specialmente se non europei, le comunità rom e i partner dello stesso sesso.

Il progetto si rivolge ad una pluralità di destinatari: non solo gli operatori che lavorano a contatto diretto con i cittadini comunitari come pubblici ufficiali, legali, membri di associazioni, sindacati, ma anche attori politici, autorità pubbliche e, non ultimo, gli stessi cittadini europei a cui mancano spesso punti di riferimento e informazioni chiare circa i propri diritti quando si spostano in altri paesi europei.



La ricerca

13

Questa pubblicazione è il risultato della ricerca condotta nel periodo dicembre 2012-maggio 2013 dal progetto Citizens Without Borders sullo stato di applicazione dei diritti di libertà di circolazione e residenza previsti dalla Direttiva 2004/38/EC (da ora in poi Direttiva) in cinque paesi dell'Unione.

La ricerca muove dalla comune preoccupazione dei partner del progetto circa il fatto che in molti paesi membri i cittadini comunitari non godono pienamente dei diritti previsti dalla Direttiva, nonostante essa sia stata formalmente recepita. Per approfondire questa ipotesi di lavoro la ricerca ha considerato dati e fonti differenti quali documenti nazionali ufficiali, rapporti di enti pubblici e organizzazioni non governative, interviste con avvocati, con esperti del settore, con ufficiali di dipartimenti di polizia, del Ministero degli Interni, membri di organizzazioni di tutela. Le informazioni così raccolte sono state poi confrontate ed integrate con le testimonianze degli stessi cittadini europei tratte dalle richieste di assistenza, dalle denunce e dai reclami segnalati agli sportelli delle organizzazioni partner del progetto.¹ Interviste e questionari hanno seguito uno schema comune impostato sui principali capitoli della Direttiva con lo scopo di indagare il rapporto tra le legislazioni nazionali con cui è stata trasposta la Direttiva e la loro concreta applicazione. Dall'inchiesta sono emerse informazioni utili per indagare quali siano i fattori reali responsabili della disomogeneità rilevata e le buone pratiche che consentono l'applicazione di alcuni diritti regolati dalla Direttiva.

Dopo una ricognizione introduttiva sul processo di trasposizione della Direttiva nell'Unione Europea e degli aspetti principali della Direttiva su cui è stata rilevata problematicità, la pubblicazione offre una "fotografia" della situazione attuale nei cinque paesi coinvolti nel progetto, sottolineando le aree tematiche in cui gli ostacoli pratici limitano i cittadini comunitari e i loro familiari nel pieno godimento della libertà di circolazione e del diritto di residenza, specificando anche quali gruppi di cittadini comunitari fossero maggiormente esposti a queste restrizioni.

Il capitolo conclusivo collega i risultati della ricerca alle successive azioni del progetto Citizens Without Borders, nel tentativo di tracciare percorsi concreti per l'applicazione dei diritti dei cittadini comunitari. In questo intento il capitolo contiene una serie di raccomandazioni scaturite dallo studio delle procedure positive esistenti, con lo scopo di contribuire ad una riflessione sul tema della cittadinanza europea, imprescindibilmente collegato all'esercizio dei diritti fondamentali di libertà di movimento e residenza nel territorio dell'Unione. Interlocutori privilegiati di questo lavoro vogliono infatti essere i decisori politici e le autorità pubbliche: sollevarne l'interesse e la comprensione su un tema che rischia di restare relegato ad un approccio tecnico è certamente la premessa per iniziative mirate ad un pieno godimento dello status di cittadino/a europeo/a.

¹ Tutti i dati e le informazioni personali raccolti dagli sportelli attraverso interviste e testimonianze da parte di cittadini europei sono soggetti ai regolamenti di tutela della privacy previsti dalla normativa vigente.



Recepimento e applicazione della Direttiva 2004/38/CE in Repubblica Ceca, Francia, Italia, Spagna e Romania, una panoramica.

L'attuazione della Direttiva 2004/38/CE, recante norme relative al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Membri, è stata problematica fin dai primi mesi successivi alla data ultima prevista per il suo recepimento.

In primo luogo, è utile rilevare che proprio il recepimento stesso della Direttiva è avvenuto in molti Stati Membri ben oltre la data prevista del 30 aprile 2006 e solo in conseguenza dell'ingresso nell'Unione di Romania e Bulgaria nel 2007.

Non è azzardato rilevare che le norme nazionali di recepimento hanno perseguito più che l'obiettivo di rispondere ad una corretta trasposizione delle disposizioni comunitarie, quello di arginare l'eventuale "afflusso" di cittadini provenienti dalla Romania. Difatti, prima di tale data sono stati ben 19 i procedimenti di infrazione ai sensi dell'articolo 226 del Trattato avviati dalla Commissione nei confronti dei Paesi ritardatari.

Sarebbe utile ricordare che la Direttiva è stata adottata con lo scopo principale di codificare e rivedere la precedente normativa europea in materia di libertà di movimento all'interno dei paesi membri, nell'ottica di distinguere la condizione dei lavoratori, degli imprenditori professionisti, degli studenti e delle persone economicamente inattive. La Direttiva, che sostituisce il Regolamento del Consiglio Europeo 1612/68 (artt. 10 e 11), così come le precedenti Direttive che trattavano questo tema, semplifica e rafforza il diritto di libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari e codifica i principi e le definizioni riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla materia.

Nel dicembre 2008 la Commissione Europea ha elaborato una relazione al Parlamento e al Consiglio², in cui è stato rilevato con preoccupazione lo scarso grado di applicazione delle disposizioni contenute nella Direttiva.

² Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 10.12.2008, COM (2008) 840 def.

16 I rilievi della Commissione hanno interessato due principali traiettorie. Infatti, oltre ad una inadeguata corrispondenza tra norme nazionali di recepimento e normativa comunitaria, sono emerse prassi adottate dagli uffici coinvolti negli adempimenti riguardanti il diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari, assolutamente contrarie ai principi sanciti dalla Direttiva.

Successivamente, nel luglio 2009, la stessa Commissione, con una comunicazione rivolta a Parlamento e Consiglio³, ha adottato le linee guida per una migliore trasposizione della Direttiva.

Alcune modifiche delle normative nazionali, anche a seguito dei documenti predisposti dalla Commissione, hanno certamente contribuito ad armonizzare alcune tra le norme che più di altre apparivano in contrasto con la Direttiva.

Complessivamente, anche se limitatamente alla situazione dei paesi coinvolti nel progetto Citizens Without Borders, è possibile rilevare alcuni punti critici ancora oggi presenti, non solo per ciò che concerne il recepimento delle norme, o per le prassi applicative adottate, ma anche con riguardo alla più generale capacità degli Stati Membri di garantire l'effettivo esercizio del diritto alla libera circolazione ed al soggiorno.

Per porre all'attenzione alcuni esempi validi in via generale in tutti i Paesi interessati, possiamo affermare che appaiono ancora insufficienti e certamente non corrispondenti a quanto previsto dalla Direttiva le prassi relative all'esercizio del diritto d'ingresso dei **familiari non comunitari dei cittadini comunitari** con specifico riguardo alle modalità ed ai tempi di rilascio dei visti di ingresso. Al tempo stesso, per ciò che concerne gli adempimenti relativi all'esercizio del **diritto di soggiorno**, è da rilevare in alcuni paesi la permanenza di problemi legati al molto discusso requisito della disponibilità di risorse economiche sufficienti, mentre in altri è complicato fornire prove amministrative della condizione di familiare a carico. Rispetto alla posizione dei **familiari**, in paesi come Francia, Italia e Spagna, i coniugi incontrano ancora gravi ostacoli all'ottenimento dei certificati di residenza. I problemi emergono non solo per le coppie di fatto e coniugi dello stesso sesso, i cui diritti vengono purtroppo riconosciuti solo dopo la sentenza di un giudice, ma anche per le coppie sposate, continuamente sottoposte al sospetto di matrimonio fraudolento da parte delle autorità di polizia.

Altro nodo problematico è invece quello legato al provvedimento di **allontanamento dei cittadini comunitari** dal territorio dello Stato Membro spesso adottato illegittimamente con automatismo in presenza di condanne che invece dovrebbero

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 2.7.2009, COM(2009) 313 def.

17 solamente contribuire alla formulazione di un eventuale giudizio di pericolosità ai fini di rilevare la sussistenza di "minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società".

Accanto a ciò si osserva che in paesi come Spagna, Francia e Italia le difficoltà sono riconducibili in parte ad una percezione dei cittadini comunitari considerati come flusso di soggetti da controllare anziché persone che viaggiano all'interno di uno spazio comune. Di conseguenza alcune prassi risultano discriminatorie e in violazioni di principi fondamentali, come nel caso dell'accesso all'assistenza sanitaria.

Nel corso del tempo è stata la giurisprudenza a mettere in luce le discrepanze delle prassi e delle normative nazionali nei confronti delle disposizioni della Direttiva. Ma ciò che deve essere rilevato è un complessivo **quadro informativo gravemente insufficiente**. Sia tra gli uffici coinvolti nei procedimenti, sia tra gli operatori del diritto e per altri versi tra i cittadini comunitari stessi, è importante registrare lo scarso livello di conoscenza delle norme, dei diritti e dei doveri connessi all'esercizio della libera circolazione e al soggiorno negli Stati Membri dell'Unione Europea.



Attuale stadio di applicazione della Direttiva nei paesi partner

Repubblica Ceca⁴

Dopo il primo Rapporto⁵ della Commissione Europea sul recepimento della Direttiva sono stati certamente fatti dei progressi in Repubblica Ceca. Nel 2011 è stata modificata la Legge sulla Residenza degli Stranieri (ARA)⁶ in vigore dal 2011, introducendo condizioni più favorevoli della Direttiva, in particolare riguardo all'abolizione del provvedimento di espulsione nel caso di cittadino straniero divenuto familiare di cittadino comunitario.

Recentemente la condizione dei cittadini comunitari e dei loro familiari è stata separata da quella dei cittadini non comunitari normata dall'ARA; si attende l'emanazione di un provvedimento legislativo indipendente di cui al momento si conosce solo il disegno di legge⁷, il cui obiettivo dichiarato sarebbe una maggiore trasparenza e chiarezza delle norme. La maggiore debolezza della procedura in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari perdura nell'eccessivo allungamento dei tempi di attesa delle pratiche, dovuto alla richiesta di numerosi documenti da produrre al momento della richiesta.

⁴ Al 31 dicembre 2012 nella Repubblica Ceca sono circa 160000 i cittadini UE residenti. Non ci sono dati sulle presenze dei loro familiari.

⁵ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 10.12.2008, COM (2008) 840 def.

⁶ Legge sulla Residenza degli Stranieri 326/1999.

⁷ La bozza deve ancora essere sottoposta al dibattito parlamentare e al commento degli esperti. Il testo di 195 paragrafi appare a questo stadio complesso e spesso casuale.

Diritto di ingresso dei familiari dei cittadini comunitari

Rispetto ai diritti dei familiari non aventi la cittadinanza di un paese dell'Unione, l'attuale procedura facilita il diritto di ingresso e di residenza del partner del cittadino comunitario, la cui unione sia registrata⁸ o con il partner convivente del cittadino comunitario.

Nella pratica, tuttavia, ci sono ostacoli nell'ottenere visti di lunga permanenza per motivi familiari quando le autorità pongono il sospetto di "visto non conforme", sollevato anche in assenza di prove. I visti sono spesso rifiutati con la motivazione di matrimonio falso o strumentale, verificato attraverso interviste sulla vita personale dei partner dove anche piccole discrepanze sono sufficienti al rifiuto del titolo di ingresso. Va inoltre evidenziato che il testo dell'ARA, attualmente in vigore consente di non motivare il rifiuto del visto, diversamente da quanto stabilito nel paragrafo 25 del preambolo della Direttiva.

Se l'attuale normativa non riflette gli orientamenti della giurisprudenza, il nuovo disegno di legge sembra invece recepire le interpretazioni giurisprudenziali della Direttiva e quindi includere tra i beneficiari del diritto di ingresso sul territorio della Repubblica Ceca anche il genitore non comunitario del minore europeo se a carico e se sussiste convivenza.⁹

⁸ Una unione registrata viene contratta ai sensi della Legge 115/2006 in materia di unioni registrate o ai sensi della legislazione di un altro Stato Membro. Secondo l'ARA, i partner registrati godono degli stessi diritti delle coppie sposate.

⁹ Sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea: 8 marzo 2011, causa C-34/09, Ruiz Zambrano, in Raccolta, 2011, p. I-1177 e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen, in Raccolta, 2004, p. I-9925, sul diritto di residenza dei cittadini di paesi terzi con figlio minore cittadino dell'Unione.

Diritto di residenza

I familiari non comunitari con visto di ingresso scaduto subiscono una violazione del loro diritto di soggiorno: nonostante la mancata validità del visto non sia motivo sufficiente per il diniego del diritto di residenza, essi sono considerati "residenti temporanei" e il loro soggiorno sul territorio ceco è consentito solo fino a 3 mesi.

È permesso il soggiorno per motivi di ricerca lavoro. Dopo i primi sei mesi il diritto di residenza è sottoposto alla verifica da parte del Ministero dell'Interno: l'interessato deve dimostrare di avere prospettive di impiego attraverso la competenza linguistica, di possedere abilità professionali e di essere attivo nella ricerca di un'occupazione. Contrariamente a quanto stabilito dalla Direttiva, la legislazione nazionale prevede inoltre una conferma periodica della disponibilità di un alloggio. Qualora la persona risulti irreperibile presso l'indirizzo di residenza viene cancellata dal registro delle persone residenti e il suo diritto di residenza viene revocato.

Si segnala inoltre il permanere di tempi di attesa eccessivi nella trattazione delle pratiche di residenza per i cittadini comunitari, ripetutamente riportata nel Rapporto Ombudsman.

È da segnalare l'introduzione di una novità nel testo del disegno di legge riguardo al diritto di residenza, ossia l'introduzione del consenso delle autorità di polizia e dei servizi di intelligence alla residenza, temporanea o permanente, del cittadino comunitario e dei suoi familiari, ai quali può essere rifiutato il diritto di soggiorno se l'autorità di polizia ritiene che la loro presenza rappresenti una minaccia per la sicurezza dello Stato o dei paesi dell'area Schengen. Si tratta di un provvedimento contrario alla Direttiva e alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea.

Diritto al soggiorno permanente

La norma che ha recepito la Direttiva prevede condizioni più favorevoli per il riconoscimento del soggiorno permanente dei cittadini comunitari nella Repubblica Ceca, riducendo a due anni il tempo necessario per poter ottenere il soggiorno permanente. I familiari devono dimostrare che il legame familiare esiste da almeno un anno. Le attuali garanzie previste dall'ARA di poter richiedere la residenza permanente per motivi umanitari o per motivi di interesse della Repubblica Ceca senza dimostrare una permanenza pregressa di almeno due anni saranno mantenute anche nel disegno di legge.

Diritti collegati

Sono evidenti alcune situazioni problematiche rispetto ai **diritti sul lavoro**, in particolare per quanto riguarda i cittadini di nazionalità bulgara e romena, impiegati illegalmente senza contratto di lavoro, con retribuzioni inferiori a quelle previste e lunghi turni di lavoro. In generale, l'assunzione di un lavoratore comunitario è possibile solo dopo che è stato rilasciato il certificato di residenza, questo comporta attese di molti mesi.

Non sono previsti **programmi di integrazione** per i cittadini comunitari come ad esempio l'insegnamento della lingua ceca.

Per quanto riguarda le cure mediche, l'**accesso all'assistenza sanitaria** è stabilito dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004, i requisiti necessari sono la residenza e l'occupazione. In particolare, viene richiesta l'attestazione della posizione nel territorio, ad esempio attraverso un contratto di lavoro, la registrazione al centro per l'impiego in caso di persona disoccupata o altri documenti che dimostrino il legame con il paese (conto in banca, contratto telefonico ecc). A questo si aggiunge la richiesta del modulo 104 che dichiara la cessazione dell'assistenza sanitaria nel proprio paese di origine. Se queste condizioni non sono rispettate, il cittadino comunitario e il suo familiare devono stipulare una polizza sanitaria privata, più costosa e con una copertura inferiore a quella prevista dal servizio sanitario della Repubblica Ceca.

Rispetto al **mantenimento dello status di cittadino comunitario**, il nuovo disegno di legge rimuove le lacune esistenti rispetto alla trasposizione della possibilità di mantenere i diritti di residenza per un familiare non comunitario che avendo subito violenza domestica ha cessato il matrimonio o l'unione con il cittadino comunitario.

Allontanamento

La differenza tra il provvedimento di allontanamento previsto dalla Direttiva e il provvedimento di espulsione comminato dal Tribunale nazionale come sanzione penale è molto ampia. Se questa sanzione viene inflitta, la residenza viene revocata senza possibilità d'appello, con l'unica eccezione per i titolari di residenza permanente.¹⁰

Si sono verificati diversi casi in cui un cittadino di un paese terzo è stato sottoposto ad un provvedimento di espulsione e successivamente è diventato familiare di un cittadino ceco, tuttavia nessuna revoca dell'espulsione è stata possibile. Il diritto di residenza gli è stato negato malgrado il crimine fosse stato estinto e cancellato dal casellario giudiziale.

Secondo il Ministero dell'Interno una persona può essere considerata una minaccia alla sicurezza dello Stato anche senza avere carichi pendenti.

Alcune sentenze del Tribunale Superiore Amministrativo¹¹ hanno contestato l'interpretazione estensiva del concetto di "rischi gravi per la sicurezza pubblica" data dal Ministero dell'Interno, sottolineando che la minaccia all'ordine pubblico deve essere basata sull'analisi della situazione individuale, valutando come la condotta della persona possa compromettere l'interesse fondamentale della società. Tale pronuncia è rafforzata dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹² che afferma che l'ordine pubblico è una deroga al diritto fondamentale di circolazione che non può essere stabilita unilateralmente dai paesi membri.

¹⁰ La pena deve essere proporzionata alla minaccia grave ed attuale all'interesse della società. Nelle precedenti decisioni, i familiari non europei del cittadino ceco a carico sono stati spesso esclusi dalla definizione di familiare e sono stati sottoposti all'espulsione come sanzione penale, in contrasto alla sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, Ruiz Zambrano, già menzionata.

¹¹ Sentenza dell'Alto Senato del Tribunale Superiore Amministrativo del 26 luglio 2011, caso 3 As 4/2010-161.

¹² Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 31 gennaio 2006, causa C- 503/03, Commissione c. Spagna, in Raccolta, 2006, p. I-1097, par. 45.



Francia

Diritto di ingresso per i familiari dei cittadini comunitari

I familiari non europei dei cittadini comunitari fanno ingresso nel territorio nazionale se non rappresentano una minaccia per la sicurezza dello Stato, se possiedono un passaporto o un permesso di soggiorno e se sono in possesso di un visto di ingresso. Il rilascio del visto è gratuito, deve rispettare i tempi previsti dalla legge e il suo rifiuto deve essere motivato.

Se formalmente è previsto un rilascio facilitato per questi cittadini, nella pratica ai familiari dei cittadini comunitari vengono richiesti documenti previsti per i cittadini non comunitari (documento di attestazione dell'alloggio, disponibilità di risorse economiche, biglietto di viaggio) che ostacolano gravemente il diritto di ingresso oltre che violare le previsioni della Direttiva. Il tempo di attesa del visto supera abbondantemente le 4 settimane prescritte dalla Comunicazione dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo il 2 luglio 2009.

Diritto di residenza

Le restrizioni al diritto di residenza si registrano in particolare per i cittadini senza occupazione e i familiari non comunitari dei cittadini europei.

Per i **cittadini comunitari inoccupati** viene richiesta un'assicurazione sanitaria privata e la sussistenza di risorse economiche sufficienti, che per lo Stato francese devono corrispondere a sei mesi di assegno di disoccupazione¹³, in violazione dell'articolo 7 della Direttiva in base al quale la condizione di lavoratore deve essere mantenuta per sei mesi a partire dalla cessazione del rapporto di lavoro. Solamente con il ricorso al Tribunale è stato ridimensionato questo requisito e riconosciuto il certificato di residenza.

Per quanto riguarda le **unioni registrate diverse dal matrimonio e i partner dello stesso sesso**, la definizione prevista dalla Direttiva è senza dubbio più ampia di quella recepita dalla normativa nazionale, che non riconosce come familiari dei cittadini europei i partner di unioni diverse dal matrimonio. Alcuni Tribunali¹⁴ si sono soffermati sul tema affermando che le unioni tramite PACS devono essere equiparate al matrimonio.

In generale il diritto di residenza dei familiari non comunitari incontra numerose difficoltà e non è certo acquisito. I tempi di attesa per la richiesta della carta di soggiorno per familiari di comunitari sono estremamente lunghi, le certificazioni e i documenti richiesti sono numerosi, permane il sospetto di matrimonio fraudolento, la legalizzazione dei documenti rilasciati da Stati esteri è lunga e macchinosa.

I genitori di minori con cittadinanza francese, le vittime di violenza e di tratta, i coniugi di cittadino comunitario deceduto, divorziato o con coniuge assente che hanno almeno un anno di residenza e almeno 3 anni di convivenza, godono del diritto di residenza senza vincoli. Si segnala però che le donne vittime di violenza domestica da parte del coniuge comunitario senza un periodo di convivenza pregressa di 3 anni, sono sottoposte ad una misura di protezione legale di 8 mesi, al termine della quale restano senza alcuna tutela al loro diritto di soggiorno e sono minacciate di allontanamento dal territorio.

¹³ Circolare DSS/2B/2009/146, 3 giugno 2009.

¹⁴ Tribunale Amministrativo di Parigi, sentenza Ciorra n° 0811281/3-2, 12 Novembre 2008 Boris.

Diritto di soggiorno permanente

Il diritto al soggiorno permanente dopo cinque anni di residenza appare garantito. Tuttavia si segnala una pratica alquanto discutibile, ossia la sovrimpressionazione sul documento rilasciato ai cittadini di nazionalità bulgara e rumena della scritta "non è consentita l'attività di lavoro subordinato".

Diritti correlati

Per i cittadini comunitari e i loro familiari sono previste alcune **prestazioni sociali** come l'assegno di disoccupazione, l'assegno di invalidità per i portatori di disabilità, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Per quanto riguarda l'accesso all'**assistenza sanitaria**, si segnalano serie restrizioni per i cittadini di nazionalità romena e bulgara, sottoposti fino a fine dicembre 2013 al regime transitorio di limitazione all'accesso al mercato del lavoro. Se risultano inoccupati non hanno diritto all'iscrizione sanitaria ordinaria denominata CMU¹⁵, ma accedono a quella per persone senza titolo di soggiorno, denominata AME.¹⁶

¹⁵ Il sistema sanitario francese prevede un'assistenza sanitaria per i migranti senza titolo di soggiorno denominata "Aide Medicale d'Etat" (AME) e una per richiedenti asilo e titolari di permesso di soggiorno denominata "Couverture Medicale Universelle" (CMU).

¹⁶ Circolare n°DSS/DACI/2011/225, 9 giugno 2011.

Allontanamento

La procedura di allontanamento trova disposizioni nel CESEDA¹⁷, ma recentemente sono state aggiunte due nuove previsioni per l'espulsione dei cittadini comunitari¹⁸ che prevedono l'introduzione:

- Della nozione di “abuso di diritto” per coloro che ritornano in Francia ogni tre mesi.
- Di una nuova definizione per la nozione di “minaccia all'ordine pubblico” ampliata fino a comprendere quella di “minaccia per l'interesse fondamentale della società”. Questa novità è stata adottata malgrado le critiche sollevate dalla Commissione Europea¹⁹ nel 2010 quando il Governo francese ha espulso diversi cittadini romeni e bulgari dal proprio territorio. Si ritiene che su questo la Direttiva non sia implementata correttamente.

¹⁷ Art. L 121-4 del Ceseda su revoca del diritto di soggiorno, art. L 511-1 del Ceseda sulle condizioni del diritto di soggiorno, art. L 121-4-1 del Ceseda sull'assistenza sociale nel soggiorno inferiore a tre mesi.

¹⁸ Legge sull'immigrazione n° 2011-672 del 16 giugno 2011.

¹⁹ “La Commissione Europea, corpo esecutivo dell'Unione Europea, non avrà altra scelta che intraprendere un'azione legale contro la Francia per aver espulso i cittadini rom.” Commissario alla Giustizia Viviane Reding, 14 settembre 2010.



Italia

Diritto di ingresso per familiari non comunitari

Per quanto riguarda il diritto di ingresso dei familiari non comunitari, l'articolo 5 della Direttiva è stato recepito in maniera soddisfacente dall'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007.²⁰

Nonostante ciò, permangono nella prassi diversi ostacoli all'esercizio di tale diritto in particolar modo legati alle procedure per il rilascio del visto adottate dalle rappresentanze consolari dei paesi di provenienza. Tali ostacoli emergono sia per i familiari indicati all'articolo 3 della Direttiva ("altri familiari"), come per quelli indicati all'articolo 2.

Le criticità più frequenti evidenziate sono le seguenti:

- I visti sono spesso rilasciati con grande ritardo, molto dopo le 4 settimane prescritte dalla Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio il 2 luglio 2009.
- Ai familiari non comunitari viene prescritto di richiedere un visto di lungo soggiorno per ricongiungimento familiare. Ne consegue che i cittadini comunitari residenti in Italia devono inviare una domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare e attenderne l'esito, una procedura estremamente lunga e macchinosa che viola l'articolo 5 della Direttiva e applica il Testo Unico sull'Immigrazione²¹, previsto invece per i cittadini dei paesi terzi, ai cittadini degli Stati Membri.

Malgrado l'articolo 27 della Direttiva sia stato correttamente recepito dall'articolo 20 del Decreto legislativo 30/2007, le sue disposizioni sono applicate in maniera errata nella quotidianità in relazione ai familiari non comunitari che sono stati segnalati nel sistema SIS²² per ingresso non autorizzato nel territorio dell'Unione. Molte autorità consolari italiane, come ad esempio quella della Nigeria o quella del Paraguay, ritengono che la segnalazione Schengen sia motivo di diniego

²⁰ Con tale atto normativo l'Italia ha recepito la Direttiva 30/2004/CE.

²¹ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

²² Schengen Information System. Un database governativo delle persone che fanno ingresso nel territorio dell'Unione Europea. Le segnalazioni SIS registrano la posizione che un individuo ha fatto un ingresso illegale nel territorio di un paese membro.

32 del visto di ingresso. Ciò ignora che il Ministero dell'Interno ha disposto la cancellazione automatica della segnalazione SIS in caso di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 29 del Testo Unico sull'Immigrazione, ma anche il fatto che la Direttiva non attribuisce alcun automatismo ostativo in caso di segnalazioni SIS o reati penali, in quanto dispone di condurre sempre una valutazione accurata della situazione particolare.

Diritto di residenza

Come si evince dalla già menzionata Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo del 10 dicembre 2008 sulla applicazione della direttiva 2004/38, gli articoli 7 e 8 della Direttiva sono stati materia di controversia fino al 2011. Il Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 ("Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari (...)") convertito nella legge 2 agosto 2011, n. 129, è intervenuto per modificare le misure in contrasto con le disposizioni della Direttiva.

La Commissione infatti aveva rilevato che anche l'Italia, così come altri Stati Membri, operava nel senso di considerare un limite minimo di risorse economiche sufficienti per poter formalizzare l'iscrizione anagrafica.

Le modifiche introdotte hanno chiarito che:

- I cittadini comunitari hanno accesso all'iscrizione anagrafica se non sono considerati un onere per il sistema di assistenza dello Stato.
- Non è possibile fissare un limite minimo di denaro. Ne consegue che, quando il cittadino comunitario non sia in possesso di risorse economiche sufficienti da non rappresentare un onere per le casse dello Stato, si dovrà comunque procedere ad una valutazione attenta della situazione complessiva (disponibilità di denaro liquido o depositi bancari, somme dovute a titolo di affitto, proprietà), così come prescritto dalle linee guida della Commissione al Parlamento e Consiglio Europeo.²³

²³ "Le autorità degli Stati Membri devono prendere in considerazione la situazione personale dell'individuo. Risorse fornite da una persona terza devono essere accettate", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 2.7.2009, COM(2009) 313 def.

33 Rispetto alla condizione dei familiari, permangono problemi, nonostante le modifiche introdotte, riguardo alle seguenti situazioni:

- **Esercitare il diritto all'iscrizione anagrafica per i familiari a carico.** A seguito della introduzione del Decreto Legge 89/2011, la condizione di familiare a carico e la condizione di familiare con invalidità medica deve essere comprovata da certificati rilasciati dalle autorità del paese di origine. Tale documentazione non è disponibile in molti paesi, né l'Italia ha fornito indicazioni circa le caratteristiche di queste certificazioni. Di conseguenza gli uffici anagrafe non riconoscono la condizione di familiare a carico.
- **Esercitare il diritto all'iscrizione anagrafica per altri familiari a carico** quali coppie non sposate, definite dalla lettera b comma 2 articolo 3 della Direttiva: "il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata".
La trasposizione da parte della legge italiana non è accurata e fedele al testo della Direttiva, in quanto l'articolo 3 paragrafo 2 lettera b del Decreto legislativo di recepimento riferisce invece "il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione" stabilendo così che solo le relazioni attestate da un paese membro possono essere considerate.
Oltre a questo si rileva che l'articolo 10 della Direttiva non è stato recepito in merito al diritto del partner di ricevere la carta di soggiorno comunitaria. Secondo la norma italiana, ai familiari specificati alla lettera b comma 2 dell'articolo 3 della Direttiva non spetta il rilascio della carta di soggiorno prevista dall'articolo 10 della Direttiva, che può essere richiesta solo dai familiari indicati dall'articolo 2.
Vanno poi segnalati problemi rilevanti nel dimostrare che la relazione è "stabile".
- **Il matrimonio tra partner dello stesso sesso non è riconosciuto in Italia.** Il Ministero dell'Interno considera l'articolo 10 della Direttiva (recepito dall'articolo 10 del Decreto legislativo 30/2007) non applicabile alle persone dello stesso sesso che hanno contratto e registrato il matrimonio in un altro stato membro, tuttavia cita la sentenza del Tribunale di Reggio Emilia del 13/12/2012 che stabilisce la rilevanza dell'articolo 10 in questi casi. In virtù della Circolare ministeriale, l'Ufficio Immigrazione delle Questure rifiuta il rilascio della carta di soggiorno comunitaria ma concede un permesso di soggiorno per motivi familiari della durata di due anni.

Inoltre resta ancora aperto il nodo delle auto-dichiarazioni per attestare le condizioni richieste dalla norma. Le associazioni degli ufficiali di anagrafe segnalano l'impossibilità per i cittadini comunitari e i loro familiari di esercitare il diritto all'auto-certificazione previsto dall'articolo 46 del D.p.r. 445/2000. Ulteriori problemi riguardo ai familiari non comunitari emergono relativamente al rilascio del certificato di residenza, che per questa categoria di familiari è rilasciato dal Ministero degli Interni presso gli Uffici Immigrazione delle Questure è denominato "carta di soggiorno comunitaria per familiari di cittadini comunitari". È dato noto che gli Uffici Immigrazione solo raramente rilasciano questo documento in prima istanza, al contrario tendono a rilasciare ai familiari di cittadini comunitari, anche italiani, il permesso di soggiorno ex articolo 30 del Testo Unico sull'Immigrazione²⁴, con una validità massima di due anni. Solo dietro sollecitazione specifica gli Uffici Immigrazione prendono in considerazione l'istanza della carta di soggiorno comunitaria, ma sono restii a concederla anche quando l'interessato è sostenuto da un legale o da altro operatore. Di seguito le motivazioni fornite come spiegazione del rifiuto:

- Il familiare non comunitario è entrato senza visto; oppure è in possesso di un passaporto scaduto (ma possiede un documento di identità del proprio paese).
- Il familiare non comunitario è a carico del cittadino comunitario che per i motivi sopra esposti non riesce a dimostrare le risorse economiche sufficienti a garantirne il mantenimento.

²⁴ D. Lgs. 286/1998.

Diritto al soggiorno permanente

Molto spesso il diritto di soggiorno permanente non viene riconosciuto in Italia, nonostante la condizione di residente continuativo e registrato per un periodo di cinque anni. Sussiste sicuramente un problema di disinformazione da parte dei cittadini comunitari, è altresì vero tuttavia che quando la richiesta viene correttamente avanzata, gli ufficiali di anagrafe condizionano illegittimamente questo diritto a fattori collegati al diritto di residenza, per altro già riconosciuto. Il dato forse più preoccupante è che gli Uffici delle Anagrafi verificano la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione anagrafica (in primis risorse economiche sufficienti) durante i precedenti cinque anni. Se questa condizione non è soddisfatta viene revocata anche l'iscrizione anagrafica e negato quindi il diritto di residenza.

Diritti collegati

Il cittadino europeo e i suoi familiari non comunitari sono iscritti al **Sistema Sanitario Nazionale** alle stesse condizioni dei cittadini italiani se hanno un contratto a tempo indeterminato o della durata di un anno (o per la durata del contratto di lavoro se inferiore ad un anno). Negli altri casi, tra cui quello di cittadino comunitario senza lo status di lavoratore e sprovvisto di tessera TEAM²⁵, l'accesso alle cure mediche è incerto e non completamente garantito: la legge si impegna a fornire le cure sanitarie urgenti ancorché continuative (inclusa pediatria, maternità, prevenzione) condizionate al possesso del codice ENI²⁶ previsto per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti. L'accesso alle cure mediche è particolarmente critico per i cittadini romeni, per i seguenti motivi:

- Il codice ENI non è rilasciato dagli ospedali e dai centri di pronto soccorso, ma deve essere prescritto da un medico. Gli unici medici che si occupano della salute dei cittadini migranti senza documenti operano a titolo volontario all'interno di associazioni e ong. Il paziente si deve rivolgere ad una di queste strutture, per altro non presenti capillarmente nel territorio nazionale, ottenere la richiesta del Codice ENI e successivamente rivolgersi ad una struttura del Servizio Sanitario Nazionale a cui domandare il rilascio del codice e della relativa tessera.

²⁵ Tessera Europea di Assicurazione Malattie, traduzione di European Health Insurance Card (EHIC).

²⁶ Codice dell'amministrazione sanitaria regionale per identificare i cittadini comunitari senza iscrizione anagrafica, acronimo di Europeo Non Iscritto.

- Il codice ENI non dà diritto all'assegnazione di un medico di base, pertanto in caso di malattia il cittadino comunitario deve sempre rivolgersi alle associazioni di volontariato disponibili ad effettuare il servizio.
- Poiché il Sistema Sanitario Nazionale è in capo alle Regioni, alcune Regioni come la Lombardia, non hanno predisposto il codice ENI, lasciando nell'incertezza e nella confusione gli operatori sanitari e i cittadini comunitari.

Allontanamento

La delicata questione dell'allontanamento dei cittadini comunitari rimane estremamente controversa in Italia. Le disposizioni contenute nell'articolo 20 del Decreto legislativo 30/2007, pur avendo recepito i principi cardine stabiliti dall'art 28 della Direttiva, vengono spesso disapplicati nella prassi dalle Prefetture, autorità competente ad emanare il provvedimento di allontanamento. Infatti la giurisprudenza, anche recente, è dovuta intervenire in diverse occasioni pronunciandosi sulla legittimità dei provvedimenti di allontanamento emessi nei confronti di cittadini comunitari.

La problematica principale è quella che riguarda il giudizio di pericolosità sociale dei soggetti in questione.

La formulazione dell'articolo 20 è piuttosto esplicita: i provvedimenti di allontanamento possono essere adottati solo nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi per motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza, altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. È solo nel formulare questa valutazione di pericolosità sociale che le autorità competenti possono tener conto di eventuali reati commessi dai cittadini comunitari.

Spesso però, nella prassi, le Prefetture adottano provvedimenti di allontanamento ritenendo automaticamente ostativi al soggiorno nel territorio dello Stato eventuali condanne.

Questa prassi è stata più volte disapplicata da diversi Tribunali chiamati a pronunciarsi in sede di convalida del provvedimento di allontanamento o a fronte di un ricorso contro tale provvedimento.

Vanno citati i recenti provvedimenti emanati dal Tribunale di Reggio Emilia in tal senso²⁷, peraltro in conformità con le pronunce adottate Corte di Giustizia Europea, proprio nei confronti dell'Italia, sullo stesso argomento.

Una prassi più conforme alla normativa ed un recepimento di quanto disposto dalla giurisprudenza da parte di Questure e Prefetture si rendono necessari per non incorrere nella continua violazione delle disposizioni della Direttiva.

²⁷ Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia n. 2280 11 ottobre 2012 e Decreto del Tribunale di Reggio Emilia del 6 dicembre 2012.



Spagna

Diritto di ingresso dei familiari non comunitari

Il rapporto Ombudsman²⁸ del 2012 segnala difficoltà nell'ottenimento del visto di ingresso per i familiari non comunitari dei cittadini europei, in particolare rispetto ai costi e alle eccessive certificazioni richieste. Nella maggior parte dei casi la richiesta viene esaminata in maniera non trasparente, applicando criteri soggettivi stabiliti dall'ufficiale incaricato.

Diritto di residenza

Si premette che il Decreto Legge 16/2012²⁹ è stato emanato nell'aprile 2012 e fino al giugno 2012 non è stato predisposto un regolamento attuativo; questo periodo di vuoto amministrativo ha generato confusione e ambiguità.

Con il Decreto 16/2012 il diritto di residenza viene vincolato al fatto che il cittadino europeo e i suoi familiari dimostrino risorse economiche sufficienti per non gravare sul sistema sociale spagnolo. Ciò significa che due condizioni fondamentali devono essere soddisfatte: il possesso di un'assicurazione sanitaria e quello di **risorse economiche sufficienti**.

Quest'ultimo requisito viene fissato in maniera altamente arbitraria nel contesto spagnolo, lo stesso rapporto Ombudsman nel 2012 ha raccolto numerose denunce da parte di cittadini comunitari poiché la richiesta di una somma fissa e regolare di denaro viene posta come condizione. Ne consegue che il cittadino comunitario ammesso sul territorio nazionale non può poi effettuare la necessaria iscrizione anagrafica e di conseguenza non può ne trovare una regolare assunzione ne iscriversi al servizio sanitario.

Per quanto riguarda il certificato di residenza dei **familiari**, si evidenziano innanzitutto lunghi ritardi nel riconoscimento

²⁸ http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2012.pdf

²⁹ Decreto Legge Reale 16/2012 del 20 aprile 2012, Misure urgenti per assicurare la sostenibilità del Sistema Sanitario Nazionale e migliorarne qualità e sicurezza.

40 del matrimonio contratto all'estero, basti pensare che sono oltre diciotto i mesi di attesa segnalati dal rapporto Ombudsman per la registrazione dei legami di parentela da parte del Registro Civile. Nel frattempo i familiari dei cittadini comunitari restano in una condizione di limbo legale, con diritti di residenza parziali, rischiando fino alla detenzione in un commissariato di Polizia.

Anche il mancato riconoscimento delle **coppie di fatto** è una causa di infrazione. Nel 2010 la Corte Suprema ha disposto la cancellazione di alcuni articoli del Decreto Legge 240/2007 in seguito a un ricorso.

La sentenza ha sancito la validità del Registro Regionale delle coppie di fatto, così come la conservazione dei diritti civili dopo la separazione o il decesso di uno dei due partner.

A fianco della giurisprudenza occorre notare che le procedure amministrative di registrazione dei matrimoni e delle unioni tra cittadini comunitari e cittadini non comunitari avvengono previa verifica da parte della polizia e sono regolate dal principio di "sospetto permanente". Il presupposto del "ragionevole dubbio" è stato introdotto in seguito alla sentenza del 2010 per consentire alla polizia di condurre le opportune verifiche per convalidare o meno la relazione qualora emergessero "ragionevoli dubbi" di unione fraudolenta.

A questo si aggiungono i rifiuti della carta di residenza per i familiari non comunitari attribuiti ai carichi pendenti nei registri della polizia, in molti casi la carta di residenza è stata negata solo per una segnalazione di polizia, anche in assenza di denunce per reati.

Diritto alla residenza permanente

Non si segnalano ostacoli nel riconoscimento del diritto di soggiorno permanente dopo cinque anni di residenza in Spagna.

41 **Diritti correlati**

Dall'entrata in vigore nell'aprile 2012 del Decreto Legge 16/2012 i cittadini comunitari con un certificato di residenza anteriore alla legge hanno **accesso al servizio sanitario pubblico** se soddisfano una delle seguenti condizioni: essere occupati o titolari di pensione di anzianità, essere destinatari di sostegni economici compreso l'assegno di disoccupazione, essere titolari di un reddito annuo inferiore ai 100 mila euro, beneficiare dell'estensione della copertura sanitaria di un altro familiare (coniuge, partner di fatto, figlio minore di 26 anni). I cittadini comunitari che non rientrano in queste situazioni hanno diritto alle cure mediche di sola emergenza.

Il possesso di una polizza sanitaria privata è diventato un requisito fondamentale per ottenere la registrazione anagrafica dopo l'aprile 2012. In questo modo di fatto vengono esclusi dall'accesso al sistema sanitario pubblico (ad esclusione dei minori di anni 18, le donne incinte, o i casi di cure urgenti) tutti i nuovi cittadini comunitari. Al contempo, se un cittadino comunitario o un suo familiare riceve assistenza medica che non presenta il carattere di urgenza, dovrà pagare il prezzo pieno del trattamento sanitario. Pertanto, malgrado la Direttiva sia stata correttamente recepita nel nuovo decreto riguardante il Sistema Sanitario Nazionale equiparando i cittadini comunitari ai cittadini spagnoli, nella realtà il prerequisito della disponibilità di una polizza sanitaria privata esclude di fatto i nuovi cittadini comunitari dal sistema di salute pubblica.

Si segnala invece la condizione dei cittadini EU che soggiornano per un periodo di tempo inferiore ai tre mesi. Se non sono titolari della carta TEAM non possono ricevere le prestazioni mediche del Servizio Sanitario pubblico gratuitamente, ma è loro responsabilità sostenere le spese. Non è previsto nemmeno il diritto alle cure mediche urgenti, diversamente dai cittadini dei paesi terzi che hanno diritto alle prestazioni mediche urgenti a titolo gratuito.

Allontanamento

Il Decreto 240/2007³⁰ dispone l'allontanamento solo nel caso in cui il cittadino comunitario ed il suo familiare costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza. Ciononostante molte organizzazioni non governative operanti nei Centri di detenzione per migranti (CIE) riportano la presenza di numerosi cittadini di nazionalità romena in situazione di detenzione e in attesa di essere espulsi dal territorio spagnolo.

³⁰ Decreto Reale 240/2007 del 16 febbraio riguardante l'ingresso, la libera circolazione e la residenza in Spagna dei cittadini degli Stati Membri UE e di Stati Membri dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo.



Romania

Diritto di ingresso dei familiari non comunitari

L'ingresso dei familiari non comunitari di cittadini europei è normato dall'Ordinanza di Emergenza n. 102/2005 in base alla quale i cittadini non comunitari possono fare ingresso in Romania sprovvisti di visto nei casi in cui:

- Siano al seguito o raggiungano un cittadino comunitario con diritto di residenza in Romania.
- Siano titolari di certificato di residenza di uno stato membro in qualità di familiare di cittadino comunitario di cui sono al seguito o che stanno raggiungendo.

Diritto di residenza

Per il soggiorno per un periodo superiore ai tre mesi è necessario richiedere una attestazione di soggiorno presso l'Autorità Romena per l'Immigrazione, producendo la documentazione che dimostri lo scopo del proprio soggiorno sul territorio romeno. L'attestazione di soggiorno viene rilasciata il giorno stesso e ha una validità di cinque anni. Il soggiorno per **ricerca lavoro** è consentito senza obblighi di registrazione fino a sei mesi dall'ingresso.

Quanto ai **familiari**, si registrano difficoltà per le coppie non sposate, in quanto il Codice Civile romeno non riconosce le unioni diverse dal matrimonio, anche quando la relazione sia debitamente attestata da uno Stato Membro, violando così le disposizioni indicate all'articolo 3 comma 2 lettera b della Direttiva.

Diritto al soggiorno permanente

La previsione del soggiorno permanente dopo cinque anni di residenza in Romania è stata correttamente recepita; i cittadini ed i loro familiari ottengono una attestazione di residenza permanente dopo cinque anni di presenza registrata sul territorio romeno.

Diritti correlati

Per quanto riguarda l'**assistenza sanitaria**, la legge 95/2006 di riforma del sistema sanitario romeno stabilisce che ai cittadini comunitari titolari di un'attestazione di residenza sono assicurate le cure mediche qualora abbiano contribuito al pagamento dell'iscrizione al Fondo Nazionale per l'Assicurazione Sanitaria e Sociale. Per i soggiorni temporanei la carta europea EHIC rilasciata dal paese di origine (equivalente alla tessera TEAM) copre gratuitamente le cure di emergenza per un periodo di sei mesi. Alla scadenza è possibile ottenere una nuova carta EHIC della stessa durata.

Se il cittadino comunitario ha un contratto di lavoro, le cure mediche sono garantite dal Servizio Sanitario romeno. Nel caso in cui il cittadino comunitario non abbia una copertura sanitaria nel paese di origine e non abbia una attività lavorativa in Romania, l'accesso al Sistema Sanitario romeno è a pagamento.

Per quanto riguarda il **diritto all'istruzione**, i cittadini comunitari accedono al Sistema di Educazione Romeno alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, come previsto dalla Direttiva e come recepito dalla legge 1/2011. L'accesso alle Università prevede l'espletamento di procedure amministrative leggermente più articolate per gli studenti provenienti da Portogallo, Spagna, Svezia e Grecia. I cittadini comunitari occupati in Romania hanno diritto all'assunzione prioritaria rispetto ai cittadini non comunitari. Per quanto riguarda il mantenimento dello status di lavoratore, non è previsto che il lavoratore inoccupato debba dimostrare alle autorità del paese di essere attivamente coinvolto nella ricerca di un lavoro.

Allontanamento

Secondo l'Ordinanza di Emergenza 102/2005 Sezione Terza articolo 30, la misura dell'allontanamento in base alle condizioni previste dal Codice di Procedura Penale è disposta contro il cittadino comunitario ed i suoi familiari se questi hanno commesso un'infrazione sul territorio nazionale. È tuttavia specificato che verso i comunitari con una residenza continuativa negli ultimi dieci anni e verso i minori l'espulsione viene disposta solo per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza nazionale. L'articolo 25 dell'Ordinanza 102/2005 dispone inoltre che qualsiasi misura restrittiva del diritto alla libera circolazione per il cittadino comunitario ed i suoi familiari all'interno del territorio della Romania possa avere un carattere esclusivamente temporaneo e limitato al periodo in cui il pericolo sussiste. Lo stesso articolo stabilisce altresì che il provvedimento di restrizione della libertà di movimento debba avvenire tramite comunicazione scritta contenente la motivazione e la durata del periodo di allontanamento dal territorio dello Stato.

Alcune considerazioni e raccomandazioni

La ricerca condotta da Citizens Without Borders sul rispetto del diritto alla libera circolazione e alla residenza per i cittadini europei e i loro familiari in Repubblica Ceca, Francia, Italia, Spagna e Romania ha rilevato che, nove anni dopo la sua entrata in vigore, la Direttiva 38/2004/CE non è stata ancora pienamente recepita. Se è vero che questi paesi hanno tutti promulgato leggi nazionali per la sua trasposizione, è altrettanto vero che **molti ostacoli concreti compromettono ancora il pieno godimento dei diritti previsti da parte degli stessi cittadini comunitari.**

Tra i vari aspetti critici sottolineati dalla ricerca è possibile notare che le problematiche emergono in tutte le aree tematiche affrontate dalla Direttiva, ossia diritto di ingresso, diritto di residenza, diritti correlati e garanzie di protezione contro l'allontanamento. È senz'altro vero che le difficoltà ad accedere ai diritti previsti dalla Direttiva non sono le stesse in tutti i paesi, tuttavia è possibile individuare molte analogie.

È ad esempio possibile osservare che nei vecchi paesi membri come Italia, Francia e Spagna si presentano problemi in tutte queste aree tematiche, a partire dal diritto di ingresso fino alle misure di tutela contro l'allontanamento. Gli ostacoli sulle procedure pratiche sembrano essere diversi da quelli registrati nella Repubblica Ceca e in Romania, dove le procedure relative alla residenza e ai servizi sanitari non sono segnalati come particolarmente critici. Per quanto riguarda il diritto di residenza, nei vecchi paesi membri il requisito delle "risorse economiche sufficienti" previsto all'articolo 7 della Direttiva è applicato ambiguamente o scorrettamente e comporta molto spesso il rifiuto di registrazione anagrafica da parte delle autorità competenti. Ne consegue un grave impatto sull'accesso al diritto di residenza, specialmente per le minoranze Rom, per i cittadini di nazionalità romena e per i familiari a carico.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, essa è severamente vincolata al possesso dell'iscrizione anagrafica, pertanto i cittadini europei senza attestato di residenza sono esclusi dal servizio sanitario pubblico e devono ricorrere a cure a pagamento. Ugualmente allarmante risulta il fatto, segnalato dalla ricerca, che anche il ricorso alle prestazioni sanitarie urgenti non è sempre facilmente accessibile nei paesi sopra-menzionati.

Gli ostacoli riguardanti il pieno godimento al diritto di soggiorno e l'erronea applicazione delle misure di protezione contro l'allontanamento sono invece riportati in tutti i paesi partner, incluse Romania e Repubblica Ceca.

È opportuno evidenziare che l'intero aspetto del diritto di residenza e dei diritti ad esso collegati ha come presupposto



lo status di lavoratore (o il possesso di risorse economiche) del cittadino europeo e dei suo familiari, requisito senza il quale nessun cittadino comunitario può beneficiare dei diritti previsti dalla Direttiva. La possibilità di cercare lavoro nell'ambito dell'Unione Europea risulta quindi piuttosto limitata o comunque valido solo per alcune categorie di cittadini, dal momento che molti Stati Membri negano il certificato di residenza alle persone che non dimostrano il possesso delle risorse economiche sufficienti nominate all'articolo 7 della Direttiva e che sono molto spesso motivo di controversia. Ecco così che sorgono impedimenti concreti al godimento dei benefici che derivano dalla libertà di circolazione nello spazio dell'Unione.

Inoltre, se il comma 3 dell'articolo 7 della Direttiva afferma che il cittadino europeo mantiene lo status di lavoratore quando è temporaneamente impossibilitato allo svolgimento di un'occupazione o quando ha lavorato per un anno, è altrettanto vero che la Direttiva lascia autonomia di scelta al paese membro di garantire o meno l'assistenza sociale alla persona in cerca di occupazione durante e dopo questo periodo.

Queste barriere comportano il permanere di molte persone in una situazione legalmente indefinita quanto pericolosa: a causa dell'impossibilità di ottenere il certificato di residenza esse non possono essere regolarmente assunte, diventano quindi vittime di un mercato del lavoro che le sfrutta e le sottrae alla protezione della legge.

I risultati della ricerca hanno condotto alle seguenti **raccomandazioni**, che potrebbero fornire utili linee guida per un'azione a sostegno dell'applicazione della Direttiva, nell'intento di Citizens Without Borders:

- Le rettifiche e i provvedimenti legislativi devono essere pianificati tempestivamente e devono essere segnalati ai funzionari competenti, i doveri di ciascun soggetto devono essere sanciti attraverso protocolli di intesa in cui le istituzioni coinvolte si impegnano ad espletare le proprie funzioni e a rispettare le disposizioni della norma.
- Gli Stati Membri dovrebbero garantire un'applicazione delle norme conforme alla giurisprudenza dei Tribunali nazionali e della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tutti procedimenti amministrativi.
- La procedura amministrativa presso le rappresentanze consolari dovrebbe essere uniforme in tutti i paesi terzi. Sono necessari accordi multilaterali e comunicazioni perentorie ad Ambasciate e Consolati degli Stati Membri all'estero.
- L'amministrazione deve rispettare i tempi previsti per le procedure e consegnare i documenti entro i termini previsti. Protocolli per la trasparenza pubblica, osservatori di monitoraggio e strumenti di compensazione economica in caso di ritardo possono essere introdotti come elementi di prevenzione e controllo.
- Le amministrazioni devono sforzarsi di chiarire le procedure e migliorare la comunicazione attraverso info-line telefoniche, sportelli informativi, siti internet.

- 50
- Affinché i cittadini europei e la società civile siano consapevoli dei loro diritti e doveri come cittadini dell'Unione Europea, il ruolo delle ONG e delle associazioni deve essere rafforzato.

Come ha precisato la Corte di Giustizia in più occasioni, la cittadinanza europea è lo status fondamentale dei cittadini dei paesi membri dell'Unione europea e consente a chi beneficia del Trattato di godere dello stesso trattamento nel territorio dell'Unione a prescindere dalla propria cittadinanza nazionale. In tal senso la cittadinanza europea (artt. 20 e 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) ha rafforzato significativamente i diritti individuali. In particolare la Corte di Giustizia ha disposto che i cittadini di un paese membro dell'Unione hanno il diritto di risiedere in un altro paese membro per la sola qualità di cittadini dell'Unione, riconoscendo così che la cittadinanza europea è fonte di diritti di libertà di movimento.³¹ Questo collega i diritti di libertà di movimento e residenza a tutti i diritti conseguenti, che complessivamente informano l'idea di cittadinanza europea.

Per questo, alla luce dei dati emersi durante la ricerca, sorgono alcune riflessioni in forma interrogativa che intendono contribuire ad una interpretazione della nozione di cittadinanza europea che sia contigua a quanto dichiarato dalla Corte:

- Come facilitare le possibilità dei cittadini europei di cercare lavoro nello spazio allargato dell'Unione Europea?
- In che misura tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro posizione sociale ed economica, possono beneficiare delle opportunità e dei diritti connessi al possesso della cittadinanza europea?
- Come costruire un sistema di sicurezza sociale capace di garantire ad ogni cittadino europeo tutela e protezione a prescindere dalla sua condizione di lavoratore?
- Come è possibile collegare realmente la libertà di movimento e di residenza ai diritti complementari quali il diritto all'istruzione, all'alloggio, all'unità familiare?

È evidente che l'accesso ai diritti di residenza e di libertà di movimento per tutti i cittadini europei ed i loro familiari non potrà che essere condizionato dal modo in cui tali temi saranno affrontati.

³¹ EU citizenship report 2010 "Dismantling the obstacles to EU citizens' rights" by European Commission 27.10.2010.

Prospettive Future del progetto Citizens Without Borders

52

Per sostenere la piena applicazione della legge e colmare il divario tra legislazione e prassi, sono necessarie azioni specifiche a vari livelli. Innanzitutto riteniamo che molte procedure contorte e arbitrarie rivelino una diffusa mancanza di informazione, specialmente riguardo lo spirito e le disposizioni originarie della Direttiva. Emerge come dato di realtà il fatto che una piena consapevolezza sul valore del diritto alla libertà di movimento e di residenza non sia stata ancora raggiunta dai funzionari delle pubbliche amministrazioni né dai cittadini europei stessi. Di conseguenza, i cittadini europei non sono nella condizione di attivarsi per rivendicare il rispetto dei diritti, venendo meno all'importante ruolo di cittadini che partecipano e interagiscono con le istituzioni. La realtà risulta quindi caratterizzata da cattive pratiche consolidate nel tempo, situazione che potrebbe essere superata se i cittadini e le associazioni di supporto potessero intervenire per reclamare comportamenti e approcci differenti.

Come primo passo per raggiungere questo obiettivo, **Citizens Without Borders organizza pertanto un ciclo di attività di formazione in ogni paese del progetto, indirizzato principalmente a operatori pubblici, legali e avvocati, membri di associazioni e sindacati.**

La ricerca evidenzia la necessità di una maggiore coerenza tra le prassi e la giurisprudenza, dal momento che molti principi della Direttiva sono rispettati solo successivamente alle sentenze dei Tribunali. Le attività formative vogliono pertanto diffondere una corretta conoscenza della norma e della giurisprudenza tra gli attori chiave, approfondendo quegli argomenti che secondo la ricerca necessitano di una maggiore attenzione nella loro applicazione. In questo senso un tutoraggio online successivo alla formazione fornirà una guida personalizzata ai partecipanti del corso nel loro contesto di lavoro.

Le formazioni e il tutoraggio online sono parte di una **campagna di sensibilizzazione destinata alle autorità locali** con la finalità di stabilire buone pratiche rispetto alle procedure per il rilascio dei certificati di residenza, specialmente riguardo la questione delle auto-certificazioni, dell'autenticazione dei documenti dall'estero, dei ritardi nell'esaminare le istanze. Citizens Without Borders suggerirà alle autorità azioni per spianare gli ostacoli e snellire le procedure, suggerendo protocolli di intesa tra gli attori coinvolti per aumentare il senso di responsabilità delle diverse istituzioni competenti. Incontri, conferenze e convegni puntano a coinvolgere i soggetti politici e a promuovere un approccio diverso al tema della libera circolazione e diritto di residenza, sollecitando misure di contrasto agli errori burocratici e alla scorretta applicazione della Direttiva. Obiettivo importante di questa azione è quello di incoraggiare le autorità locali a pretendere un maggiore impegno da parte delle autorità nazionali per un cambiamento positivo.



53

Accanto all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità politiche e degli amministratori, è assolutamente **centrale promuovere la consapevolezza e la conoscenza dei cittadini europei sui loro diritti di movimento e residenza.**

Tra le varie cose, la ricerca ha mostrato la scarsa conoscenza sui diritti dei cittadini di paesi terzi familiari di cittadini comunitari, spiegando le ragioni di una violazione dei loro diritti piuttosto diffusa. Per combattere la disinformazione, Citizens Without Borders elaborerà prodotti informativi che saranno diffusi ai migranti e alle associazioni di tutela in tutte le occasioni pubbliche e non solo. La campagna di informazione multimediale si concentrerà sulla condizione del familiare del cittadino europeo, sul diritto a circolare e a risiedere nei paesi dell'Unione e sui diritti collegati alla residenza. Darà inoltre informazioni sugli strumenti di tutela esistenti online e sulle organizzazioni territoriali disponibili a supportare i cittadini europei nell'esercizio dei diritti e nella risoluzione di problemi pratici.

D'altro canto Citizens Without Borders è consapevole che è necessario costruire legami di fiducia tra i cittadini e le associazioni di sostegno, potenziando punti di riferimento fisici dove i cittadini possano incontrare personale competente in grado di intercettare i bisogni e orientare reclami e denunce verso iter efficaci. Per far questo sarà promossa dal progetto **una rete locale ed europea di sportelli informativi dedicati ai cittadini comunitari per la difesa dei diritti di libera circolazione e residenza.** Uno sportello Citizens Without Borders sarà quindi disponibile in tutte le organizzazioni partner del progetto, le quali coinvolgeranno altre realtà attive sul territorio per aderire al network. La rete degli sportelli attingerà saperi e competenze aggiornate dalla sezione Citizens Without Borders del sito www.meltingpot.org su cui sarà disponibile un archivio di materiali sul tema, tra cui i filmati delle lezioni di formazione e altri materiali multimediali. Grazie a tutto questo Citizens Without Borders sarà in grado anche di svolgere l'importante compito di punto di osservazione di come la Direttiva 38/2004/CE è applicata e rispettata in questi paesi europei, stimolando soluzioni positive. Di conseguenza, tutto ciò che emergerà dalle azioni di formazione, dai colloqui agli sportelli in termini di segnalazioni, reclami, denunce ecc costituisce un corpus di dati che permetterà al progetto di tradurre ogni problema individuale in questioni "collettive" da riportare alle istituzioni competenti al fine di elaborare soluzioni universali e possibilmente definitive. Si tratta di un possibile proseguimento e il convegno conclusivo che si terrà a Bruxelles costituisce l'occasione per presentare ai rappresentanti politici europei le azioni suggerite alle autorità locali e nazionali e la valutazione sui risultati che queste hanno prodotto.

La rete di Citizens Without Borders

54

Citizens Without Borders è una rete aperta, se desideri aderire e sostenere i diritti dei cittadini comunitari e dei loro familiari contatta una delle seguenti organizzazioni:

Italy

TRC – Melting Pot Europe

redazione@meltingpot.org

www.meltingpot.org

GVC – Gruppo di Volontariato Civile Onlus

gvc@gvc-italia.org

www.gvc-italia.org

France

FASTI – Fédération des associations de solidarité

avec les travailleurs immigrés

coordination@fasti.org

www.fasti.org

Czech Republic

SOZE – Society of Citizens Assisting Emigrants

soze@soze.cz

www.soze.cz

Spain

ANDAIRA

cooperativa@andaira.net

www.andaira.net

ACC – Consorcio de Cooperación

consorcioandaluz@andaluciasolidaria.org

www.consorcioacc.org

Romania

Asociatia Serviciul APEL

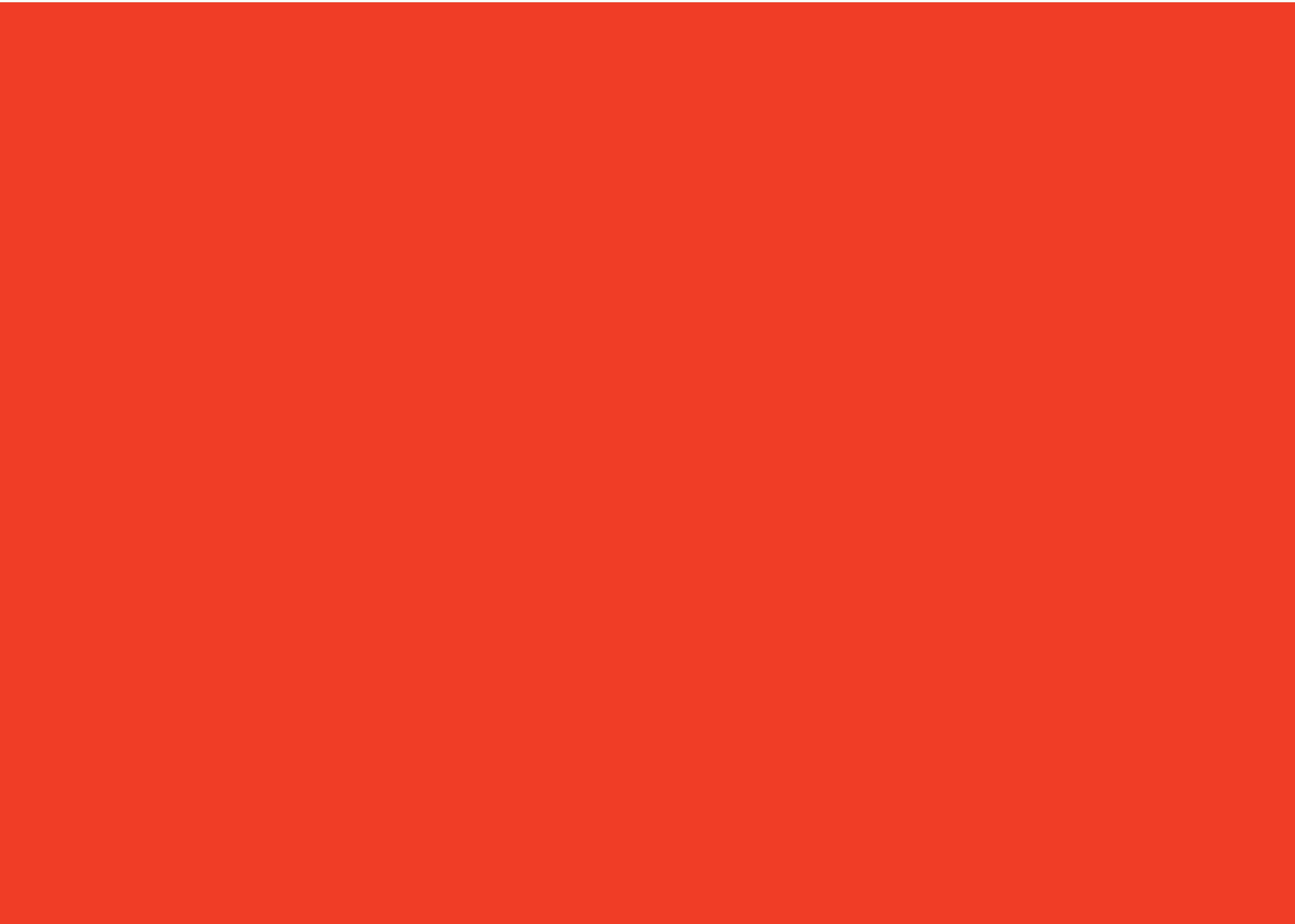
office.b@apelngo.ro

www.apelngo.ro



Questa licenza permette di riprodurre, distribuire, esporre al pubblico a condizione di attribuire la paternità dell'opera nei modi indicati dall'autore.

Questa pubblicazione è stata prodotta con il sostegno economico del programma
Fundamental Rights and Citizenship della Commissione Europea.
I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità degli autori e in nessun caso
possono essere ritenuti riflettere la posizione della Commissione Europea.



Co-finanziato dal programma Fundamental Rights and Citizenship dell'Unione Europea

