



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

**ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA
AD EST E LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI DI ETNIA ROM (*STRALCIO*)**

Relatore:

Chiar.mo Prof. FEDERICO LENZERINI

Correlatore:

Chiar.ma Prof.ssa MARIA LUISA PADELLETTI

Tesi di Laurea di:

ANTONIO DI BENEDETTO

ANNO ACCADEMICO 2010 – 2011

Indice dello stralcio

Introduzione

Capitolo IV

Le politiche nazionali sulla questione dei cittadini europei di etnia Rom

1. L'atteggiamento del Legislatore italiano nei confronti dei cittadini europei appartenenti alla minoranza Rom giunti in Italia
2. Il rapporto della commissione parlamentare sulla condizione di Rom e Sinti nel Paese
3. Le nuove procedure di iscrizione anagrafica in Italia e loro ricadute sui Rom cittadini dell'Unione
4. La questione dei c.d. contratti “di rimpatrio” e dei provvedimenti amministrativi di rimpatrio coattivo dei cittadini europei di etnia Rom
 - 4.1 I contratti di “rimpatrio volontario assistito” nell'esperienza italiana
 - 4.2 I contratti di “rimpatrio volontario assistito” nell'esperienza francese, e la *querelle* tra la Francia e la Commissione europea
5. I decreti “emergenza nomadi” e i provvedimenti di allontanamento coattivo disposti in Italia.

Osservazioni conclusive

Introduzione

Il diritto alla libera circolazione e soggiorno delle persone all'interno del territorio dell'Unione Europea è uno dei cardini dell'impianto edificato dai Trattati. Tra le quattro libertà fondamentali, è quella che più delle altre si rivolge a tutti i cittadini di ogni Stato membro e li chiama a costruire il *civis europeus*. Non a caso, è questo il primo diritto indicato tra quelli che discendono in forza dello *status* di cittadino dell'Unione Europea. È proprio nel progetto di un'unione tra i diversi popoli che risiede il legame a doppio filo tra l'istituto della cittadinanza dell'Unione e il diritto a circolare e soggiornare liberamente in tutto il territorio europeo.

La forza e la serietà di questo progetto è, però, messa a dura prova da quando Romania e Bulgaria sono diventati Stati membri e le loro grandi comunità di persone di etnia Rom hanno conseguentemente acquisito la titolarità dei diritti di cittadinanza europea.

La minoranza etnica più numerosa del Continente, martoriata da una secolare storia di soprusi ed emarginazione, si è trovata per la prima volta tutelata da una miriade di diritti e garanzie, in astratto idonei non solo ad emanciparla dal proprio stato di cronica sottomissione e debolezza, ma altresì a riconoscerla e valorizzarla come una risorsa per l'Europa.

Le reazioni degli altri Stati membri, però, sono state di chiusura e di respingimento. Sono nate inaspettate difficoltà nel recepimento del diritto di libera circolazione all'interno degli ordinamenti nazionali, e insospettabili resistenze a garantire i diritti cui sono ora titolari i cittadini europei di etnia Rom. All'interno del dibattito politico dei vari Paesi membri, i cittadini Rom sono stati additati alla stregua di un problema da risolvere, e la loro persecuzione si è spesso tradotta in motivo di vanto presso l'elettorato. L'Europa è andata in direzione opposta rispetto a quella di favorire l'inclusione sociale dei Rom e, di conseguenza, il benessere dell'intera collettività.

Il presente lavoro ha lo scopo di indagare in che misura la libertà fondamentale di circolazione viene rispettata e promossa, con particolare riguardo ai punti critici concernenti i cittadini Rom, nella convinzione che - in una fase storica di crisi politica ed economica dell'Unione - tale analisi può offrire una affidabile cartina di tornasole circa il reale valore del progetto europeo.

Si inizierà dalla trattazione delle fonti normative del diritto di libera circolazione nell'*acquis* europeo. Nel primo capitolo, infatti, si esporrà il susseguirsi delle disposizioni dei Trattati, e la loro evoluzione nei decenni; si esaminerà la produzione legislativa derivata, e la cruciale opera ermeneutica della Corte di giustizia. In tal modo si cercherà di fotografare il progressivo mutamento della natura di questa libertà fondamentale, la quale, dalla sua originaria concezione “mercantilista”, strumentale al corretto funzionamento del mercato unico, si è andata sempre più dirigendo verso una nuova configurazione di strumento di garanzia rivolto alla tutela della persona, “offrendole la possibilità di scegliere e poter accedere a condizioni di vita migliori”¹. Si dedicherà, quindi, uno sguardo approfondito alle limitazioni che la normativa e la giurisprudenza europee ammettono al diritto in parola.

Il secondo capitolo verterà sulle tribolate vicende che hanno interessato il recepimento in Italia della legislazione europea in tema di libera circolazione. L'analisi dei diversi decreti intervenuti a disciplinare la materia - a volte in modo alquanto inadeguato e confuso - mira a dimostrare come il clima da eterna campagna elettorale che caratterizza il nostro Paese dall'avvento della Seconda Repubblica abbia interferito con la serena trasposizione nell'ordinamento interno della legislazione europea, comportando lo scorretto adempimento degli obblighi imposti dall'Unione. Ciò, soprattutto, in ordine ai presupposti che legittimano la negazione del diritto a circolare e soggiornare nel territorio nazionale.

Le problematiche sorte in occasione dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione Europea e il regime transitorio relativo alla circolazione dei loro cittadini presso gli altri Stati membri saranno l'oggetto del terzo capitolo; in esso verrà altresì indagato il ruolo e l'effettivo peso che l'Unione Europea ha assunto negli anni come baluardo contro ogni tipo di discriminazione basata sull'origine etnica, e della sua attività a protezione dei diritti delle minoranze. Onde percepire gli effetti e i risultati di queste azioni nella concreta esperienza dei Rom che hanno esercitato la libertà di circolare da quando sono divenuti cittadini dell'Unione, ci si avvalerà, poi, dell'esaustiva relazione comparata “*La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell'Unione Europea*”, che l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali ha redatto nel 2009.

L'ultimo capitolo del presente elaborato si pone, infine, l'obiettivo di fornire tutti gli elementi per una valutazione critica delle politiche adottate in Italia nei confronti dei migranti di etnia Rom provenienti dai nuovi Stati membri. Lo si farà iniziando

¹ Roberta Calvano, Il caso Orfanopoulos e Oliveri: ovvero come la Corte di giustizia tutela i diritti di due detenuti tossicodipendenti, in Quaderni costituzionali, 2004, fasc. 3, pagg. 636-637.

dall'esame della generale situazione della minoranza Rom nel Paese, con l'ausilio del *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, a cura della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica. Ciò permetterà di inquadrare meglio il contesto nel quale si sviluppano quelle misure legislative e amministrative, di livello statale e locale, adottate per affrontare la “questione Rom” (anche indirettamente: si pensi alle novelle apportate in settori apparentemente diversi, come quello dell'iscrizione anagrafica, al fine di ostacolare l'esercizio dei diritti di cittadinanza da parte dei Rom) e consentirà di valutarne l'opportunità e meglio comprenderne gli effetti.

Si descriveranno, poi, quegli stratagemmi che – in seguito dall'adesione di Romania e Bulgaria all'Unione Europea - sono stati escogitati a livello locale al fine di facilitare l'espulsione dei cittadini dell'Unione dal territorio nazionale. Attraverso le denunce di alcune organizzazioni non governative, presentate innanzi diversi organismi sovranazionali, ci si propone di dimostrare che tali stratagemmi altro non sono che espulsioni collettive mascherate da “contratti di rimpatrio volontario e assistito”. Grazie all'efficacia dimostrata da questi “contratti” nell'aggirare il diritto europeo, essi sono peraltro stati adottati anche in altri Stati membri - fenomeno che, si vedrà, ha destato grande preoccupazione tra le istituzioni dell'Unione.

Per finire, l'attenzione verrà rivolta al c.d. “decreto emergenza nomadi” del 2008, emanato dal governo dell'epoca per gestire con mezzi e poteri straordinari le problematiche della minoranza Rom presente nel Paese, che è stato significativamente dichiarato illegittimo da una recentissima sentenza del Consiglio di Stato.

CAPITOLO IV

Le politiche nazionali sulla questione dei cittadini europei di etnia Rom

1. L'atteggiamento del Legislatore italiano nei confronti dei cittadini europei appartenenti alla minoranza Rom giunti in Italia.

Uno dei tratti caratterizzanti gli anni della Seconda Repubblica è stato l'avvento nel dibattito politico nazionale della “questione sicurezza”. Si è assistito ad un aumento esponenziale della “percezione dell'insicurezza”² da parte dell'opinione pubblica italiana, con la contestuale presenza di un vero e proprio bombardamento mediatico avente ad oggetto reati commessi da stranieri immigrati.

Il tragico omicidio Reggiani, cui si è fatto cenno³, ha dato il via ad un'impressionante esasperazione dei presunti problemi causati dalla presenza di cittadini europei – in quanto tali difficilmente espellibili ai sensi della direttiva n. 38 del 2004 - nel territorio nazionale. Si trattava di un tema inedito: mai, prima di quel momento, nell'immaginario collettivo italiano la figura del cittadino dell'Unione era stata rappresentata dal Rom indigente, cronicamente disoccupato e costretto a vivere nei tristemente famosi “campi nomadi”. Mai un diritto garantito dai Trattati dell'Unione Europea era stato considerato una minaccia per la serena e ordinata convivenza.

Improvvisamente, gli stranieri immigrati di etnia Rom sono diventati la causa di tutti i problemi del Paese. Ciò non solo a detta dei *mass media* interessati per varie ragioni a esasperare la discrasia tra sicurezza reale e sicurezza percepita; non solo secondo quegli “imprenditori politici del razzismo”⁴ che da tale discrasia mirano a trarre il massimo profitto politico; ma anche da quegli esponenti di forze progressiste che tali derive ci si aspetterebbe combattessero con decisione⁵. Ciò che si è verificato è stato un drammatico

2 Così Giovanni Palombarini, *La difficile società multi-etnica*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, X, fasc. 3-4, 2008, pag. 17.

3 Vedi *supra*, cap. II, par. 2.

4 Ancora Giovanni Palombarini, *La difficile società multi-etnica*, cit. sopra in nota 207, pag. 19.

5 All'inizio di novembre del 2007, l'allora sindaco di Roma e uomo di punta del neonato Partito Democratico, Walter Veltroni, dichiarava: «Prima dell'entrata della Romania nell'Unione Europea, Roma era la capitale più sicura del mondo... Bisogna riprendere i rimpatrii». Detto per inciso, secondo

impoverimento della dialettica politica nazionale, un gioco al ribasso delle soluzioni legislative ed amministrative proposte, un preoccupante imbarbarimento del linguaggio e del lessico di autorevoli personalità pubbliche e addirittura di atti legislativi di rango ordinario. Si trattava in buona sostanza di occupare un nuovo terreno del consenso popolare, e allo stesso tempo di trovare un diversivo che distraesse da scelte di politica economica basate sulla precarizzazione e sull'emarginazione del lavoro; in questa operazione nessuno è andato per il sottile⁶ e nessuno vi si è opposto fermamente⁷.

È stato osservato⁸ che il dibattito parlamentare è giunto a rinunciare deliberatamente alla neutralità razziale. Con una disinvoltura impensabile solo pochi anni prima, deputati e senatori, nel corso delle discussioni in Aula, non si sono preoccupati di usare perifrasi per indicare i destinatari dei provvedimenti restrittivi del diritto fondamentale alla libera circolazione e soggiorno. Non “i cittadini dell'Unione Europea che costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico”, ma semplicemente (e sinceramente) “i Rom”. E' stata rilevata anche una generale equiparazione tra la categoria dei “nomadi” e il gruppo etnico dei Rom, nonostante che, secondo recenti stime del Ministero dell'Interno, i Rom che praticano il nomadismo si attestino ormai solo sul 2-3%⁹ - inoltre un'analisi

Veltroni il decreto n.181/2007 è stato «la prima iniziativa politica» del Partito Democratico che ha rotto la classica dicotomia tra sicurezza di destra e solidarietà di sinistra. Negli stessi giorni, l'allora Presidente della Camera dei Deputati e segretario del Partito di Rifondazione Comunista, Fausto Bertinotti, affermava che per la sinistra non era sufficiente essere tollerante. Vedi Nando Sigona, *L'ultimo nemico pubblico: i rom romeni*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.osservazione.org/emergenzaromromeni.htm> (2-1-2012).

- 6 Raggelanti le dichiarazioni di importanti rappresentanti delle destre. Gianfranco Fini rilasciò un'intervista al Corriere della Sera nella quale definiva i rom come «una comunità non integrabile nella nostra società», persone che considerano «pressoché lecito e non immorale il furto, il non lavorare perché devono essere le donne a farlo magari prostituendosi, e non si fanno scrupolo di rapire bambini o di generare figli per destinarli all'accattonaggio». Fini accusava il decreto di essere blando e diceva che avrebbero dovuto essere espulse 200-250 mila persone dall'Italia. Inoltre, tacendo delle esternazioni della Lega Nord, si ricorda la dichiarazione del Prefetto di Roma all'indomani dell'approvazione del decreto n. 181: «Firmerò subito i primi decreti di espulsione. La linea dura è necessaria perché di fronte a delle bestie non si può che rispondere con la massima severità». Vedi Nando Sigona, *L'ultimo nemico pubblico: i rom romeni*, cit. sopra in nota 210.
- 7 La pur profonda preoccupazione mostrata dalla Chiesa cattolica è stata tardiva e non si è mai tradotta in dichiarazioni di aperta condanna. Nessuno dei partiti politici è poi riuscito a svolgere un ruolo analogo a quello ricoperto dal Partito Comunista Italiano negli anni del “boom” economico italiano che ha visto flussi migratori di massa dal Sud al Nord del Paese. Anche all'epoca – tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso - vi furono analoghi fenomeni di ostilità e razzismo che guardavano agli immigrati meridionali allo stesso modo in cui oggi si guarda a quelli stranieri. Allora, tuttavia, da una parte il Governo non adottò alcuna misura di contrasto al fenomeno migratorio, dall'altra il PCI con l'aiuto del sindacato riuscì a creare spazi di riflessione e confronto che aiutarono a superare artificiose contrapposizioni. Vedi G. Palombarini, *La difficile società multietnica*, cit. sopra in nota 207, pag. 20.
- 8 Vedi Giulia Perin, *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, in contributo alla conferenza internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, tenutasi a Milano il 16 -18 giugno 2010, reperibile sul sito internet: <http://rom.asgi.it/> (5/11/2011), pag. 25, e Alessandro Simoni, *Appunti per una lettura “romani” del “pacchetto sicurezza”*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, fasc. 4, pagg. 217 e ss.
- 9 Rapporto del ministero dell'Interno, *Pubblicazione sulle minoranze senza territori*, aprile 2006, disponibile all'indirizzo internet: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/La_pubblicazione_sulle_minoranze_senza_territorio.pdf

dettagliata della Comunità di Sant'Egidio conclude che “l'arrivo dei Rom/Zingari dell'est ha reso il fenomeno della sedentarizzazione ancora più evidente”¹⁰.

Questo preoccupante sdoganamento della discriminazione di Stato avvenne perché “verso gli stranieri non cittadini dell'Unione Europea, azioni repressive o di allontanamento [...] non necessitavano della ricerca di particolari basi legali, essendo sufficiente risvegliare lo *status* immanente di immigrato clandestino, con tutte le conseguenze del caso. L'afflusso (quale che sia stata la sua dimensione reale) dei Rom rumeni, unito alla loro acquisizione dello *status* di cittadini dell'Unione, ha rotto equilibri, certo perversi, ma comunque equilibri. La traumaticità per le istituzioni fu – come tutti ricordiamo – enorme. Anche una persona generalmente accorta, e interessata al problema rom come Giuliano Amato, non esitò a menzionare in dichiarazioni ufficiali la riduzione dell'emigrazione dei rom (non dei 'cittadini rumeni in condizione di indigenza e marginalità' o altro giro di parole) come un obiettivo della collaborazione tra Italia e Romania, realizzando un'inedita classificazione di un gruppo etnico come per definizione meno idoneo alla mobilità nell'ambito comunitario”¹¹ (sulla collaborazione tra Italia e Romania cui si fa riferimento, vedi *infra*, paragrafo 4).

Da simili presupposti sono nate le tormentate vicende dei decreti modificativi del decreto legge n. 30 del 2007, contenente disposizioni attuative della direttiva n. 38 del 2004 sul diritto a una libera circolazione e soggiorno in tutto il territorio dell'Unione Europea, delle quali si è riferito nel Capitolo II del presente lavoro, nonché i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che dichiaravano lo “stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi” nel territorio di varie regioni italiane¹², sulla base dei quali sono state portate avanti le misure di censimento - anche tramite rilievi foto-dattilografici cui si sono coinvolti soggetti minori - e gli sgomberi a più

(17/10/2011).

- 10 Documento inviato dalla Comunità di Sant'Egidio alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, in Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sintì e Caminanti in Italia*, 2009, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf> (18/11/2011), pag. 48.
- 11 Alessandro Simoni, *Appunti per una lettura “romani” del “pacchetto sicurezza”*, cit. sopra in nota 213, pagg. 220-221.
- 12 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, “Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio”, in Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008; Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 30 maggio 2008: Provvedimenti urgenti di protezione civile per affrontare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della Regione Campania (n. 3678); nel territorio della Regione Lombardia (n. 3677); nel territorio della Regione Lazio (n. 3676); Lo stato di emergenza nel 2008 e nel 2009 è stato esteso anche a Piemonte e Veneto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 38839 del 28 maggio 2009 ed Ordinanze 3776 e 38841 del 1 giugno 2009, ambedue pubblicati in Gazzetta Ufficiale n° 129 del 6 giugno 2009.

riprese censurati dalle Istituzioni dell'Unione e dalle organizzazioni a difesa dei diritti umani (come accennato *supra*, cap III, par. 3, e di cui si dirà più diffusamente *infra*, par. 5). L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha inviato una propria delegazione in visita conoscitiva in Italia subito dopo la dichiarazione da parte del Governo dello stato di emergenza. Essa ha ritenuto che i decreti in parola costituiscono una reazione sproporzionata “in relazione all'attuale dimensione delle minacce alla sicurezza dovute all'immigrazione irregolare e agli insediamenti di Rom e Sinti”. Inoltre, la delegazione si è detta preoccupata “che le misure adottate, individuando di fatto una particolare comunità denominata Rom o Sinti (o "nomadi"), insieme con i racconti spesso allarmisti e infiammatori dei media [...], abbiano fomentato un sentimento anti-Rom in larga parte della società e abbiano contribuito alla stigmatizzazione delle comunità Rom e Sinti in Italia”¹³.

2. Il rapporto della Commissione parlamentare per i diritti umani sulla condizione di Rom e Sinti nel Paese.

In risposta alla non più accettabile ignoranza ed agli insopportabili pregiudizi¹⁴ che caratterizzano le politiche pubbliche e le opinioni private rispetto alla questione Rom, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica ha iniziato, nell'ottobre del 2009, un'indagine conoscitiva dei problemi

13 Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 42.

14 Uno delle più diffuse dicerie popolari che colpiscono i Rom è quella che li vuole rapitori di bambini. Ebbene, secondo una recente indagine, relativa alle accuse di rapimento di minori rivolte a donne Rom e ai relativi sviluppi giudiziari, effettuata dal 1985 al 2006, è risultato che nessun individuo Rom sia mai stato condannato per un simile delitto. La Commissione per i diritti umani sostiene che dal dopoguerra ad oggi vi è stato un unico caso di tentato rapimento da parte di una minorenni Rom nei confronti di una minorenni *gagé*. “Ma, come ha spiegato il professore Leonardo Piasere nell'audizione presso la Commissione del 20 aprile 2010, esiste anche l'opinione reciproca, ovvero che i *gagé*, i non zingari, sottraggano i bambini a Rom e Sinti attraverso procedure di adozione e affidamento. Una ricerca svolta su sette tribunali minorili in un periodo che va dal 1985 al 2005-2006 mostra che in 21 anni sono stati dati in adozione 258 bambini Rom e Sinti, di cui il 93% Rom e il 7% Sinti; questo dato rappresenta il 2,6% delle procedure di adottabilità portate a termine nel periodo preso in esame. Conclude Piasere: «I Sinti e i Rom in Italia rappresentano una percentuale tra lo 0,1 e lo 0,2 della popolazione totale (una media ipotetica dello 0,15). Se la percentuale delle procedure fosse in analogia con la percentuale della popolazione, le procedure di adottabilità riguardanti i Sinti e i Rom non dovrebbero ammontare a 227 ma dovrebbero essere 13. Piasere si è posto una domanda provocatoria: «In Italia siamo sulla via di un genocidio culturale?»”, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 32.

concernenti la condizione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti in Italia¹⁵.

Secondo la Commissione, “la scelta di conoscere, in questo caso più che in altri, è di per sé una scelta politica. E non solo perché si tratta di rompere un circolo vizioso, una spirale nella quale ignoranza e pregiudizio si alimentano reciprocamente, ma perché la conoscenza porta alla luce degli spaccati sociali e delle condizioni di vita così drammatiche che possono essere tollerate solo se si decide di non guardarle, se si gira la testa dall'altra parte quando si incontra un bambino mendicante o si passa davanti a uno dei campi che costeggiano le periferie di tante nostre città.

Decidere di rompere questo velo di ignoranza, decidere di conoscere e di sapere è il punto di partenza senza il quale nessuna politica può essere costruita”¹⁶.

L'indagine parte dalla constatazione che in Italia esistono undici leggi regionali su Rom, Sinti e Caminanti, svariati atti regolamentativi locali e ordinanze municipali, ma manca il riconoscimento della minoranza linguistica Rom a livello legislativo nazionale e la sua inclusione nella lista delle minoranze linguistiche storiche protette¹⁷. Paradossalmente, a livello statale l'esistenza della minoranza Rom è riconosciuta solo in negativo attraverso gli atti e i decreti governativi che si occupano in primo luogo di questioni di ordine pubblico e sicurezza. Manca inoltre un piano di intervento elaborato a livello centrale che preveda risposte contemporaneamente *flessibili* alle esigenze della situazione di specie e la cui applicazione sia *condivisa* dai destinatari.

La predisposizione di una strategia meditata e complessiva non è possibile senza la disponibilità di dati certi, indispensabili per individuare i problemi e escogitare i modi migliori di rispondere e di impiegare le risorse. È stato già notato¹⁸ come a livello europeo sia difficoltoso collezionare statistiche riguardanti il numero e la situazione sociale dell'etnia Rom, e queste difficoltà si presentano anche nel contesto italiano. I motivi sono gli stessi: gran parte degli appartenenti alla minoranza Rom adotta “strategie mimetiche” per confondersi con il resto della popolazione, onde mettersi al riparo dai pregiudizi e dalle discriminazioni che tale appartenenza tristemente comporta. Così,

15 Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215.

16 *Ibidem*, pag. 3.

17 Di fronte alla contestazione della suddetta mancanza avanzata dal Consiglio dei Diritti Umani dell'Onu nel 2010, il Governo si è difeso affermando che le leggi statali poste a tutela delle minoranze linguistiche presuppongono la condizione di stabilità e della durata degli insediamenti in una determinata area del Paese. Le comunità Rom e Sinti presenti in Italia allora, a detta del nostro Esecutivo, non ottempererebbero questi criteri per la loro presunta mobilità. Al momento, la lista contenuta nella legge a tutela delle minoranze linguistiche, la n. 482 del 1999, include dodici minoranze ed è aperta a nuove aggiunte. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag.39.

18 Capitolo III, paragrafo 2.

essendo l'autoascrizione dell'interessato l'unico modo per attribuirgli l'identità Rom (non esistendo nè una entità statale di riferimento, né un credo religioso comune, né un'unica lingua, né comuni tradizioni culturali), ogni tentativo di censimento sembra destinato a produrre dati imprecisi e inaffidabili.

Esistono allora diverse stime sul numero effettivo di Rom nel nostro Paese, come riporta l'indagine della Commissione straordinaria del Senato: secondo un rapporto del Ministero dell'Interno del 2006¹⁹ “i risultati, pur non potendo essere considerati dal punto di vista statistico un censimento dettagliato, offrono comunque una stima numerica di circa 140.000 presenze totali di Rom, Sinti e Caminanti”. Lo stesso numero è confermato dai dati in possesso dalla Comunità di Sant'Egidio e da quelli forniti alla Commissione dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci). L'Unione Nazionale e Internazionale dei Rom e dei Sinti in Italia (Unirsi), invece, riporta una stima di 170.000 individui.

In tutti i casi, le persone appartenenti alla minoranza Rom in Italia rappresentano circa lo 0,2% della popolazione, una percentuale tra le più basse in Europa (“in Romania sono circa 1.800.000 e rappresentano l'8% della popolazione, in Bulgaria sono circa 700.000 pari all'8,4%, in Repubblica Ceca 250.000 pari al 2,4%, in Grecia 200.000 pari al 2%, in Spagna tra 650 e 800.000 pari all'1,6%, in Francia 280.000 pari allo 0,5%”).

Secondo l'organizzazione non governativa Opera Nomadi, i Rom e i Sinti aventi la cittadinanza italiana sarebbero circa la metà dei residenti nel territorio nazionale, un quarto sarebbero quelli provenienti dalla ex Jugoslavia, e i restanti dalla Romania, con presenze anche di Bulgari e di Polacchi. Dunque, circa un quarto della popolazione Rom residente in Italia è composta da cittadini dell'Unione Europea (ossia naturalmente quelli provenienti da Romania, Bulgaria e Polonia), il che porta a tre quarti del totale la quota degli appartenenti alla minoranza Rom in Italia che ivi risiedono *regolarmente*.

Il loro *status* giuridico di soggiornanti regolari, tuttavia, paradossalmente non li tutela dalle misure repressive congregate dalle autorità come deterrenti alla loro permanenza all'interno del territorio nazionale. Invero, secondo le parole del giurista Gianni Loy citate dalla Commissione, “«a fronte di una diversità di posizione giuridica ascrivibile allo *status* corrispondente alla cittadinanza, le comunità Rom e Sinti vivono in comunità dove l'omogeneità è rappresentata prevalentemente dall'appartenenza etnica e non dalla cittadinanza. Ne consegue che, *latu sensu*, tutti finiscono per essere destinatari di un medesimo trattamento indipendentemente dalla diversità dei diritti

¹⁹ Rapporto del ministero dell'Interno, *Pubblicazione sulle minoranze senza territori*, aprile 2006, cit. sopra in nota 214.

astrattamente posseduti»²⁰. È questa la situazione che si presenta in molti "campi" ed è questa la situazione creatasi, secondo Loy, in conseguenza del decreto del Presidente del Consiglio del 21 maggio 2008 [...] con il quale viene dichiarato lo stato di emergenza in Campania, Lombardia e Lazio: «Poiché lo *status* degli abitanti dei campi, sotto il profilo della cittadinanza, è composito, comprendendo cittadini dell'Unione Europea, cittadini extracomunitari e cittadini italiani» le misure previste da tale decreto finiscono per coinvolgere Rom e Sinti in quanto tali, indipendentemente dal loro *status* giuridico»²¹.

La ricerca indica in 40 mila il numero approssimativo di Rom, Sinti e Caminanti che vivono nei "campi nomadi". Si tratta di una sciagurata situazione abitativa che esiste (salvo rarissime eccezioni) solo in Italia, caratterizzata da "condizioni inumane e degradanti" ed "incompatibile con qualsiasi progetto di inclusione e integrazione, dove si riproducono quelle condizioni di crudele emarginazione i cui effetti si riversano poi nella vita delle città. È lì che generazione dopo generazione si perde il popolo delle discariche, un popolo fatto per più del quaranta per cento da bambini fino ai quattordici anni»²². I campi sono costituiti da un insieme di roulotte, containers o baracche costruite con materiali di fortuna, che spesso (specialmente ove non autorizzati) mancano di acqua corrente, sistema fognario, energia elettrica e riscaldamento, per cui si capisce bene come le condizioni igienico-sanitarie siano estremamente problematiche.

Una tale drammatica soluzione abitativa è nata intorno alla metà del secolo scorso, come risposta temporanea di livello locale in seguito all'arrivo dei Rom dalla ex Jugoslavia. La Comunità di Sant'Egidio spiega: "la risposta istituzionale è stata quella di trovare soluzioni per popolazioni nomadi. Molte regioni italiane hanno approvato leggi che prevedevano la creazione di 'campi'. Ma i campi realizzati (generalmente) sono state strutture pensate per la sosta temporanea e non per l'abitazione di gruppi sedentari.

20 Gianni Loy, *Violino tzigano. La condizione dei Rom in Italia tra stereotipi e diritti negati*, in *Rom e Sinti in Italia*, Ediesse, 2009.

21 La Comunità di Sant'Egidio, in un documento inviato alla Commissione per i diritti umani del Senato, inoltre aggiunge: "L'idea diffusa nei Gagé dello zingaro come straniero, nel senso di estraneo, ma anche di non cittadino, ha contagiato negli anni anche le istituzioni. Tutto ciò riguarda e colpisce maggiormente chi abita nei 'campi'. Non è raro che le pubbliche amministrazioni concepiscano uffici comuni per stranieri e nomadi: spesso può accadere che un Rom o un Sinto italiano debbano rivolgersi per far valere i propri diritti a questi uffici, che non dovrebbero avere competenza alcuna su italiani e sedentari. Allo stesso modo molte direttive ministeriali – ad esempio nel campo dell'istruzione – danno indicazioni per gli immigrati e i nomadi (intendendo l'insieme dei Rom e Sinti), considerandoli un insieme da dividere. Non è solo un problema terminologico. È un errore di conoscenza e valutazione, che ha ricadute sulle condizioni concrete di vita quotidiana dei Rom e Sinti di cittadinanza italiana, con l'unica differenza costituita dalla non 'spellibilità", Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 22.

22 Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 5.

Inoltre, molte municipalità hanno dato autorizzazioni (temporanee) a 'campi' senza le minime strutture d'accoglienza previste dalla legge (acqua corrente, fogne, luce) e ciò ha comportato che 2-3 generazioni di Rom/Zingari siano sostanzialmente nate e vissute in luoghi non molto dissimili dalle discariche, con tutte le conseguenze umane e sociali²³.

Nonostante i disastrosi risultati di questa politica, ancora nel 2009 il “Piano nomadi” lanciato dal Comune di Roma per affrontare e risolvere la piaga dell'emarginazione sociale e del degrado abitativo delle persone Rom, è imperniato sulla costruzione di tredici “villaggi autorizzati”, la chiusura degli ottanta campi abusivi e dei nove tollerati e la ristrutturazione dei campi già autorizzati. A tali campi dovrebbero potere accedere solo i Rom in possesso del Documento di autorizzazione allo stazionamento temporaneo (DAST), che attesta il diritto a sostare in presenza di determinati requisiti per un massimo di quattro anni. Dal Dast derivano anche alcuni obblighi: la manutenzione della piazzola assegnata, mantenere efficienti le strutture comuni, il pagamento di un canone mensile, nonché dei consumi familiari e della tassa sui rifiuti, e – soprattutto – quello di mandare a scuola i ragazzi.

L'organizzazione non governativa Amnesty International, nel rapporto presentato alla Commissione, ha riportato alcuni aspetti positivi del Piano nomadi romano, per quel che riguarda le condizioni abitative (“Per alcune persone che non hanno accesso all’acqua corrente o all’elettricità e che vivono in pessime condizioni sanitarie il trasferimento in un campo dove questi servizi esistono costituisce senz’altro un miglioramento²⁴) e per aver facilitato la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno (“Ovviamente il permesso di soggiorno in Italia è essenziale per gli stranieri sotto molti aspetti, il fatto è che per ottenere il permesso di soggiorno bisogna avere un lavoro e un indirizzo, laddove molti Rom vivono in campi abusivi o simili e quindi non sono in grado ovviamente di dare un recapito. Nello specifico del Piano nomadi accadrà quindi che tutti i nomadi che saranno inviati nei 13 campi avranno un proprio indirizzo, il che certamente faciliterà l’accesso al permesso di soggiorno²⁵).

Tuttavia, il rapporto di Amnesty non manca di sottolineare le gravi criticità presentate dal Piano nomadi del Comune di Roma: innanzitutto si rileva che il Piano appare destinato a lasciare senza alloggio oltre mille Rom presenti nel territorio

23 Documento inviato dalla Comunità di Sant'Egidio alla Commissione per i diritti umani del Senato, pag. 4, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 49.

24 Amnesty International, “*La risposta sbagliata*”, rapporto presentato alla Commissione. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 57.

25 *Ibidem*.

comunale; inoltre, si manifesta la ferma condanna per il modo in cui vengono chiusi i campi nomadi preesistenti che mancano di autorizzazione (sgomberi senza preavviso e che non offrono alternative per l'alloggio, e che riguardano anche campi non considerati nel Piano nomadi²⁶); infine, la critica decisiva evidenzia la completa mancanza di un percorso che miri al superamento definitivo della politica abitativa basata su insediamenti separati dal resto della città, ovvero la mancanza di una qualsiasi misura volta a favorire l'accesso dei Rom ad un alloggio convenzionale.

Eppure, non mancano esempi di esperienze locali che sono riuscite ad emancipare la minoranza Rom dalla segregazione del campo nomadi. Il rapporto della Commissione ricorda il caso del Comune di Modena, che ha definitivamente chiuso il campo presente nel proprio territorio ed ha insediato 75 nuclei familiari in 13 nuove microaree. Si enfatizza anche il caso del Comune di Padova, che grazie a un finanziamento ministeriale ha adottato il metodo dell'autocostruzione, con il quale 8 Sinti sono stati coinvolti nella realizzazione di 11 appartamenti nei quali adesso vivono 32 persone. Si segnala anche l'esperienza di autocostruzione del tutto simile avutasi nel Comune di Settimo Torinese. Infine, si riporta la buona pratica del Comune di Bologna, il cui Servizio di Integrazione culturale ha reperito le risorse abitative che han permesso l'inserimento in appartamento di 200 persone Rom.

L'importanza di un adeguato e dignitoso alloggio viene percepita anche da chi affronta il problema dell'educazione dei minori Rom. Si tratta effettivamente di un problema, in quanto – secondo Opera Nomadi – vi sono almeno 20.000 Rom sotto i dodici anni, in massima parte provenienti dalla Romania e dai Paesi dell'ex Jugoslavia, che evadono l'obbligo scolastico. Per di più, si stima che i restanti minori Rom e Sinti si trovano in un ritardo didattico di tre anni rispetto ai coetanei italiani²⁷. Ebbene, nelle comunità Rom che vivono in buone condizioni economiche i giovani frequentano le scuole superiori, e negli altri Paesi europei non è più eccezionale che si iscrivano all'Università. Ma può costituire un inizio sufficiente il solo attrezzare adeguatamente le abitazioni dove essi vivono: secondo le esperienze fornite dagli enti locali e dalle organizzazioni non governative coinvolte in progetti di coinvolgimento didattico, il semplice allaccio alla rete idrica ed elettrica ha favorito l'inserimento e la frequenza scolastica. L'ANCI ha dichiarato alla Commissione che “i dati circa l'aumento del tasso di scolarizzazione dei bambini e adolescenti che vivono in situazioni non degradate

26 Vedi *infra*, paragrafo 4.1.

27 Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 61.

conferma il legame diretto tra le condizioni di vita e l'integrazione scolastica”²⁸.

Secondo i dati forniti dalla Commissione europea²⁹ e riportati nella presente indagine, l'Italia sta facendo un utilizzo deludente dei finanziamenti messi a disposizione dall'Unione Europea attraverso i Fondi strutturali per favorire l'inclusione sociale delle popolazioni svantaggiate. Infatti, le somme impegnate dal nostro Paese in questo settore sono inferiori rispetto alla media degli altri Stati membri. Dei 28 miliardi di euro messi a disposizione dell'Italia dai Fondi europei per il quinquennio 2007-2013, 7 miliardi fanno parte del Fondo Sociale Europeo che mira ad agire specificamente in direzione dell'integrazione dei più deboli. La programmazione prevista dall'Italia per il quinquennio indicato, tuttavia, prevede l'utilizzo di soli 600 milioni di euro per l'attuazione di progetti che mirino a promuovere l'inclusione sociale degli emarginati.

3. Le nuove procedure di iscrizione anagrafica in Italia e loro ricadute sui Rom cittadini dell'Unione.

Il pieno esercizio del diritto europeo di libera circolazione e soggiorno da parte di chi ne è titolare è stato messo sotto attacco anche attraverso le recenti modifiche apportate alla disciplina dell'iscrizione anagrafica. Il Decreto Legislativo n. 30 del 2007 prima, e da ultimo la legge n. 94 del 2009³⁰, hanno infatti apportato una serie di modifiche alla legge che contiene la normativa dell'anagrafe in Italia, la n. 1228 del 1954³¹.

La regolare posizione anagrafica costituisce - nel nostro ordinamento nazionale - la premessa fondamentale per beneficiare dell'assistenza sanitaria nazionale, per esercitare il proprio diritto di voto, per iscriversi alle liste di collocamento, per aprire la partita IVA, per regolarizzare il rapporto con eventuali datori di lavoro, collaboratori e clienti, per beneficiare di una pensione e, in generale, per godere dei diritti di cittadinanza sociale e politica. La regolare tenuta dei registri anagrafici è inoltre indispensabile allo Stato per individuare i soggetti nello spazio in cui vivono, onde assolvere importanti compiti che gli sono propri: si pensi alla notifica degli atti, alla protezione dei minori sui

28 Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, cit. sopra in nota 215, pag. 71.

29 Dati reperibili all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members/it_it.htm (21/11/2011).

30 Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128.

31 Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 8 del 12 gennaio 1955.

quali i detti soggetti esercitano la potestà e alla verifica dell'adempimento del loro obbligo scolastico, al censimento della popolazione, alla pianificazione dei servizi, al controllo della salute pubblica, ed ancora altro³².

La giurisprudenza interna ha riconosciuto l'enorme rilevanza funzionale di questo istituto, ed ha qualificato la pretesa del singolo all'iscrizione anagrafica come un *diritto soggettivo* incondizionato per i cittadini italiani, e subordinato al solo presupposto della regolarità della presenza sul territorio nazionale per gli stranieri³³. Ciò comporta che l'eventuale negazione di tale diritto da parte della pubblica amministrazione è configurabile non soltanto come atto illegittimo, ma altresì illecito e dunque fonte di responsabilità civile ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile³⁴.

Uno straniero è regolarmente presente all'interno del territorio nazionale quando vi risiede in conformità alle prescrizioni di legge, ovvero quando egli vi si trova in una "condizione oggettiva e formale di non espellibilità"³⁵. Una volta soddisfatto questo presupposto, la regola fondamentale che informa la legge anagrafica, in forza dell'articolo 6, comma 7 del D. Lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico sull'immigrazione), è quella della sostanziale equiparazione dello straniero al cittadino italiano.

I criteri di iscrizione anagrafica posti dalla legge n. 1228/1954 sono due: quello fondato sulla *residenza*, così come intesa dall'articolo 43, comma 2 del codice civile ("la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale"); quello fondato sul *domicilio* (il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi, art. 43, c. 1 cod. civ.), predisposto onde assicurare una soluzione per la registrazione all'anagrafe di coloro che non dispongono di una "dimora abituale", ovvero delle persone c.d. "senza fissa dimora".

La categoria dei "senza fissa dimora" comprende tradizionalmente le persone in gravi difficoltà economiche, sociali, familiari o di salute (si pensi ai senza tetto, ai clochard, ai malati di mente), ovvero le persone che per svariati motivi non prendono un alloggio stabile presso alcun luogo (i Rom o le altre comunità che praticano il nomadismo, i circensi, i giostrai, gli artigiani itineranti, i marinai, i girovaghi). Oggi si è purtroppo diffuso il caso degli stranieri immigrati che sono costretti a passare da una soluzione abitativa precaria e temporanea all'altra (è il caso dei Rom, che vivono in

32 Si veda Morozzo della Rocca, *Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2009, fasc. 2, pag. 61, e la bibliografia riportata nella nota 14 del contributo.

33 Così Vrenna, *Rapporti tra stranieri e anagrafe: spunti problematici*, in *Gli stranieri*, 2003, fasc. 4, pag. 407 ss.

34 In tal senso Morozzo della Rocca, *Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza*, cit. sopra in nota 237, pag. 49.

35 *Ibidem*, pag. 52.

campi non autorizzati ripetutamente sgomberati dalle forze di polizia e a cui non viene offerta alcuna sistemazione alternativa).

Prima della riforma legislativa, la persona senza fissa dimora poteva liberamente ed incondizionatamente eleggere il proprio domicilio ai fini anagrafici ovunque desiderasse. Questa facoltà era però apertamente osteggiata dalla prassi applicativa delle ordinanze comunali, che, nonostante la lettera della legge, richiedevano la condizione della presenza “abituale e continuativa” sul proprio territorio³⁶. Si tratta di una prassi che tradisce la tentazione dei Comuni di agire come dei piccoli Stati e vietare la presenza sul proprio territorio di quei soggetti sgraditi in ragione della loro precarietà economica e sociale. “Peccato che, a differenza dello Stato, il Comune non goda di alcuna discrezionalità nello scegliersi i residenti che più lo aggradano: in base alla [ormai precedente, *ndA*] legge, tanto i cittadini quanto gli stranieri regolarmente residenti, indipendentemente dal fatto che vivano in una villa o lungo l'argine di un fiume o in un'abitazione fatiscente, hanno diritto all'iscrizione anagrafica nel Comune”³⁷ in cui eleggono domicilio per ottemperare agli adempimenti anagrafici. Così dovette intervenire il Ministero dell'Interno con alcune circolari, ove veniva ribadito che “per alcune particolari categorie di persone, nei cui confronti non è riscontrabile il requisito della dimora abituale, la legge anagrafica ha preso in considerazione un solo Comune, quello eletto a domicilio dall'interessato”³⁸. Parimenti veniva ricordato che “il servizio anagrafico, unitamente ad altri, è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai Comuni per conto dello stesso”³⁹.

La recente novella posta in essere dall'articolo 3, comma 38, della legge n. 94 del 2009 (“disposizioni in materia di sicurezza pubblica”), che sostituisce l'articolo 2, comma 3, della legge n. 1228 del 1954, sembra volere fornire una qualche base legittimante ai richiamati provvedimenti comunali. Essa infatti dispone che la persona senza fissa dimora richiedente l'iscrizione “è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva

36 Si veda ad esempio l'ordinanza n. 2005/474 del Comune di Firenze, che ha l'esplicito scopo di limitare le iscrizioni a causa “dell'enorme afflusso di persone provenienti da realtà non fiorentine”. Vedi l'indirizzo http://centroservizi.lineacomune.it/ssproxy/comune_di_firenze/identita/anagrafe/anagrafe_residenti/seziona_fissa_dimora.html (30-12-2011).

37 Giulia Perin, *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, cit. sopra in nota 213, pag. 22.

38 Circolare del Ministero dell'Interno n. 1/1997, Gazzetta Ufficiale n. 36, 13 febbraio 1997. Oggetto: d.p.r. 16 settembre 1996 n. 610, “aggiornamento della carta di circolazione per cambio di residenza o abitazione”.

39 Circolare del Ministero dell'Interno n. 8/1995, reperibile all'indirizzo internet: <http://notaiocarlogiani.it/foto/050623135142.pdf> (30-12-2011).

sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita”. È dunque addossato al richiedente l'onere di provare che la sede principale dei suoi affari e interessi si trova all'interno del territorio comunale. Secondo alcuni commentatori, un siffatto onere probatorio “in alcuni Comuni, potrebbe essere utilizzato scorrettamente per ostacolare la concreta affermazione del diritto di residenza della persona senza fissa dimora”⁴⁰. Di certo, la definizione di domicilio (centro dei propri affari e interessi) è talmente generica da poter ricomprendere interessi di natura economica come anche di natura personale, sociale, culturale⁴¹. Sicchè “se bene interpretata ed applicata, la novella dell’art. 2 della legge anagrafica si sostanzierà, per un verso, nella sola esclusione dall’anagrafe di quei «senza fissa dimora» che effettivamente non abbiano alcun legame, nè una effettiva frequentazione, con i luoghi e le persone della comunità territoriale. [...] Deve per altro verso osservarsi come la novella legislativa rafforzi la funzione accertativa dell’ufficiale di anagrafe, facendo scomparire ogni possibile dubbio sulla mera elettività del domicilio (non più configurabile), ma senza con ciò impedire a chiunque conduca la propria esistenza sul territorio del Comune, anche se in condizioni di estrema indigenza, di risultarne cittadino e far valere i diritti di residenza che da ciò conseguono”⁴². Solo ove ciò non accada, è ammissibile il ricorso alla *extrema ratio* dell'iscrizione presso l'anagrafe del Comune di nascita, soluzione oltremodo rigida che sarebbe sempre meglio cercare di evitare usando la misura del “buon senso”⁴³.

L'articolo 3, comma 39, della legge n. 94 del 2009 aggiunge allo stesso articolo 2 della legge n. 1228 del 1954 un nuovo comma dopo il terzo. Questo istituisce, “senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato”, un registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora, da tenersi presso il Ministero dell'Interno. Più voci in dottrina hanno avvertito in questa disposizione una malcelata natura poliziesca⁴⁴. La schedatura di tutte

40 Morozzo della Rocca, *Le nuove regole dell'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora*, in *Lo stato civile italiano*, novembre 2009, pag. 838.

41 In questo senso, Minardi, *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza” - L'iscrizione delle persone senza fissa dimora*, in *I servizi demografici*, 2009, fasc. 10, pag. 7.

42 Morozzo della Rocca, *Le nuove regole dell'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora*, cit. sopra in nota 245, pag. 840-841.

43 Così suggerisce Minardi, *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza” - L'iscrizione delle persone senza fissa dimora*, cit. sopra in nota 246, pag. 9.

44 *Ibidem*, pag. 9, e Mariani, *Iscrizione anagrafica e domiciliatio: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010, fasc. 1, pagg. 88-89. Mariani peraltro aggiunge: “il riferimento al fatto che tale strumento si troverà sotto la responsabilità dell'organo adibito alla prevenzione dei reati non può non evocare un ritorno dell'Italia al passato, alla situazione in cui il vagabondaggio e la mendicizia erano un reato contro la pace pubblica e i nomi dei vagabondi erano tra quelli dei criminali. Qualcosa di non così lontano dal sistema racchiuso nel codice penale del 1839 e nella legge di pubblica sicurezza del 1854 del Regno di Sardegna, che prevedeva una pena da 3 a 6 mesi, un obbligo di eleggersi domicilio stabile e un atto di sottomissione. Un'idea non distante neanche dalla successiva legge di pubblica sicurezza del 1859, conservata in quella del 1865, istitutiva di un passaporto per l'interno, destinato

le persone senza fissa dimora presso gli uffici centrali del Ministero dell'Interno non appare avere scopi diversi da quelli repressivi e di controllo – nonostante la relazione annessa al disegno di legge affermi che essa è nata per ragioni di protezione delle fasce più deboli⁴⁵. Se la *ratio* dell'istituzione di un siffatto registro si potesse trovare davvero nella volontà di tutela dei bisognosi, questo si sarebbe più plausibilmente tenuto presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. In Francia, ad esempio, un analogo registro esiste, ma a livello locale, e solo i servizi sociali hanno la possibilità di accedervi, per meglio organizzare le proprie attività⁴⁶.

La riforma dell'articolo 1 della legge n. 1228 del 1954, così come proposta dal disegno di legge n. 733 del 2008 (il quale ha portato alla promulgazione della legge n. 94 del 2009), avrebbe avuto effetti dirompenti sul sistema anagrafico italiano, “un sistema normativo che affonda le sue radici nei principi sui quali è sorta la stessa unità d'Italia, come poi affermati dalla vigente Costituzione della Repubblica”⁴⁷. Essa mirava infatti a imporre il dovere, in capo al personale dell'ufficio anagrafico addetto all'accertamento, di verificare che il richiedente l'iscrizione disponesse di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Si proponeva un radicale snaturamento della funzione dell'iscrizione dell'anagrafe, che è la registrazione di “notizie relative a singole persone o aggregati pluripersonali mediante l'ordinata tenuta di una certa documentazione in un determinato momento in un dato ambito territoriale”⁴⁸. È un obbligo civico – si è detto - di fondamentale importanza, che si configura come un diritto soggettivo in capo ai richiedenti, il quale dunque non può risultare sottoposto ad alcuna condizione⁴⁹.

solo alle persone sospette come i vagabondi. Se torniamo ancora più indietro nel tempo, questo Registro non sembra, nella sua logica, nemmeno così diverso dai grandi internamenti del XVII secolo descritti da Foucault nella sua *Storia della follia*: se al tempo i lebbrosari, ormai vuoti, una volta finita la peste, venivano in tutta Europa riempiti di vagabondi, corrigendi, poveri, e 'teste matte', ora i nomi dei medesimi vengono fissati in un Registro nella stessa direzione di esclusione e controllo”.

45 Relazione annessa al disegno di legge n. 733/2008 delle Commissioni permanenti riunite (Affari costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno e Giustizia, con relatori Berselli e Vizzini), comunicata alla Presidenza l'11 novembre 2008.

46 Loi n. 69-3 del 3 gennaio 1969.

47 Minardi, *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza” - Verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile*, in I servizi demografici, 2009, fasc. 9, pag. 6, il quale nota che “le limitazioni poste dalla prima proposta di riforma della legge anagrafica a diritti fondamentali costituzionalmente garantiti avrebbe comportato, se approvate definitivamente, un rilievo di illegittimità costituzionale pressochè certo”.

48 Mucci, *I servizi anagrafici, dello stato civile ed elettorali*, in Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Torino, 2003, pag. 75.

49 Appare utile riportare le autorevoli considerazioni di Morozzo della Rocca, in *Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza*, cit. sopra in nota 237: “si dimentica la natura meramente accertativa dell'iscrizione anagrafica, la quale dovrebbe limitarsi a registrare il fatto della presenza, con carattere di volontarietà e di prevalenza, della persona sul territorio comunale [...] e si pretende invece di trasformare detto atto accertativo in un provvedimento

Il testo definitivo dell'articolo 1, comma 18, della legge n. 94 del 2009 (che ha inserito un nuovo comma dopo il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 1228 del 1954), ha allora decisamente attenuato, se non addirittura annullato, la portata riformatrice della previsione in esame, limitandosi a prevedere una mera facoltà di verifica del soddisfacimento dei requisiti igienico-sanitari dell'immobile abitato.

Letta in combinato disposto con il primo comma dello stesso articolo, la nuova previsione non intacca affatto il diritto-dovere all'iscrizione anagrafica di tutte le persone regolarmente residenti nel territorio comunale. Nulla è cambiato in merito all'accertamento delle condizioni necessarie ad ottenere l'iscrizione anagrafica, atteso che la possibilità per il Comune di verificare la conformità degli alloggi ai requisiti igienico-sanitari posti dalle vigenti normative sussisteva già in precedenza. Tra i poteri dei Sindaci, infatti, vi è quello di condurre verifiche circa le condizioni igienico-sanitarie, di regolarità urbanistica, fiscale e amministrativa di tutti gli immobili presenti sul territorio comunale⁵⁰.

A ben vedere, si tratta allora di un'ennesima misura inutile, che risponde a logiche estranee all'ordinata tenuta dei registri anagrafici. La *ratio* di simili provvedimenti va piuttosto ricercata nell'intenzione di edificare un impianto di mera portata simbolica o – peggio – demagogica; nel goffo tentativo di legittimare sul piano legislativo quegli atteggiamenti “anti-poveri” e xenofobi che connotano i proclama di alcune forze politiche e le ordinanze comunali di molti Sindaci. Tale previsione, infatti, ribadendo un potere discrezionale che già faceva capo ai Comuni, non fa altro che accentuare la possibilità che si verifichino discriminazioni dirette nei confronti di chi versa in precarie condizioni economiche e discriminazioni indirette verso gli stranieri e verso coloro che appartengono alla minoranza Rom. In dottrina è stato infatti lanciato l'allarme per la messa in atto di una “discriminazione indiretta [...] 'per razza' nei confronti degli appartenenti alle minoranze rom e sinte, i quali di regola non dispongono di un immobile e dimorano all'interno di roulotte e di tendopoli sorte spontaneamente nelle periferie dei centri urbani, e che non di rado cambiano residenza perchè costretti dalle ordinanze di sgombero ad abbandonare certi siti”⁵¹, e per la riconducibilità della norma in esame, sebbene “formalmente neutra [...], a una *ratio legis* esplicitamente antizingara”⁵².

concessorio fondato su un giudizio di meritevolezza sociale della richiesta di appartenenza della persona alla comunità locale. Una meritevolezza, peraltro, misurata su requisiti patrimoniali di spirito ottocentesco, come quello relativo alla qualità della casa di abitazione”.

50 Art. 54 del D.Lgs. n. 267 del 2000. Vedi, nello stesso senso, Minardi, *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza” - Verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile*, cit. sopra in nota 252, pagg. 6-7.

51 Cherchi, *I diritti dello straniero*, in Cherchi e Loy (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, Ediesse, 2009, pagg. 155-156.

52 Simoni, *Appunti per una lettura “romani” del “pacchetto sicurezza”*, cit. sopra in nota 213, pag. 222.

La funzione civica essenziale che caratterizza l'anagrafe è stata distorta anche con l'introduzione di una speciale procedura di iscrizione per i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione da parte del Decreto Legislativo n. 30 del 2007.

Si è esaminato *supra*⁵³ come, in base all'articolo 9 del decreto, i cittadini europei che intendano soggiornare in Italia per un lasso di tempo superiore a 90 giorni abbiano l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'anagrafe – anche se, si badi bene, gli stessi intendano soggiornare nel nostro Paese 90 giorni più uno. Sta qui lo snaturamento della funzione anagrafica: si iscrive nei registri un soggetto che non può essere considerato in alcun modo residente, ma al più “temporaneamente dimorante”⁵⁴. È un obbligo sanzionato con una misura ben più afflittiva dell'ammenda comminata dalla legge n. 1228 del 1954: la misura dell'allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno (ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. n. 30/2007 – vedi *supra*, cap. II).

Come si ricorderà, l'articolo 9 impone che i facenti richiesta producano la documentazione attestante il soddisfacimento dei requisiti di cui all'articolo 7 del decreto (vale a dire, in alternativa: la propria qualità di lavoratore o studente o familiare di un avente diritto di soggiorno ai sensi del decreto; il possesso di risorse economiche sufficienti e la titolarità di una polizza sanitaria). In questo modo gli ufficiali dell'anagrafe si ritrovano a ricoprire un inedito ruolo di ufficiali di polizia dell'immigrazione, avendo il compito di controllare le prescritte verifiche documentali. “L'impressione è che l'unificazione in un unico procedimento amministrativo dell'autorizzazione al soggiorno e della verifica anagrafica – almeno nei termini in cui è stato pensato dal legislatore – costituisca già di per sé una violazione a livello normativo degli obblighi di adempimento della direttiva comunitaria in materia di libertà di stabilimento dei cittadini dei paesi membri. L'ufficiale di stato civile dovrebbe infatti verificare – in base alla disciplina anagrafica di cui il d.lgs. 30/2007 afferma genericamente l'applicabilità anche ai cittadini comunitari – che lo straniero cittadino di un paese membro e i suoi familiari siano effettivamente residenti sul territorio comunale, mentre il diritto comunitario è chiaro nell'attribuire il diritto di soggiorno ai cittadini europei che abbiano la capacità di mantenersi assieme ai loro familiari *anche nel caso in*

Si veda altresì Mariani, *Iscrizione anagrafica e domiciliazione: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi*, cit. sopra in nota 249, pagg. 94-95. Ad entrambi i contributi si rinvia per una disamina di vari disegni di legge contenenti misure esplicitamente rivolte a contrastare il fenomeno del *nomadismo*.

53 Capitolo II, paragrafo I.

54 Morozzo della Rocca, in *Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza*, cit. sopra in nota 237, pag. 58.

*cui, per scelta o per necessità, non abbiano i requisiti anagrafici di residenza in un determinato territorio comunale*⁵⁵, come nel caso dei cittadini dell'Unione appartenenti alla minoranza Rom che praticino, o siano costretti a praticare a suon di sgomberi, il nomadismo.

4. La questione dei c.d. contratti “di rimpatrio” e dei provvedimenti amministrativi di rimpatrio coattivo dei cittadini europei di etnia Rom.

4.1 I contratti di “rimpatrio volontario assistito” nell'esperienza italiana

L'analisi delle politiche nazionali applicate nei confronti dei cittadini dell'Unione europea appartenenti alla minoranza Rom – fin qui svolta - disegna un chiaro scenario d'insieme. Vi appare manifesto come il complesso degli effetti (a volte anche solo simbolici) delle misure adottate è orientato ad un unico e preciso fine. Nonostante i diritti e i principi solennemente enunciati dai Trattati europei, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, dalla CEDU e dalla Costituzione, e malgrado le dichiarazioni di intenti provenienti dalle sfere istituzionali del Paese (che però spesso – si è visto – sono invece piuttosto sincere), il fine cui si fa riferimento non sembra affatto essere quello dell'apertura e dello scambio, dell'integrazione e dell'inclusione sociale. L'obiettivo che emerge, al contrario, è quello di far sì che *tutti* i soggetti di etnia Rom lascino il territorio italiano, pur ove siano titolari del pieno diritto a soggiornarvi – o meglio, far sì che le azioni promosse *appaiano* tese a questo risultato, all'interno di logiche fondate sulla ricerca del consenso elettorale.

Le autorità nazionali di ogni livello, per raggiungere questo scopo, si sono servite di diversi mezzi, che vanno da una legislazione restrittiva ed incompatibile con un corretto recepimento dei diritti garantiti dall'Unione europea (come si è visto, violati non solo dalle leggi in tema di circolazione, ma pure da quelle in materia di anagrafe), ad un uso

55 *Ibidem*, pagg. 58-59, corsivo mio.

discriminatorio e mirato degli strumenti di polizia (soprattutto nella forma degli sgomberi) sotto lo standardo del mantenimento dell'ordine pubblico.

Tra questi mezzi bisogna annoverarne alcuni dalla natura particolare, i c.d. contratti “di rimpatrio volontario” o “di rimpatrio assistito”. Si comprenderà meglio di che si tratta ripercorrendo la storia del loro utilizzo nell'ambito della questione Rom.

Il primo ente ad utilizzare un simile *escamotage* per potere allontanare i Rom, nonostante avessero appena mutato *status* giuridico, avendo acquisito la cittadinanza dell'Unione, è stato il Comune di Roma, sotto l'amministrazione di centro-sinistra. Già nella prima metà del 2007, il Sindaco di allora si era recato a Bucarest per concludere accordi di collaborazione con le autorità del posto. Egli intendeva offrire del denaro sia ai migranti, sia agli enti locali per favorire il rientro dei lavoratori Rom. Il primo “rimpatrio assistito” avvenuto nell'ambito di questa operazione, che ha coinvolto 45 persone, tra cui sette minorenni, è avvenuto il 3 ottobre del 2007 ed è stato salutato con soddisfazione dal Sindaco romano, che ha parlato di lavoro garantito per tutti e di rete di solidarietà allestita in Romania⁵⁶. Maggiori perplessità in proposito venivano invece espresse dai Sindaci delle città romene destinate ad accogliere i Rom, i quali lamentavano difficoltà nell'accoglimento, e dalla stampa locale⁵⁷.

Il 24 ottobre dello stesso anno si svolse un incontro tra il Ministro dell'Interno italiano, Giuliano Amato, e il suo omologo romeno, Cristian David, volto a raggiungere un accordo circa le strategie per limitare i flussi migratori tra i due Paesi⁵⁸. L'intesa prevedeva, in particolare, la predisposizione di programmi che favorissero il rimpatrio volontario dei Rom⁵⁹; questi non hanno mai visto la luce a causa degli sconvolgimenti politici immediatamente successivi di cui si è fatto cenno nel terzo capitolo di questo lavoro, che hanno portato alla crisi di governo e a nuove elezioni.

Analogo esperimento è stato posto in essere a Pavia, dove la Giunta comunale, tra il 31 agosto ed il 3 settembre 2007, ha offerto una cifra compresa tra i 150 e i 300 euro ai capifamiglia Rom per lasciare il territorio pavese. In molti avevano accettato: sono stati così caricati su dei pullman e lasciati nell'hinterland milanese. Stando a quanto riferisce

56 Vedi la dichiarazione dell'allora Sindaco di Roma Walter Veltroni, risalente allo stesso 3 ottobre 2007, in <http://www.iloveroma.it/articoli/parole3ottobre2007.htm> (5-12-2011).

57 Vedi l'articolo del quotidiano romeno Metropoli del 27 giugno 2007, tradotto in italiano dall'Associazione Antigone, reperibile all'indirizzo internet: http://www.osservatorioantigone.it/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1332 (5-12-2011).

58 Delle opinioni del Ministro Amato riguardo l'esercizio dei diritti di cittadinanza da parte delle persone Rom si è già reso conto *supra*, paragrafo 1.

59 Vedi il comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 24 ottobre 2007, reperibile all'indirizzo internet: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/sicurezza/0895_2007_10_24_accordo_italo_romeno_con_ministri_Amato_David.html_333532527.html (5-12-2011).

la redazione di un sito Internet che si occupa di queste tematiche, sono poi ritornati quasi tutti⁶⁰.

Aspetti di ulteriore complessità presentano le politiche verso i Rom del Comune di Pisa. Qui sembrava di assistere alla messa in atto di un esemplare modello di intervento finalizzato all'integrazione ed alla sistemazione abitativa dei più deboli (il progetto "*Le città sottili*", esposto *supra* al capitolo III, paragrafo 3). Purtroppo, la disponibilità a promuovere buone pratiche alloggiative e lavorative, se ha dato ottimi risultati per le famiglie Rom coinvolte⁶¹, ha significato la persecuzione e la totale chiusura verso i Rom che non sono stati compresi nel suddetto progetto. Ciò si è verificato a partire dall'inizio del 2008, come al solito durante la campagna elettorale per le amministrative. In nome della "questione sicurezza", la Polizia municipale ha denunciato per occupazione di suolo privato tutte le famiglie Rom residenti in campi non autorizzati. La Giunta comunale insediatasi dopo le successive elezioni ha poi emanato, alla fine del 2008, un'ordinanza⁶² che disponeva lo sgombero di tutti gli insediamenti non espressamente autorizzati dal Comune. Detto per inciso, il Comune di Pisa non ha mai autorizzato alcun insediamento Rom presso il proprio territorio. Contestualmente, anche qui - come nelle città sopra richiamate - è stato disposto un piano di c.d. "rimpatri volontari assistiti". Questo offriva un contributo in denaro, variabile dai 500 ai 1.500 euro (a seconda della consistenza numerica del nucleo familiare), ai Rom cittadini dell'Unione Europea che avessero accettato di non esercitare il loro diritto fondamentale di circolazione e soggiorno per fare ritorno in Romania. A tale scopo veniva loro chiesto di firmare il c.d. "Contratto sociale per il rimpatrio volontario in Romania", che impegnava l'Azienda USL 5 di Pisa e la Croce Rossa Italiana – Comitato Provinciale di Pisa, oltre all'erogazione della suddetta somma, a effettuare il trasporto dei Rom in Romania e a reperire i necessari documenti a coloro che ne fossero sprovvisti. Da parte loro, i cittadini Rom firmatari si impegnavano "a non richiedere benefici di assistenza sociale di alcun tipo, al di fuori di quelli strettamente necessari per il rimpatrio; a rinunciare, anche per il futuro, nella zona di Pisa, a qualunque forma di campeggio, installazione di tende, costruzione e abitazione in baracche, veicoli, camper, roulotte, container,

60 Vedi l'articolo all'indirizzo internet: <http://www.sivola.net/dblog/articolo.asp?articolo=3047> (5-12-2011).

61 Come è avvenuto il 2 settembre 2010 con la consegna degli alloggi, realizzati grazie a fondi europei, nei quali hanno trovato sistemazione 78 persone prima residenti nelle baracche dei campi. Vedi il comunicato stampa del Sindaco di Pisa all'indirizzo internet: <http://www.comune.pisa.it/sindaco/?p=1559> (5-12-2011).

62 Comune di Pisa, Ordinanza del Sindaco, n. atto D-08/84 del 11/12/2008, codice identificativo 509359, "disposizioni a tutela della sicurezza urbana e divieto di accampamento sul territorio comunale fuori dalle aree espressamente consentite", Pisa, 11 Dicembre 2008. Il testo è reperibile all'indirizzo internet: http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/10/ordinanza_campi.pdf (5-12-2011).

prefabbricati, tende e altre strutture simili, di qualunque tipo e in qualunque condizione, in qualsiasi luogo che non sia destinato in modo esplicito a questi scopi dalle leggi o dagli atti amministrativi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei luoghi in questione; a non emigrare di nuovo dalla propria terra in Italia per un periodo di almeno un anno, e a rispettare tutte le condizioni previste dal piano individuale di ritorno che verrà concordato⁶³. Per le famiglie che, al contrario, avessero ritenuto di rifiutare la presente offerta, sono stati disposti gli sgomberi senza possibilità di alcuna accoglienza alternativa. I Rom cittadini romeni rimasti – come era loro diritto – in Italia, sono allora stati allontanati dalle loro abitazioni e seguiti ovunque andassero, con sgomberi ripetuti, anche con il supporto di ruspe per distruggere i fatiscenti alloggi, spesso con effetti personali all'interno⁶⁴. Le modalità con cui queste operazioni venivano eseguite, a detta dei testimoni, sono state in almeno un'occasione inutilmente crude e brutali, tanto da indurre i destinatari delle stesse a denunciare il Comandante della Polizia municipale di Pisa all'Autorità giudiziaria per minacce e lesioni personali⁶⁵.

Nonostante le vivaci proteste dei Rom oggetto delle misure in esame⁶⁶, ancora al 2 aprile 2011 l'amministrazione comunale pisana annunciava con soddisfazione l'ennesimo allontanamento “volontario”, che portava a 125 il numero di cittadini europei di etnia Rom espulsi dal territorio nazionale grazie al proprio programma di “rimpatrio volontario assistito”⁶⁷.

63 Il Piano non è stato reso pubblico. Si veda l'articolo di Pisanotizie del 3 aprile 2009, *Rom, il Comune propone i rimpatri in Romania*, reperibile all'indirizzo internet: http://www.pisanotizie.it/index.php/news/news_20090403_rom_rimpatri.html (5-12-2011); quello del 29 aprile 2009, *Ecco il testo della lettera ai Rom*, che riporta il testo – tradotto dalla lingua romena - del c.d. Contratto sociale per il rimpatrio volontario in Romania, reperibile all'indirizzo internet: http://www.pisanotizie.it/index.php/news/news_20090428_lettera_rimpatri_testo.html (5-12-2011). Si confronti inoltre il dossier *Rom e Sintì: la situazione a Pisa*, redatto dall'organizzazione non governativa Africa Insieme, novembre 2009, reperibile all'indirizzo internet: www.osservazione.org/documenti/lettera_ong_pisa_it.pdf (5-12-2011).

64 Pisanotizie, *Rom, ruspe o rimpatri*, articolo del 19 maggio 2009, reperibile al sito internet: http://www.pisanotizie.it/news/news_20090519_rom_sgombero.html (5-12-2011).

65 Si veda l'approfondito dossier *Sgomeri a Pisa: il caso della comunità Rom lungo la via Aurelia*, a cura dell'organizzazione non governativa Africa Insieme, 12 aprile 2010, che peraltro riporta il testo integrale della denuncia e contiene in allegato le fotocopie dei verbali della Polizia municipale di Pisa e il certificato medico delle lesioni prodotte ad una donna incinta durante le operazioni di sgombero, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.osservazione.org/comunicatistampa/dossier%20pisa.pdf> (5-12-2011).

66 Un uomo di etnia Rom ha dichiarato in un'intervista: «Vogliono aiutarci ad andare via, ma non ci aiutano a trovare un lavoro e una casa. Molti di noi lavorano, c'è chi fa il muratore, ma ai nostri datori di lavoro non possiamo dire che abitiamo in un campo, perché altrimenti non ci vogliono. Ed è così per le case, nessuno ci dà un appartamento in affitto, perché siamo zingari»; ciò si legge nell'articolo di Paola Zerboni, *Bonus rimpatrio? Lo prendiamo e poi ritorniamo*, in «La Nazione», cronaca di Pisa, 11 Aprile 2009. E ancora: «Nella città dove siamo nati non ci sono possibilità di lavoro. Lì, dopo un mese, non sapremmo di che vivere. Per noi i contributi per il rimpatrio sono elemosina»; articolo di Angela Feo, *Vogliamo un futuro in Italia*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 13 Ottobre 2009.

67 Comunicato riportato nell'articolo *Tornano a casa altri 18 Rom rumeni*, di Pisa Informa Flash, del 4 aprile 2011, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.pisainformafash.it/notizie/dettaglio.html?nId=6905> (5-12-2011)

La campagna elettorale per l'elezione del Sindaco di Roma del 2008, durante la quale il dibattito politico si è svolto in gran misura attorno all'equazione "Rom uguale pericolosità sociale", ha avuto – ancora una volta - effetti deleteri e violenti.

Al fine di comprendere meglio la portata degli avvenimenti in oggetto, si considerino per tutti gli emblematici casi dello storico campo nomadi "Casilino 900" e di quello che era sito in via Centocelle. Il primo è stato egregiamente esposto dal "Report Casilino 900" dell'Associazione 21 Luglio⁶⁸. Si trattava di un campo situato nella periferia orientale della Capitale. Nel dopoguerra vi si insediarono gruppi di immigrati siciliani, calabresi e campani, oltre che una comunità di Caminanti da Noto (Ragusa). I primi Rom stranieri vi giunsero all'inizio degli anni '60 dai Balcani, e la convivenza con gli italiani non si rivelò mai conflittuale. Sul finire degli anni '80 a tutti i cittadini italiani vennero assegnate le case popolari, e il loro posto nel campo venne preso da altre famiglie Rom balcaniche. Molte famiglie praticavano con successo la raccolta ed il riciclaggio del ferro, e la vendita di oggetti ai mercati della città. Nei primi anni 2000 nacque tra i residenti del campo un organismo denominato "Consiglio dei portavoce di via Casilina 900", che teneva rapporti con le autorità comunali e organizzava attività di stampo socio-culturale che coinvolgevano gli abitanti del quartiere. Il reportage riporta che "nella seconda metà del 2000 i residenti del campo sono poco più di 700. Nell'insediamento vi sono diverse fontanelle, 130 bagni chimici e alcune famiglie predispongono l'acqua all'interno delle abitazioni. Una dozzina di famiglie ha regolare allaccio elettrico e il telefono all'interno della propria casa"; la scolarizzazione è alta: "nell'anno scolastico 2007–2008 gli iscritti sono 245, divisi fra diverse scuole materne, elementari e medie. Ci sono anche ragazzi che frequentano i Corsi di Formazione Professionale per meccanici e badanti. Il tasso di frequenza scolastica raggiunge quest'anno il 90% dei bambini iscritti. [...] Per quanto riguarda il lavoro i rom ottengono uno spazio domenicale per l'avvio di un 'Mercatino Rom', che consente una piccola entrata economica a circa 50–60 famiglie per garantire la sopravvivenza quotidiana".

È questa la situazione del campo Casilino 900 quando, nella primavera del 2008, si scatena "l'assedio elettorale"⁶⁹. Il candidato del centro-sinistra alla poltrona di sindaco presenta un programma di cinque priorità, delle quali la terza recita: "Il campo nomadi Casilino 900, il più grande di Roma, sarà sgomberato. Impediremo nuovi insediamenti, pretendiamo legalità e saremo inflessibili nei confronti di chi non rispetta le regole"⁷⁰.

68 *Report Casilino 900*, a cura dell'Associazione 21 Luglio, 2010, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.21luglio.com/ricerche.htm> (6-12-2011).

69 *Ibidem*, pag. 6.

70 Abitare a Roma.net, *Il programma del candidato sindaco Francesco Rutelli*, 18 marzo 2008, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.abitarearoma.net/index.php?>

L'avversario candidato del centro-destra, dal canto suo, annunciava di voler espellere subito ventimila nomadi⁷¹. Si legge nel reportage che “l’ 11 marzo 2008, alle ore 6,30, in piena disputa elettorale, nell’insediamento di Casilino 900 un imponente blitz effettuato dal Nucleo Radio Mobile dei Carabinieri porta al fermo di 24 persone e al distacco immediato degli allacci della centralina Acea che fornisce a tutte le famiglie del campo l’energia elettrica necessaria all’illuminazione e al riscaldamento. [...] Pochi giorni dopo vengono chiuse con i blocchi di cemento le due entrate del campo e ne viene fatta una nuova presidiata h24 dalla polizia municipale”.

Il 28 aprile 2008 il candidato del centro-destra vince le elezioni. Nonostante il clima di paura, nel campo nasce una proposta, avanzata congiuntamente da tutte le etnie Rom che vi risiedono, di un progetto di auto-costruzione di abitazioni ecologiche di legno, presentato anche alla Biennale di Venezia. Il nuovo Sindaco non lo autorizza⁷².

Le già poche attività economiche che garantiscono dei piccoli regolari guadagni ai residenti del campo sono costrette a cessare. Infine, una parte dei Rom decide di andarsene da Roma. I rimanenti consegnano una lettera al Sindaco con varie proposte per risolvere la situazione, senza ottenere alcuna risposta ufficiale⁷³. Vengono invece portate avanti le pratiche di censimento foto-dattilografico⁷⁴ e preparate le operazioni di sgombero, nell'ambito del Piano Nomadi lanciato dalla Giunta comunale, di cui si è reso conto *supra* (paragrafo 2). Lo sgombero viene iniziato il 19 gennaio 2010 alla presenza del Sindaco, non senza violenti tafferugli⁷⁵. Il reportage fa parola di circostanze che farebbero pensare ad un trattamento discriminatorio grave e sconcertante: “si è avanzato da più parti il sospetto che lo sgombero del campo Casilino 900 sia stato condotto su base etnica in quanto solo gli abitanti di etnia rom sarebbero stati sgomberati. Effettivamente, malgrado i proclami, l’area dove sorgeva il campo non è stata totalmente liberata. Su di essa, secondo la documentazione raccolta dall’Associazione 21 luglio, restano le abitazioni di alcune famiglie montenegrine (circa 20 persone) che si sono

doc=articolo&id_articolo=7519 (6-12-2011).

71 La Repubblica Roma.it, *Il programma di Alemanno per Roma*, 22 maggio 2008, <http://roma.repubblica.it/dettaglio/Il-programma-di-Alemanno-per-Roma/1462768> (6-12-2011).

72 Vedi ArchitettiRoma.it, *Savorengo Ker. La casa di tutti*, all'indirizzo internet: <http://www.architettitoroma.it/architettura/notizie/10480.aspx> (6-12-2011) e La Repubblica.it, *Roma, la “casa di tutti” firmata dai rom scatena la polemica*, 28 luglio 2008, all'indirizzo internet: <http://current.com/http://www.repubblica.it/2006/05/gallerie/cronaca/rom-casilino/1.html> (6-12-2011).

73 Il testo integrale della lettera è riportato nel *Report Casilino 900*, cit. sopra in nota 273, a pag. 9.

74 Corriere della Sera, Cronaca di Roma, *Al via lo screening del Casilino 900*, 28 dicembre 2009, disponibile all'indirizzo: http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/09_dicembre_28/casilino-900-fotosegnalamento-censimento-1602215328964.shtml (6-12-2011).

75 Corriere della Sera Cronaca di Roma, *Prime demolizioni al Casilino 900. Sant'Egidio abbandona il Comune*, 19 gennaio 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/10_gennaio_19/nomadi-sgombero-casilino900-prima-baracca-1602310403399.shtml (6-12-2011).

dichiarate non rom. Tali persone non sono state sottoposte alla procedura di fotosegnalamento, non sono state sgomberate e tuttora vivono nel campo”⁷⁶. Gran parte dei Rom sono stati divisi in grandi gruppi e portati in quattro campi autorizzati ai margini della città (dotati di rete metallica, videocamere di sorveglianza e servizi di vigilanza privata), con conseguenze disastrose sulla frequenza scolastica dei bambini e l'inclusione sociale e lavorativa delle comunità⁷⁷; altri sono stati fatti andare per proprio conto da familiari o in altri accampamenti, anche abusivi.

Analoghe vicissitudini si sono registrate in altri campi nomadi di Roma, come in quello di via Centocelle, sgomberato “brutalmente” l'11 novembre 2009. Secondo le testimonianze delle organizzazioni non governative presenti sul luogo, le due alternative offerte dal Comune, a coloro che erano cittadini dell'Unione Europea, sono stati i “rimpatri volontari assistiti” in Romania o l'assistenza alle sole donne e bambini, che avrebbe comportato lo smembramento dei nuclei familiari, soluzioni entrambe rifiutate dagli interessati⁷⁸. Questi decisero di occupare l'edificio dell'ex deposito Heineken, nelle vicinanze, per potervi passare la notte. Il mattino seguente un gran dispiegamento di forze dell'ordine procedette allo sgombero anche di questo stabile, negando ogni assistenza ai Rom presenti, impedendo l'accesso agli operatori delle associazioni impegnate nella difesa dei Rom, e stavolta – stando a testimoni diretti ascoltati dalle organizzazioni non governative attive in questo settore – *costringendo* le persone che avessero la cittadinanza rumena a firmare i contratti per il rientro volontario assistito in patria, sotto la minaccia di privarli della custodia dei bambini. I Rom sono stati così caricati su dei pullman diretti alla stazione Tiburtina e, da lì, presumibilmente, in Romania. Tutti gli altri sono stati semplicemente dispersi⁷⁹. Riguardo a questa vicenda, che se confermata desterebbe estrema preoccupazione, il 17 novembre 2009 alcuni membri della Camera dei Deputati hanno presentato un'interrogazione parlamentare al Ministro dell'Interno⁸⁰, la quale è rimasta senza risposta.

76 *Report Casilino 900*, cit. sopra in nota 273, a pag. 13.

77 Per approfondimenti, *ibidem*, pagg. 34 ss.

78 *Report sullo sgombero del campo rom di Via di Centocelle*, 13 novembre 2009, disponibile all'indirizzo internet: <http://wikirom.blogspot.com/2009/11/report-sullo-sgombero-del-campo-rom-di.html> (6-5-2011).

79 *Ibidem*. Vedi anche *Via dei Gordiani, conclusa l'occupazione. Centinaia di rom tornano per strada dopo l'ennesimo sgombero insensato*, 12 novembre 2009, reperibile all'indirizzo internet: http://www.popica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=27:12-11-2009-via-dei-gordiani-conclusa-loccupazione-centinaia-di-rom-tornano-per-strada-dopo-lennesimo-sgombero-insensato&catid=2:comunicati&Itemid=2

80 Camera dei Deputati, Seduta del 17 novembre 2009, Interrogazione dei deputati Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco e Zamparutti. “Al Ministro dell'interno. - Per sapere - premesso che: secondo quanto riportato da alcune agenzie di stampa, martedì 10 novembre 2009 le forze dell'ordine sono piombate nell'ex fabbrica Heineken a Roma per sgomberarla dalle 150 persone di etnia rom - tra cui donne, bambini e malati - che vi si erano rifugiate nelle settimane precedenti; gli attivisti e le organizzazioni umanitarie hanno protestato con fermezza contro la predetta operazione di

Simili esperimenti di allontanamenti “volontari” si sono verificati anche nel fiorentino⁸¹.

4.2 I contratti di “rimpatrio volontario assistito” nell'esperienza francese, e la *querelle* tra la Francia e la Commissione europea

In Italia, dunque, strumenti quali i contratti di “rimpatrio volontario assistito” vengono utilizzati per allontanare i cittadini europei - in barba ai diritti che derivano dalla titolarità della cittadinanza - almeno a far data dal 2007 (in coincidenza dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione).

Tali strumenti, tuttavia, sono balzati agli onori della cronaca solo durante l'estate del 2010. In quel periodo, infatti, la Francia si rese protagonista di una campagna anti-Rom su scala nazionale di inusitato vigore, condotta con metodi del tutto analoghi a quelli attuati in Italia su scala locale. La dura e vigorosa reazione del Commissario europeo per la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza portò allora a una crisi senza precedenti nelle relazioni tra le istituzioni europee e la Repubblica francese e destò, nell'opinione pubblica di tutto il Continente, l'attenzione verso il problema dei Rom cittadini d'Europa. Date le forti analogie con le vicende italiane, è opportuno ricostruire quegli avvenimenti.

La scintilla che fece esplodere la crisi fu l'uccisione, per mano di un poliziotto, di un giovane Rom francese di 22 anni, reo di non essersi fermato ad un posto di blocco nel villaggio di Saint-Aignan, il 16 luglio 2010. Una quarantina di persone della comunità cui il ragazzo apparteneva manifestarono la propria collera attaccando la locale

evacuazione, che nonostante ciò è stata comunque condotta in porto; secondo quanto riportato dall'organizzazione no-profit EveryOne nel comunicato stampa del 12 novembre 2009, durante lo sgombero «le autorità hanno costretto gli adulti rom a firmare richieste di rimpatrio volontario (...). Sul pullman c'erano anche dei bambini che vanno regolarmente a scuola nel quartiere»; stando a quanto dichiarato dai responsabili di alcune associazioni umanitarie, molte famiglie sarebbero state condotte in Romania, ma di molte altre non si sa più nulla visto e considerato che su di esse le autorità non rilasciano alcun tipo di informazione. A seguito dello sgombero centinaia di persone di etnia rom sono ora rimaste senza riparo e prive di mezzi di sostentamento -: se il Ministro sia a conoscenza dei fatti descritti in premessa; se intenda verificare le modalità con cui le forze di polizia hanno proceduto allo sgombero del campo rom ubicato nell'ex fabbrica Heineken per appurare se nella circostanza siano stati rispettati le leggi vigenti e i diritti fondamentali delle persone ivi alloggiate”, (4-05038), reperibile all'indirizzo internet: <http://www.camera.it/417?idSeduta=248&resoconto=bt13¶m=n4-05038> (6-12-2011).

81 Vedi Il Sito di Firenze, *Quaracchi: tanti soldi per nulla?*, articolo di Filomena D'Amico, 27 giugno 2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsitodifirenze.it/content/642-quaracchi-tanti-soldi-nulla> (7-12-2011).

gendarmeria armati di accette e spranghe di metallo e incendiando alcune auto⁸².

In seguito a questa rivolta, il Presidente della Repubblica francese, in due comunicati del 21 e 28 luglio 2010, chiese al Governo una “lotta implacabile” contro la criminalità, annunciò la volontà di veder distrutti entro tre mesi tutti i campi illegali occupati dai Rom venuti dalla Romania e dalla Bulgaria e auspicò una legislazione che rendesse più facile espellere queste persone titolari della cittadinanza europea⁸³.

A queste dichiarazioni seguirono gli sgomberi di 51 campi nomadi in meno di un mese (al 20 agosto 2010), accompagnati dai rimpatri “volontari” di centinaia di Rom rumeni e bulgari. A ciascun allontanato venivano consegnati 300 euro, 100 euro se si trattava di bambini⁸⁴. Alla fine dell'anno, i Rom rumeni e bulgari “rientrati volontariamente” in patria saranno 9.529⁸⁵.

Il caso internazionale esplose quando venne pubblicata dalla stampa d'oltralpe, il 9 settembre 2010, una circolare del Ministero dell'Interno francese datata 5 agosto 2010 e destinata ai prefetti di tutti i dipartimenti, che dettava le indicazioni operative riguardo agli sgomberi degli accampamenti abusivi. In essa si legge: “Il 28 luglio 2010, il Presidente della Repubblica ha fissato precisi obiettivi riguardo agli sgomberi di accampamenti abusivi. Entro tre mesi, 300 campi irregolari devono essere evacuati, *dando priorità a quelli occupati dai Rom*. [...]. In capo ai prefetti di ciascun dipartimento v'è dunque la responsabilità di apprestare [...] il sistematico smantellamento dei campi illeciti, prioritariamente quelli dei Rom. Ciò implica, per ciascuno dei siti interessati, di determinare celermente le misure giuridiche ed operazionali per pervenire all'obiettivo desiderato, sito per sito. [...] *le operazioni contro questi siti realizzate a partire dal 28 luglio non hanno condotto che a un numero troppo limitato di allontanamenti dal Paese*. Queste operazioni costituiscono un forte impegno preso dal Governo al fine di fare rispettare l'autorità dello Stato. Richiedono una piena mobilitazione del personale a vostra disposizione e di quello di tutti i servizi

82 Paris Match, *Loir-et-Cher, les gens du voyage disent leur colère*, 19 luglio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.parismatch.com/Actu-Match/Societe/Actu/Loir-et-Cher-Les-gens-du-voyage-disent-leur-colere-200618/> (7-12-2011).

83 Vedi la *Déclaration de M. le Président de la République sur la sécurité*, Conseil des ministres, Palais de l'Elysée, del 21 luglio 2010, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-de-m-le-president-de-la-republique.9344.html> (7-12-2011); e la *Communiqué faisant suite à la réunion ministérielle de ce jour sur la situation des gens du voyage et des Roms*, del 28 luglio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/communiqués-de-presse/2010/juillet/communiqué-faisant-suite-a-la-reunion.9381.html> (7-12-2011).

84 Vedi BBC News, *France sends Roma gypsies back to Romania*, 20 agosto 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11020429> (7-12-2011).

85 Osservatorio Balcani e Caucaso, *Sarkozy e i Rom. La Crociata, un anno dopo*, di Francesco Martino, del 17 agosto 2011, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Sarkozy-e-i-rom.-La-crociata-un-anno-dopo-100432> (7-12-2011).

coinvolti, con priorità verso gli accampamenti illeciti dei Rom. [...] Queste operazioni non si devono limitare a delle 'operazioni di dispersione'. Bisogna dunque prestare particolare attenzione nel non permettere un semplice spostamento degli occupanti. Parimenti, è evidentemente necessario impedire l'istallazione di nuovi accampamenti irregolari da parte dei Rom. [...] Nel quadro degli obiettivi fissati [...] *i prefetti devono assicurare, ciascuno nella propria area di competenza, la realizzazione di almeno un'operazione importante alla settimana (evacuazione / sgombero / espulsione), che riguardi prioritariamente i Rom*⁸⁶.

Il 13 settembre, immediatamente dopo che la circolare venne resa pubblica, il Ministero dell'Interno francese provvide alla sua immediata sostituzione con un'altra, nella quale venne eliminato ogni specifico riferimento alla minoranza Rom⁸⁷. Ciò naturalmente non bastò ad evitare lo scandalo: la pubblicazione di una circolare governativa dal tenore così manifestamente discriminatorio non poteva non suscitare concitate reazioni di sdegno.

La più autorevole provenne dal Commissario europeo per la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza, la lussemburghese Vice-Presidente della Commissione europea Viviane Reding, che il giorno successivo rilasciò un comunicato stampa dai toni fortissimi: “durante le ultime settimane, la Commissione Europea ha seguito molto da vicino gli sviluppi in Francia riguardo i Rom. Sono personalmente inorridita da una situazione nella quale sembra che le persone stiano venendo espulse da uno Stato Membro dell'Unione Europea solo perchè appartengono ad una determinata minoranza etnica. Questa è una situazione cui non avrei pensato l'Europa avrebbe assistito nuovamente dopo la Seconda Guerra Mondiale. [...] Il primo settembre ho sottoposto un'indagine preliminare della legittimità delle misure francesi al Presidente Barroso e al Collegio dei Commissari. Questa analisi preliminare ha mostrato, inter alia, che la Francia violerebbe la legislazione dell'Unione Europea laddove le misure adottate dalle autorità francesi, nell'applicare la Direttiva sulla libera circolazione, si indirizzassero ad un determinato gruppo sulla base della nazionalità, razza od origine etnica. [...] Durante un incontro formale con i Ministri francesi Eric Besson [Ministro dell'Immigrazione, *nda*] e Pierre Lellouche [Segretario di Stato con incarico agli Affari Europei, *nda*], la Commissione – il Commissario Malmström ed io – ha ricevuto rassicurazioni politiche che nessuno specifico gruppo etnico era stato preso di mira in Francia. I nostri dubbi

86 Ministère dell'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Circulaire du 5 août 2010 relative aux évacuations des campements illicites, IOC/K/10/17881/J, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.gisti.org/spip.php?article2042> (7-12-2011), traduzione e corsivi miei.

87 Circolare reperibile all'indirizzo internet: <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/circulaire-hortefeux.pdf> (8-12-2011).

persistettero. [...] Non posso che esprimere il mio più profondo rammarico per il fatto che le rassicurazioni politiche fornite dai due Ministri francesi, arrivati come rappresentanti ufficiali del Governo francese per discutere dell'argomento con la Commissione Europea, sono state adesso apertamente contraddette da una circolare amministrativa emanata dallo stesso Governo. Il ruolo della Commissione di guardiano dei Trattati è reso estremamente difficile se non possiamo più confidare nelle rassicurazioni rese da due Ministri in un incontro formale con due Commissari ed in presenza di 15 alti ufficiali seduti a entrambi i lati del tavolo. Signore e signori, in una situazione di tale importanza questa non è un'offesa di poco conto. Dopo 11 anni di esperienza nella Commissione, sento di poter dire di più: questa è una vergogna. Permettetemi di essere chiara: la discriminazione sulla base dell'origine etnica o della razza non ha posto in Europa. [...] prendo atto che ieri pomeriggio il Ministero dell'Interno francese ha firmato una nuova circolare in materia eliminando ogni riferimento ad uno specifico gruppo etnico, quello dei Rom. Stiamo cercando le implicazioni legali di questa mossa – è importante che non siano solo le parole a cambiare, ma anche l'approccio delle autorità francesi. [...] Sono personalmente convinta che la Commissione non avrà altra scelta se non quella di iniziare una procedura d'infrazione contro la Francia. [...] Nessuno Stato Membro può aspettarsi di ricevere un trattamento di favore, specialmente quando la posta in gioco è costituita dai valori e dai principi fondamentali del diritto europeo⁷⁸⁸.

Le istituzioni francesi risposero in maniera piuttosto scomposta - ma ferma - all'attacco frontale del Commissario Reding, rigettando le gravi accuse senza però entrare nel merito della questione⁸⁹. Per evitare quello che sembrava profilarsi come un terremoto politico-istituzionale senza precedenti per l'Unione, la Commissione europea decise di abbassare i toni della *querelle*.

In un comunicato del 29 settembre 2010, infatti, essa prese atto della serie di rassicurazioni fornite dalle autorità francesi, affermanti l'assenza di qualunque intenzione persecutoria o discriminatoria e il pronto annullamento della circolare del 5 agosto, che era in difformità questo orientamento. La Commissione annunciò tuttavia la decisione di

88 Commissione europea, Viviane Reding, Vice-President of the European Commission responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, *Statement on the latest developments on the Roma situation*, Bruxelles, 14 Settembre 2010, SPEECH/10/428, reperibile all'indirizzo internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/428&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (8-12-2011), traduzione mia.

89 Il Presidente della Repubblica Francese Sarkozy attaccò personalmente il Commissario europeo, invitandola “a prendersi i Rom in Lussemburgo”. Inoltre rifiutò, in particolare, l'accostamento storico proposto dalla Reding. Vedi Financial Times, *Sarkozy hits back at Reding in Roma row*, 15 settembre 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ft.com/cms/s/0/ab55614a-c0c0-11df-94f9-00144feab49a.html#axzz1fxW4LyVh> (8-12-2011).

richiedere formalmente alla Francia un corretto recepimento della direttiva n. 38 del 2004 sulla libera circolazione delle persone. Essa, infine, avvertì che, laddove la notifica di questa finalmente completa trasposizione della direttiva non fosse pervenuta alla Commissione entro il 15 ottobre del 2010, avrebbe preso avvio la procedura di infrazione per contestare alla Francia una lacunosa e discriminatoria applicazione della normativa sulla libera circolazione⁹⁰.

La Francia produsse, entro il termine, le informazioni richieste dalla Commissione, ovvero delle bozze di disegni di legge e l'impegno a che le garanzie e tutele prevista nella direttiva n. 38 del 2004 avrebbero trovato pieno recepimento nella normativa nazionale francese entro i primi mesi del 2011⁹¹.

Il 19 ottobre 2010 il Commissario Reding, a nome della Commissione, espresse in un comunicato stampa ufficiale la propria soddisfazione per la puntuale e dettagliata documentazione ricevuta dalle autorità francesi. Avendo fornito le bozze di disegni di legge richieste, e garantito un "credibile calendario" di approvazione, la Francia aveva fatto, nelle parole di Viviane Reding, ciò che la Commissione le aveva chiesto. Compiaciuta del buon funzionamento dell'Unione Europea in quanto Comunità regolata dal principio di legalità, la Reding ribadì comunque la permanente attenzione della Commissione verso l'effettiva realizzazione delle misure promesse. La Commissione europea, dunque, decise di non iniziare alcuna procedura d'infrazione nei confronti della Francia⁹².

Il Commissario Reding aveva dichiarato che nessuno Stato membro poteva aspettarsi di ricevere un trattamento di favore, quando si tratta di tutelare un diritto fondamentale dell'Unione. Il sospetto che invece il peso politico della Francia abbia giocato un ruolo determinante nella decisione di evitare una procedura di infrazione è però forte, e sembra essere corroborato, in primo luogo, da prove documentali che sembrano dimostrare il mancato rispetto della direttiva n. 38 del 2004. La sussistenza delle violazioni è, in secondo luogo, argomentata nella recente decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, organo del Consiglio d'Europa, che ha deciso in modo nettamente sfavorevole

90 Commissione europea, *European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens*, Bruxelles, 29 settembre 2010, IP/10/1207, reperibile all'indirizzo internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1207> (8-12-2011).

91 Migration Information Source, *France's Expulsion of Roma Migrants: A Test Case for Europe*, ottobre 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=803> (8-12-2011).

92 Commissione europea, *Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France*, Bruxelles, 19 ottobre 2010, MEMO/10/502, reperibile all'indirizzo internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/502&type=HTML> (8-12-2011).

alla Repubblica Francese una causa intentata dal Centro sui diritti abitativi e sugli sgomberi (COHRE).

Le prove sono state portate a conoscenza della Commissione da due rapporti presentati dal Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC). Nel primo⁹³, datato 27 agosto 2010, si sottopone all'attenzione della Commissione, innanzitutto, la circostanza che un diritto fondamentale come quello di libera circolazione e soggiorno non può essere derogato in virtù del pagamento di una somma di denaro (nel caso di specie, 300 euro ad adulto e 100 a bambino). Allo stesso tempo, si contesta che i rimpatri, nonostante la loro denominazione di contratti di “rientro volontario assistito”, siano genuinamente *volontari*: varie interviste ai Rom, allegate al rapporto in parola, hanno rivelato infatti che la firma sui suddetti contratti veniva fatta apporre generalmente in occasione degli sgomberi, sotto la minaccia delle autorità di sottoporre i Rom che non avessero firmato ad ulteriori sgomberi e a rimpatri coattivi effettuati in condizioni meno favorevoli⁹⁴.

Il secondo rapporto⁹⁵, del 27 settembre 2010, produce della documentazione relativa agli allontanamenti *coattivi* disposti dai prefetti, documenti con caratteristiche tali da poter affermare che si tratta di espulsioni di massa, vietate dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'articolo 4, protocollo 4, della CEDU. Le copie degli ordini di allontanamento emanate dai prefetti nei mesi di agosto e settembre 2010, raccolte ed allegate al rapporto⁹⁶, altro non sono che semplici formulari precompilati in ogni loro parte, ad eccezione degli spazi lasciati bianchi per indicarvi il nome e la data di nascita del destinatario. Questi provvedimenti venivano consegnati a decine di persone nell'arco di pochi minuti, e non recavano traccia della considerazione di circostanze individuali, come la durata del periodo trascorso dal destinatario in Francia, la disponibilità o meno di risorse economiche e di un'assicurazione sanitaria, l'aver o meno fatto ricorso all'assistenza sociale francese; parimenti assente è la dimostrazione della proporzionalità del provvedimento in relazione alla situazione personale dell'interessato. Eppure, in ciascuno degli ordini di allontanamento allegati, si sosteneva che il destinatario fosse diventato un onere eccessivo per la previdenza sociale nazionale. Le garanzie predisposte dalla direttiva n. 38 del 2004 sono state, con tutta

93 European Roma Rights Centre, *Submission in relation to the analysis and consideration of the legality under EU law of the situation of Roma in France*, Budapest, 27 agosto 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-ec-legalbrief-27-august-2010.pdf> (11-12-2011).

94 *Ibidem*, Appendice 1.

95 European Roma Rights Centre, *Submission in relation to the analysis and consideration of the legality under EU law of the situation of Roma in France: factual update*, Budapest, 27 settembre 2010, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-ec-legalbrief-27-sept-2010.pdf> (11-12-2011).

96 *Ibidem*, Appendice 3a.

evidenza, totalmente disattese. Il rapporto cita, infine, una delle sentenze più importanti pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di espulsioni di massa. Il punto della motivazione che viene richiamato è tratto dal caso *Čonka contro Belgio*, e contiene l'elenco dei criteri che possono qualificare una serie di provvedimenti di allontanamento come un'illegittima espulsione di massa. Primo, va verificato se tali ordini sono stati emessi in seguito all'annuncio, da parte delle autorità competenti, di voler procedere ad operazioni di espulsione, per le quali inoltre hanno dettato le modalità esecutive; secondo, tutti gli stranieri interessati sono portati al cospetto delle forze di polizia nello stesso momento; terzo, i provvedimenti di allontanamento sono redatti negli stessi termini di quelli di arresto; quarto, non è stato agevolato l'accesso dell'interessato all'assistenza legale⁹⁷. Gli atti prefettizi di espulsione allegati al rapporto soddisfano tutti e quattro i criteri.

Da ultimo, il Consiglio d'Europa ha pubblicato una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali riguardo alle misure che hanno coinvolto la minoranza Rom in Francia. Si tratta di una pronuncia emanata il 13 luglio 2011, in seguito al reclamo presentato dal Centro sui diritti abitativi e sugli sgomberi (COHRE)⁹⁸. Essa accerta “oltre ogni ragionevole dubbio” che le procedure di sgombero e di espulsione portate avanti dalle autorità francesi sono state condotte in violazione della Carta sociale europea⁹⁹, in particolare del diritto della famiglia alla protezione sociale, legale ed economica (art. 16), del diritto all'alloggio (art. 31), e delle garanzie a tutela dei destinatari dei provvedimenti di allontanamento (art. 29, comma 8). Le argomentazioni addotte si basano largamente sulle stesse circostanze messe in rilievo dai due rapporti dell'ERRC, e si fanno forti anche della pronuncia del Conseil d'Etat francese intervenuta il 7 aprile 2011, che annulla la circolare ministeriale del 5 agosto 2010 in quanto manifestamente discriminatoria¹⁰⁰.

Il Comitato ricorda altresì la risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2010 sulla situazione dei Rom e la libertà di circolazione nell'Unione Europea, adottata

97 Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2002, *Čonka v. Belgium*, in causa n. 51564/99, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3e71fd4b.pdf> (12-12-2011), punto 62 della motivazione.

98 Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, decisione del 13 luglio 2011, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, in causa n. 63/2010, reperibile all'indirizzo internet: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC63Merits_en.pdf (12-12-2011).

99 La Carta sociale europea è una convenzione internazionale firmata nell'ambito del Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti economici e sociali, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996. La versione riveduta è stata ratificata dall'Italia con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

100 Conseil d'Etat, sentenza del 7 aprile 2011, *Association SOS Racisme – Touche pas à mon pote*, in causa n. 343387, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.conseil-etat.fr/fr/selection-de-decisions-du-conseil-d-etat/ce-7-avril-2011-association-sos-racisme-touche-pas-a-mon-pote.html> (12-12-2011).

nel pieno dell'offensiva francese avverso la comunità Rom dell'estate 2010. Il Parlamento europeo “esprime viva preoccupazione per i provvedimenti adottati dalle autorità francesi nonché dalle autorità di altri Stati membri nei confronti dei rom e dei nomadi e che ne prevedono l'espulsione; esorta tali autorità a sospendere immediatamente tutte le espulsioni di rom, invitando nel contempo la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a intervenire avanzando la stessa richiesta; sottolinea che le espulsioni di massa sono proibite dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che dette misure violano i trattati e il diritto dell'Unione europea, dal momento che rappresentano una discriminazione razziale ed etnica nonché una violazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare liberamente nell'UE; esprime profonda inquietudine, in particolare, per la retorica provocatoria e apertamente discriminatoria che ha caratterizzato il discorso politico durante i rimpatri dei rom, dando credibilità a dichiarazioni razziste e alle azioni di gruppi di estrema destra; richiama pertanto i decisori politici alle proprie responsabilità e respinge qualsiasi dichiarazione che associ le minoranze e l'immigrazione alla criminalità e crei stereotipi discriminatori”¹⁰¹.

La Risoluzione non si riferisce esclusivamente alla Francia, bensì menziona anche *altri Stati membri*; in tal modo il Parlamento prende atto di una tendenza tristemente diffusa fra i Paesi europei, consistente nel negare i diritti di cittadinanza propri degli appartenenti alla minoranza Rom (che è stata messa in luce *supra*, cap. III, par. 3). In particolare, oltre alla situazione in Francia e Italia, si può ricordare l'episodio avvenuto in Danimarca nel luglio 2010, quando 23 Rom romeni vennero sommariamente espulsi dopo essere stati trattenuti una giornata in custodia¹⁰²; ancora, il ricorso ai rimpatri volontari assistiti - sul modello italiano - disposto nel 2009 in Germania nei confronti di più di cento Rom, ed in Svezia nel 2010, nei confronti di circa cinquanta¹⁰³; infine, le minacce provenienti dalle autorità finlandesi di procedere allo stesso modo¹⁰⁴.

101 Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2010 sulla situazione dei rom e la libertà di circolazione nell'Unione europea, P7_TA(2010)0312, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0312&language=IT&ring=P7-RC-2010-0493> (12-12-2011).

102 Si legga il rapporto presentato alla Commissione europea dal Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), *Submission of the European Roma Rights Centre Concerning Denmark for Consideration under the Universal Periodic Review by the United Nations Human Rights Council (HRC) at its 11th Session on 2 – 11 May 2011*, Budapest, novembre 2011, reperibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cms/upload/file/denmark-submission-un-upr-19112010.pdf> (12-12-2011).

103 Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), *Freedom of movement*, Budapest, 5 maggio 2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3836> (12-12-2011).

104 *Ibidem*.

5. I decreti “emergenza nomadi” e i provvedimenti di allontanamento coattivo disposti in Italia.

I fatti francesi dell'estate 2010 produssero un'ampia eco nel dibattito politico italiano. La dichiarazione più preoccupante provenne dal Ministro dell'Interno del Governo conservatore di allora. Egli ricordò che i primi rimpatri volontari assistiti vennero posti in essere a Roma già nel 2007 (vedi *supra*, par. 4.1) e ne concluse dunque che la Francia “non sta facendo altro che copiare l'Italia”¹⁰⁵. Il Ministro indicò la campagna anti-Rom promossa dallo Stato transalpino come la strada giusta da seguire, e che l'Italia, da quel momento in poi, sarebbe stata “più dura di Sarkozy”¹⁰⁶. A questo scopo, espresse l'intenzione di richiedere il permesso della Commissione europea per dare avvio a deportazioni collettive dei cittadini europei senza un impiego lavorativo. All'obiezione circa la natura discriminatoria di un'iniziativa del genere, egli rispose: “il problema semmai è un altro: a differenza di quello che avviene in Francia, da noi molti rom e sinti hanno anche la cittadinanza italiana. Loro hanno diritto a restare, non si può fare nulla”¹⁰⁷, rendendo così manifesto il sostrato politico e culturale dell'atteggiamento del Governo verso le persone di etnia Rom, indipendentemente dal loro *status* di cittadinanza.

Il principale atto del Governo italiano dell'epoca volto ad affrontare le problematiche della minoranza Rom nel Paese, non a caso, è stato il più volte menzionato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che proclamava lo “stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi” nel territorio di Campania, Lazio, Lombardia e poi anche di Piemonte e Veneto¹⁰⁸.

La scelta di adottare uno strumento, quello della dichiarazione dello stato di emergenza, che a norma di legge andrebbe adottato solo nel caso di “calamità naturali, catastrofi ed altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”¹⁰⁹, non ha mancato di sollevare aspre critiche. A queste il

105 Corriere della Sera, *Maroni: giusto espellere i rom. Saremo più duri di Sarkozy*, 21 agosto 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.corriere.it/politica/10_agosto_21/maroni_d57cd780-acea-11df-b3a2-00144f02aabe.shtml (13-12-2011).

106 *Ibidem*.

107 *Ibidem*.

108 Vedi *supra*, in nota 217.

109 Combinato disposto dell'articolo 5, comma 1 e dell'articolo 2, comma 1, punto 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*, in Gazzetta Ufficiale n. 64 del 17 marzo 1992.

Governo ha replicato sostenendo che lo stato di emergenza è stato invocato per reperire più facilmente risorse economiche, dal momento che tale dichiarazione permette di accedere a ingenti finanziamenti senza i vincoli procedurali (di opportunità, controllo e trasparenza) normalmente richiesti¹¹⁰.

Il testo del decreto giustificava lo stato di emergenza in forza delle situazioni di “estrema criticità” determinate dalla presenza dei “nomadi” *stabilmente insediati* nelle aree urbane, e nel fatto che “detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà” avrebbero “determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali”. Le ordinanze¹¹¹ emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in base al decreto nominavano dei Commissari - uno per ognuna delle Regioni interessate – delegati ad attuare due ordini di iniziative: una serie di attività positive rivolte all'obiettivo di una migliore condizione abitativa e di una effettiva inclusione sociale ed una serie di attività “sostanzialmente di politica preventiva”¹¹². Si tratta degli interventi di monitoraggio, di censimento tramite rilievi foto-dattilografici e di sgombero forzato che si è già avuto modo di descrivere *supra* (capitolo III, paragrafo 3 e capitolo IV, paragrafi 1, 2 e 4.1). Accanto ad essi si affiancano altresì “i provvedimenti amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione”.

Il decreto che dichiarava lo stato di emergenza, e le misure emanate in base ad esso, sono stati tacciati di illegittimità dapprima in diversi esposti di organizzazioni non governative alla Commissione europea, successivamente in una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, organo del Consiglio d'Europa, poi dalla stessa magistratura interna, nonché, da ultimo, da una fondamentale sentenza del Consiglio di Stato.

In particolare, le organizzazioni non governative Open Society Justice Initiative, OsservAzione e il Centro Europeo per i Diritti dei Rom, il 4 maggio 2009, hanno indirizzato un memorandum alla Commissione europea col quale lamentavano la violazione dei diritti fondamentali di Rom e Sinti in occasione dell'attuazione del censimento dei campi nomadi da parte del Governo italiano¹¹³. Il memorandum sostiene,

110 Risposta del rappresentante del Governo italiano al Comitato europeo dei diritti sociali, nell'ambito del procedimento relativo al reclamo presentato dal Centro per i diritti di alloggio e gli sgomberi (COHRE) innanzi allo stesso Comitato, in causa n. 63/2010. La decisione della causa, emessa in data 25 giugno 2010, è reperibile all'indirizzo internet: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC58Merits_en.pdf (13-12-2011). La risposta del rappresentante del Governo italiano è riportata al punto 159 della motivazione.

111 Vedi *supra*, in nota 217.

112 Così Simoni, *I decreti “emergenza nomadi”: il nuovo volto di un vecchio problema*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2008, n. 3-4, pag. 45.

113 European Roma Rights Centre, Open Society Justice Initiative, OsservAzione, *Memorandum to the European Commission, Violations of EC law and the fundamental rights of Roma and Sinti by the Italian government in the implementation of the census in “nomad camps”*, 4 maggio 2009, reperibile

in particolare, che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contrasta: con la direttiva n. 1995/46 sulla protezione dei dati, il cui articolo 8 vieta la raccolta e l'elaborazione di informazioni personali che possano rivelare l'origine etnica; con la direttiva n. 2000/43 sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla loro razza o etnia, in quanto le modalità di attuazione delle misure di emergenza previste dal decreto determinano una chiara discriminazione avverso le comunità Rom e Sinti - definite sbrigativamente "nomadi" - la cui mera presenza è additata come causa di una situazione di emergenza che minaccia l'ordine pubblico; con la direttiva n. 2004/38 sulla libera circolazione delle persone e con l'articolo 18 del TFUE, che non ammettono di indirizzare verso i cittadini dell'Unione provvedimenti di rimpatrio adottati sulla base della nazionalità (in questo caso, quella rumena) o della appartenenza etnica, né di mascherare da contratti di rimpatrio volontario assistito delle espulsioni coatte, in violazione della libertà di circolazione; infine, con l'articolo 3 della CEDU, che tutela la dignità umana, oltre che con l'articolo 8, che impone il rispetto della vita privata, dal momento che la raccolta di dati operata dal Governo italiano, svolta sulla base dell'appartenenza etnica senza alcuna legittima giustificazione, è un affronto alla riservatezza ed alla dignità tale da costituire un "trattamento degradante", ai sensi dell'art. 3, delle persone coinvolte.

Dietro reclamo inoltrato dal Centro per i diritti di alloggio e gli sgomberi (COHRE), il Comitato europeo dei diritti sociali, operante in seno al Consiglio d'Europa, ha accertato la violazione, da parte del Governo italiano, dell'articolo 19, comma 8 della Carta sociale europea, con decisione resa il 25 giugno 2010¹¹⁴. L'articolo in parola garantisce ai lavoratori che risiedono regolarmente sul territorio di uno Stato firmatario (quale è l'Italia) che potranno essere espulsi solo se minacciano la sicurezza dello Stato o contravvengono all'ordine pubblico o al buoncostume. Il Comitato precisa che una misura di espulsione, sorretta da una di queste motivazioni, può essere considerata conforme alla Carta sociale europea soltanto se costituisce la pena prevista per un reato, e se è comminata dall'autorità giudiziaria. È necessario, inoltre, che l'espulsione non consegua semplicemente alla condanna penale, ma tenga debito conto di tutti gli aspetti del comportamento dello straniero, delle circostanze oggettive e della durata di permanenza dello stesso sul territorio dello Stato ospitante. Infine, va assicurato al destinatario del provvedimento il diritto effettivo ad appellarlo innanzi ad un'autorità

all'indirizzo internet: <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/memorandum-to-the-european-commission-20090504.pdf> (14-12-2011).

114 Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, decisione del 25 giugno 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, cit. sopra in nota 315.

indipendente. Il Comitato osserva che, seppure la normativa italiana sulle espulsioni consenta l'adozione di un provvedimento di allontanamento solo su base individuale e mai su base collettiva, il decreto che dichiara l'“emergenza nomadi” offre una base giuridica collettiva alle misure in esame, sicchè esse sono state spesso disposte negli identici, astratti, termini. Il decreto, perdipiù, appresta una struttura legale che mira a colpire specificamente i Rom e i Sinti, ad esempio vietando loro l'accesso ai documenti di identificazione utili a legalizzare la loro posizione di residenti; ostacolo questo che rende più facile alle autorità italiane l'espulsione di chi avrebbe ogni diritto a rimanere, in qualità di cittadino dell'Unione Europea o addirittura di cittadino italiano.

Per questi motivi, il Comitato europeo dei diritti sociali ha sancito che l'Italia è in violazione dell'articolo 19, comma 8, della Carta sociale europea.

Le osservazioni contenute nella decisione appena esposta sembrano confermate dal caso della comunità Rom stanziata da anni a Cosenza, che si è vista colpire, in data 1° ottobre 2009, da 82 provvedimenti prefettizi di allontanamento. La motivazione era per tutti la stessa: mancata indicazione della data di ingresso effettivo in Italia; mancata dimostrazione di mezzi leciti di sostentamento; mancata indicazione di una fissa dimora. Per questo, essi avrebbero costituito “una potenziale minaccia concreta effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona, ovvero all'incolumità pubblica, rendendo incompatibile la civile convivenza”¹¹⁵. Tutti gli 82 provvedimenti del prefetto sono stati annullati dal Tribunale di Cosenza in data 11 novembre 2009 per vizio di legge, in quanto le circostanze addotte si traducevano in “circostanze che, seppure indicative di una precarietà delle condizioni di vita, non configurano una minaccia ai valori primari della convivenza negli esigenti termini delineati dall'art. 20 [...] del decreto legislativo n. 30 del 2007 [...] (e dall'art. 27 della direttiva 2004/58/CE)”¹¹⁶.

La decisione del Tribunale di Cosenza ha invece escluso la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 della CEDU, che, come più volte ricordato, vieta le espulsioni collettive. Certi commentatori sono stati più severi: “il provvedimento di allontanamento forzato del Prefetto era assolutamente generico e contraddittorio, quanto alla individuazione dei presupposti era di natura evidentemente collettiva, constando della mera sommatoria di 82 provvedimenti identici, contemporaneamente assunti dal Prefetto di Cosenza nei confronti di parte consistente di una comunità, quella Rom, che vive in modo stanziale e continuativo nella zona da diversi anni”¹¹⁷.

115 Vedi Fulvio Vassallo Paleologo, *Cosenza, Calabria, Italia – Ancora un tentativo disgombero contro i Rom rumeni*, 8 febbraio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.meltingpot.org/articolo15188.html> (14-12-2011).

116 *Ibidem*.

117 *Ibidem*.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che disponeva lo “stato di emergenza” è stato oggetto di un ricorso giurisdizionale innanzi al TAR del Lazio, proposto dal Centro Europeo dei Diritti dei Rom (ERRC) congiuntamente a una famiglia Rom bosniaca. Esso in primo grado è stato accolto parzialmente, con la decisione dei giudici amministrativi di dichiarare l'illegittimità del decreto limitatamente alle disposizioni che autorizzavano l'identificazione, attraverso rilievi segnaletici, di tutte le persone residenti nei “campi nomadi” - minori compresi - indipendentemente dalle loro situazioni personali, nonché l'illegittimità di alcune ordinanze dei Commissari delegati, che contrastavano con l'art. 16 della Costituzione sulla libertà fondamentale alla circolazione, e col diritto fondamentale al lavoro¹¹⁸.

In ultimo grado, il Consiglio di Stato, con sentenza resa il 16 novembre 2011¹¹⁹, ha respinto gli appelli principali presentati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Interno, dal Dipartimento della Protezione Civile, dalle Prefetture di Roma, Milano e Napoli e dal Comune di Roma, ed ha invece accolto pienamente gli appelli incidentali proposti dai ricorrenti, dichiarando l'illegittimità *tout court* del decreto *sub observatione*.

Secondo il Consiglio di Stato, il decreto impugnato non ha indicato in maniera precisa e puntuale i presupposti che legittimano la dichiarazione dello stato di emergenza, e dunque il ricorso a mezzi e poteri straordinari. La motivazione della sentenza spiega che la mera presenza di insediamenti abusivi di comunità “nomadi” non è sufficiente a procurare “una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate”¹²⁰. Infatti, “la circostanza che nel decreto si faccia cenno, prima di ogni altra premessa, a 'possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza delle popolazioni sociali' rende non priva di argomenti l'opinione di chi, come gli appellanti incidentali, reputi che la affermata situazione di 'allarme sociale', più che già esistente ed acclarata, sia soprattutto paventata pro futuro quale conseguenza dell'espandersi e dello stabilizzarsi delle comunità nomadi. In secondo luogo, il riferimento a gravi episodi che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica non risulta supportato da una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato (quale sarebbe, in ipotesi, uno studio che documentasse l'oggettivo incremento di determinate tipologie di reati nelle zone

118 Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sentenza del 24 giugno 2009, n. 6352/2009, disponibile all'indirizzo internet: http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tar.lazio.sent.24.giugno.2009.pdf (14-12-2011).

119 Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 16 novembre 2011, n. 6050/2011, reperibile all'indirizzo internet: http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2009/200906400/Provvedimenti/201106050_11.XML (14-12-2011).

120 *Ibidem*, punto 5.5 della motivazione.

interessate dagli insediamenti nomadi), ma soltanto dal richiamo di specifici e isolati episodi i quali, per quanto eclatanti e all'epoca non privi di risonanza sociale e mediatica, non possono dirsi ex se idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione"¹²¹.

La sentenza, inoltre, contesta la presenza del requisito di non poter fronteggiare questa "emergenza" con i mezzi e i poteri ordinari, che il decreto impugnato ritiene sussistere in quanto sarebbe di per sé impossibile ottenere il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati per un'azione coordinata. Una simile giustificazione, osservano con acume i giudici, più che provata si direbbe affermata "in modo alquanto apodittico; ed è appena il caso di sottolineare che per la legittimità dell'intervento emergenziale è indispensabile che anche tale requisito abbia una sua effettiva e oggettiva consistenza (la quale – è quasi superfluo aggiungerlo - non può ricavarsi, in ipotesi, da una mera incapacità delle istituzioni, *ovvero da una loro scarsa volontà politica*, di ricorrere agli strumenti ordinari)"¹²².

I Consiglieri ne derivano allora "l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008", la quale "deve comportare secondo i comuni principi la caducazione, per illegittimità derivata, di tutti gli ulteriori atti impugnati, e quindi non soltanto delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza, ma anche di tutti i successivi atti commissariali (che, a questo punto, risulterebbero adottati in carenza di potere)"¹²³, salva la possibilità di sanarli per riedizione o convalida laddove ciò sia possibile sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze.

In seguito a questa sentenza, che boccia clamorosamente le scelte governative degli ultimi anni circa il modo di affrontare i problemi della minoranza Rom presente nel nostro Paese, il Centro Europeo dei Diritti dei Rom ha inviato una lettera¹²⁴ al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Interno appena insediatosi, affinché cambino radicalmente *modus operandi* rispetto al Governo di cui rilevano il posto. La lettera chiede che cessino tutte le misure adottate sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza, ovvero che si fermino gli sgomberi forzati; che vengano rimossi i posti di polizia all'ingresso dei campi, e vi sia consentita la libera circolazione in entrata ed uscita; che non si ripeta l'uso di fondi pubblici per costruire nuovi "campi nomadi", per

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*, punto 5.6 della motivazione, corsivo mio.

¹²³ *Ibidem*, punto 7 della motivazione.

¹²⁴ European Roma Rights Centre, lettera del 24 novembre 2011, indirizzata al Primo Ministro Mario Monti ed al Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-letter-state%20of%20emergency-november%2024%202011.pdf> (14-12-2011).

procedere a nuovi sgomberi e per proseguire le espulsioni secondo la politica dei rimpatri “volontari”; che vengano distrutti i documenti - compresi i rilievi fotodattilografici - ed i verbali dei censimenti, condotti presso la popolazione Rom in violazione delle normative sovranazionali.

Osservazioni conclusive

La parlamentare europea Lívia Járóka, ungherese di etnia Rom, è stata la relatrice della proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia dell'Unione per l'inclusione dei Rom. Nella motivazione che accompagna la proposta, la Járóka sovverte provocatoriamente i tradizionali termini del discorso riguardo al dovere di promuovere i diritti fondamentali dei Rom, sostenendo che “l'inclusione sociale dei Rom non è soltanto un obbligo in termini di diritti umani ma anche una necessità economica, né tantomeno un semplice imperativo morale ma bensì il preciso interesse finanziario di tutti gli Stati membri”¹²⁵. Una tale affermazione è corroborata dai risultati di uno studio effettuato dalla Banca Mondiale nell'aprile 2010. Questo, partendo dal presupposto che l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro delle persone in età lavorativa, ma disoccupate, è indispensabile per favorire la ripresa economica, e muovendo dal dato per cui l'età media delle persone Rom è di vent'anni più bassa rispetto a quella della popolazione maggioritaria, arriva ad affermare che un tasso di occupazione dei lavoratori Rom in linea col tasso di occupazione generale potrebbe innescare una crescita del 4-6 % dei Prodotti Interni Lordi nazionali¹²⁶.

Alla luce dell'enorme valore di un tale investimento a lungo termine, la risoluzione definitivamente approvata condanna severamente le politiche sinora portate avanti dai governi nazionali. La via maestra indicata dal Parlamento per raggiungere l'inclusione sociale dei Rom passa attraverso la piena tutela e promozione dei diritti fondamentali loro spettanti, “garantendo il pieno recepimento e un'applicazione più rigorosa di tutte le direttive in materia e della legislazione pertinente dell'UE; considerando che la crescente stigmatizzazione dei rom e il sentimento di antigitanismo nel discorso politico e nell'opinione pubblica sono fonti di preoccupazione; che le discutibili operazioni di rimpatrio e di rientro di cittadini rom verificatesi in vari Stati membri hanno creato un clima di paura e inquietudine nella popolazione rom e hanno portato a preoccupanti

125 Motivazione della Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia dell'Unione Europea per l'inclusione dei Rom, 21 febbraio 2011, 2010/2276(INI), reperibile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0043&language=IT> (28-12-2011), punto 4.

126 De Laat Joost, *Economic costs of Roma exclusion*, Aprile 2010, Banca mondiale, disponibile all'indirizzo internet: http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf (28-12-2011).

livelli di razzismo e discriminazione”¹²⁷.

Per questa ragione, nell'invitare la Commissione a stabilire i “settori prioritari della Strategia”, il Parlamento ha indicato come primo punto i “diritti fondamentali, in particolare non discriminazione, uguaglianza e libera circolazione”¹²⁸.

La presente trattazione ha tuttavia dimostrato la refrattarietà di alcuni Stati membri, e dell'Italia in special modo, ad attuare in materia politiche di lungo termine. Essi tendono piuttosto ad affrontare la questione dei migranti Rom cittadini dell'Unione con atteggiamenti di chiusura e rifiuto da sbandierare nei dibattiti elettorali; ingenti fondi pubblici vengono allora spesi, in maniera antieconomica, per sgomberi e rimpatrii che hanno dimostrato non soltanto di essere inefficaci, ma di peggiorare la situazione.

L'azione della stessa Commissione europea si è a volte rivelata indecisa e titubante, nonostante l'attivismo in direzione di una corretta applicazione della normativa europea all'interno degli ordinamenti nazionali¹²⁹, nonché della promozione dei diritti¹³⁰ (cui sembra invero essere stata spinta dalle costanti denunce del Parlamento). Se il giudizio sembra eccessivamente rigido, basti ricordare la disinvoltura con la quale essa ha sottostimato, fino alla Relazione di verifica del grado di preparazione di Bulgaria e Romania in vista dell'adesione all'Unione del 2006, le persistenti carenze dei due Stati in materia di protezione delle minoranze, ritenendo sufficienti i progressi negli ambiti economici¹³¹. O ancora, la leggerezza con la quale ha rinunciato di procedere alla procedura di infrazione nei confronti della Francia per le gravi violazioni dei Trattati e della direttiva n. 38 del 2004 dell'estate 2010, che peraltro continuano tuttora¹³².

Per fortuna, maggiore e positivo impatto ha avuto l'opera ermeneutica della Corte di giustizia, che ha costantemente interpretato in senso estensivo i diritti di cittadinanza derivanti dall'*acquis* europeo, affermandone inoltre la diretta azionabilità in capo ai titolari e la loro parificazione rispetto alle libertà economiche. È stato, perciò, correttamente affermato che, in virtù della loro prudente opera di ponderazione dei diversi interessi in gioco, i giudici di Lussemburgo ricoprono un ruolo sempre più *costituzionale* nell'ambito del progetto europeo¹³³.

In ultima analisi, il sistema dell'Unione Europea, pur avendo apprestato, in favore dei

127 Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia dell'Unione Europea per l'inclusione dei Rom, 9 marzo 2011, P7_TA(2011)0092, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0092&language=IT&ring=A7-2011-0043> (28-12-2011), ai considerando P e Q.

128 *Ibidem*, al punto n. 4, lettera a.

129 Vedi *supra*, capitoli I, II e IV.

130 Vedi *supra*, capitolo III, paragrafo 2.

131 Vedi *supra*, capitolo III, paragrafo 1.

132 Vedi *supra*, capitolo IV, paragrafo 4.2.

133 Vedi *supra*, capitolo I, paragrafi 2 e 4.2.

milioni di propri cittadini che vivono in condizioni di estremo disagio, un articolato reticolo di diritti fondamentali e garanzie, non è stato finora all'altezza del compito di tutelarli e promuoverli concretamente per trasformarli in uno strumento di emancipazione, anche a causa delle forti resistenze opposte da alcuni Stati membri.

Anni di misure discriminatorie hanno rivelato però la loro inefficacia, e fondamentali decisioni di organi interni agli Stati membri, come quelle del Consiglio di Stato italiano e della Corte costituzionale francese – le quali hanno dichiarato l'illegittimità di alcuni atti governativi nei confronti dei Rom in forza della loro irragionevolezza¹³⁴ - fanno ben sperare negli anticorpi istituzionali presenti nelle democrazie europee.

È richiesto allora uno sforzo più deciso e coraggioso da parte delle istituzioni dell'Unione, che implicino altresì una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri. La promozione dei diritti fondamentali, la solidarietà economica e l'unione fiscale sembrano i tre aspetti della stessa crisi che l'Unione Europea si trova oggi a fronteggiare. Il futuro del progetto di costruzione europea dipende tutto dall'esito di queste sfide.

134 Vedi *supra*, capitolo IV, paragrafi 4.2 e 5.