



## La disputa sui Rom e i diritti dei cittadini dell'Ue

Bruno Nascimbene

### Abstract

Il contrasto tra alcuni Governi europei e la Commissione europea sul rimpatrio dei Rom investe il tema del trattamento dei cittadini dell'Unione europea e delle restrizioni legittimamente applicabili alla libera circolazione degli stessi. Il diritto dell'Unione europea riconosce, infatti, ai cittadini degli Stati membri uno standard di trattamento ben diverso (essenzialmente fondato sulla parità di trattamento) rispetto a quello dei cittadini degli Stati terzi, sia ponendo precisi, eccezionali limiti al potere dei Governi nazionali di allontanare i cittadini dell'Unione, sia riconoscendo a loro favore un'ampia serie di garanzie. Il diritto dell'Unione sancisce inoltre il divieto di discriminazioni, in particolare di quelle fondate sulla razza, l'origine etnica o sociale, o l'appartenenza a una minoranza nazionale.

**Parole chiave:** *Unione europea / Diritto comunitario / Cittadinanza europea / Diritto di circolazione e soggiorno / Rom / Francia / Italia / Diritti umani / Razzismo / Commissione europea / Parlamento europeo*

---

## La disputa sui Rom e i diritti dei cittadini dell'Ue

di Bruno Nascimbene\*

I più recenti episodi di espulsione o allontanamento dalla Francia di cittadini dell'Unione europea di etnia rom, hanno suscitato reazioni di vario genere. La lettura delle "Conclusioni" del Consiglio europeo del 16 settembre 2010 non può che lasciare deluso chi avrebbe voluto trovare una risposta ai problemi sollevati che riguardano libertà fondamentali del diritto dell'Unione europea. Il contrasto Unione europea-Francia (alla quale si è associata, nel rivendicare prerogative degli Stati membri, l'Italia), tocca una varietà di questioni che, a detta del Presidente del Consiglio europeo, dovrebbe essere oggetto di esame nel prossimo Consiglio, quasi a voler giustificare l'assenza di qualunque riferimento alla questione rom nelle "Conclusioni".

### 1. Cittadinanza dell'Ue e non discriminazione

Gli argomenti politici si sono mescolati a quelli più strettamente giuridici, creando incertezza e perplessità circa una corretta (almeno dal punto di vista giuridico) valutazione degli eventi. Un primo problema riguarda la disciplina applicabile, che in questo caso ha per oggetto la tutela dei cittadini comunitari, a cui è garantito, grazie al "diritto dell'Unione europea", un numero di diritti superiore a quello dei cittadini dei paesi terzi (tanto più se si tratta di individui che hanno la cittadinanza nello Stato in cui risiedono, che non possono essere comunque espulsi).

Una seconda questione concerne invece le discriminazioni, in particolare di quelle fondate sulla razza, l'origine etnica o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale. Discriminazioni che, non diversamente da quelle fondate sulla nazionalità, sono vietate dal diritto dell'Unione europea, non solo dal Trattato sul funzionamento dell'Unione (art. 19 Tfeue), ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 21) che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e la modifica dell'art. 6 del Trattato Ue, "ha lo stesso valore giuridico dei trattati", gli Stati essendo dunque vincolati al rispetto della medesima.

C'è da dire che non hanno contribuito alla migliore definizione del quadro giuridico le spiegazioni e i chiarimenti forniti a più riprese, fra agosto e settembre, dal governo francese, subito seguiti dalle prese di posizione del governo italiano che ha rivendicato la priorità, se non il ruolo primario fra i paesi dell'Unione, nel sollecitare modifiche in senso restrittivo delle norme sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, con particolare riferimento ai cittadini di Romania e Bulgaria (nuovi Paesi membri, dal 1.1.2007, da cui proviene la maggior parte dei rom). Tali cittadini invero, quale ne sia

---

Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), settembre 2010. Altra versione pubblicata in *Affari Internazionali*, 21/09/2010.

\* Bruno Nascimbene è ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Milano.

l'etnia o origine, godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini degli altri venticinque Paesi membri.

La Commissione europea, per dichiarazione del Commissario competente in materia di giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza, ha prospettato l'arrivo di una procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 258 Tfeue, contro la Francia, per violazione delle norme in materia di libera circolazione, di tutela dei diritti fondamentali e di divieto delle discriminazioni.

La procedura non potrà comunque essere avviata se non dopo un'analisi e accertamento dei fatti, per esempio sul carattere coattivo o volontario dell'allontanamento. In molti casi, infatti, i cittadini rom non sono stati espulsi, ma incentivati ovvero assistiti, grazie ad un aiuto economico loro elargito dal governo francese, a lasciare il territorio nazionale. Si è trattato di un allontanamento almeno apparentemente volontario, frutto di un accordo fra autorità e cittadino, la cui libertà di "negoziato" lascia in realtà qualche dubbio, meritevole di accertamento.

Una corretta valutazione, almeno dal punto di vista giuridico, richiede che l'attenzione si concentri sul rispetto delle norme dell'Unione europea e sulle norme che gli Stati membri adottano per darvi applicazione. Questi, Francia e Italia soprattutto, lamentano un'inadeguatezza delle norme dell'Unione sul controllo dei cittadini quanto alla legittimità del soggiorno e chiedono misure restrittive che consentano ben più ampie deroghe al principio fondamentale rappresentato dalla libertà di circolazione e soggiorno. Lo scopo è prevedere e consentire l'esercizio di un più ampio potere dello Stato nell'allontanare i cittadini dell'Unione. Il Governo italiano a fine 2007 e nel corso del 2008, dopo alcuni gravi fatti criminosi avvenuti a Roma, cercò di introdurre con decreto legge delle modifiche al decreto legislativo n. 30/07 che ha recepito la direttiva CE 2004/38, al fine di rendere più severa la disciplina sull'allontanamento.

A seguito della mancata conversione in legge di due decreti (n. 181/07 e n. 249/07) varie modifiche vennero adottate con il decreto legislativo n. 32/08, cui è seguita l'approvazione del c.d. pacchetto sicurezza (d.l. n. 92/08 convertito in legge n. 112/08), ma senza prevedere quelle misure restrittive che avrebbero ampliato le ipotesi di allontanamento. Infatti, l'iniziativa del Governo di equiparare, nella sostanza, l'allontanamento del cittadino dell'Unione a quello dei Paesi terzi, fu oggetto di censura da parte della Commissione europea cui era stata chiesta una sorta di parere preventivo (agosto-settembre 2008) e il Governo, obtorto collo, desistette dall'introdurre norme contrastanti con il diritto dell'Unione.

## 2. Limiti alla libera circolazione

La direttiva oggetto di critica, come è emerso da una riunione informale, a Parigi (6 settembre 2010) dei Ministri dell'interno e competenti per l'immigrazione di alcuni Paesi europei (Francia, Italia, Germania, Regno Unito, Belgio, Grecia) cui si è aggiunto il Canada, è la 2004/38 del 29.4.2004 "relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", che ha modificato il regolamento 1612/68 sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati e abrogato nove direttive sulla libera circolazione, ingresso e soggiorno. Al "diritto di

soggiorno” è dedicato il capitolo III (articoli 6-15), alle “limitazioni del diritto di ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica” è dedicato il capitolo IV (articoli 27-33): limiti eccezionali, considerata la natura fondamentale della libertà di circolazione e del diritto di ingresso e soggiorno, cui si aggiungono quelli relativi al venir meno delle condizioni che rappresentano il presupposto del “mantenimento del diritto di soggiorno” (art. 14) seppur, anche in tal caso (a conferma della deroga eccezionale, art. 14, par. 4) con alcuni limiti.

Il diritto al soggiorno viene riconosciuto, per un periodo non superiore a tre mesi, a tutti i cittadini Ue (e familiari, cioè coniuge e figli a carico) “senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità” (art. 6). Per un periodo superiore i beneficiari sono i cittadini Ue, e familiari, a) lavoratori dipendenti e autonomi, b) studenti iscritti a un corso di istruzione superiore nello Stato ospite che dispongano sia di risorse economiche sufficienti, affinché non divengano un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato ospite, sia di una assicurazione malattia che copra tutti i rischi in detto Stato, c) persone che non hanno alcuna delle predette qualifiche, ma che dispongono sia delle risorse economiche sufficienti, sia dell'assicurazione malattia nei termini ricordati (art. 7). Oltre i tre mesi, dunque, sono richieste delle condizioni, che “qualificano” il soggiorno: lavoro, risorse economiche, assicurazione malattia.

Un diritto al soggiorno permanente, non subordinato alle condizioni ricordate, è riconosciuto a chi “ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni” in uno Stato membro (art. 16).

Quale che sia il soggiorno di cui il cittadino Ue è beneficiario, la direttiva riafferma il principio della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali (art. 14, principio generale, già si è detto), con la possibilità di deroga (art. 24, par. 2) e, quindi, di diniego di prestazioni di assistenza sociale sia per il soggiorno fino a tre mesi, sia per quello di più lunga durata se il cittadino è entrato nello Stato allo scopo “di cercare un posto di lavoro” (art. 14, par. 4, lettera b), e parimenti di diniego di aiuto di mantenimento agli studi a chi non mantenga lo *status* di studente (fino a quando non acquisisca il diritto di soggiorno permanente, art. 24, par. 2). Il legislatore dell'Unione ha voluto, insomma, evitare che la libera circolazione venisse utilizzata in modo strumentale (in particolare alla ricerca, fittizia, di un lavoro) per acquisire vantaggi economici, spostandosi, il cittadino, da uno Stato membro all'altro.

### 3. La questione dell'allontanamento

Un problema più delicato riguarda le ipotesi e i motivi di allontanamento nonché le garanzie da riconoscere al cittadino dell'Ue. E' il problema tornato alla ribalta dopo le recenti espulsioni dei rom (rumeni e bulgari) dalla Francia, nonché dalle rivendicazioni dei governi dei paesi membri circa la tutela di interessi nazionali, compresa la sicurezza dei propri cittadini. E' un problema ancor più delicato se si considera che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo vieta le espulsioni che violano i diritti fondamentali (in particolare quelli previsti dagli artt. 2, 3, 8 Convenzione) e il Protocollo n. 4 (art. 4) vieta le espulsioni collettive. Divieti peraltro previsti e riaffermati nella Carta dei diritti fondamentali (in particolare nell'art. 19).

Le ragioni o motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica, mai invocabili “per fini economici” (art. 27, par. 1), consentono l'adozione del provvedimento di allontanamento, ma nel rispetto del principio di proporzionalità e soltanto in relazione al comportamento personale dell'individuo, al punto che l'allontanamento non può mai essere l'effetto automatico di una condanna penale, dovendo essere valutata, nel caso concreto, la condotta personale, individuale. Questa “deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società”. Sono, pertanto, vietate le espulsioni motivate da ragioni “estranee al caso individuale attinenti a ragioni di prevenzione generale” (art. 27, par. 2). La direttiva prevede particolari cautele in materia di “protezione contro l'allontanamento”, imponendo (art. 28) di prendere in considerazione la durata del soggiorno della persona da espellere, l'età, lo stato di salute, la situazione economica, l'integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospite, l'importanza dei legami con il Paese d'origine.

Il rispetto rigoroso di queste condizioni, secondo l'orientamento restrittivo che si impone ogniqualvolta si deroghi ad una libertà fondamentale, è stato costantemente affermato dalla Corte di giustizia europea (fra le molte, 10.7.2008, causa C-33/07, *Jipa*) I governi nazionali pretenderebbero, però, una valutazione più elastica e una più ampia discrezionalità. Anche, e a maggior ragione, in quei casi in cui ricorrono “motivi diversi” dall'ordine pubblico e pubblica sicurezza, quando, cioè, vengono meno le condizioni del soggiorno: la presenza del cittadino diviene un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale; il cittadino non dispone più di assicurazione malattia o di risorse economiche sufficienti (ma non quando si tratti di lavoratore subordinato o autonomo ovvero di cittadini che sia entrato per cercare un posto di lavoro e dimostri di avere buone possibilità di trovarlo, l'allontanamento essendo vietato, ex art. 14, par. 4).

#### 4. Caso per caso

L'allontanamento per motivi diversi è certamente possibile, ma pure in tal caso con limiti. Il significato dell'“onere eccessivo” non è precisato dalla direttiva, salvo prevedere (in funzione limitativa) che il ricorso al sistema di assistenza sociale non è di per sé un motivo di allontanamento. Nessun automatismo, dunque, è consentito, ma è richiesta una valutazione caso per caso.

Al medesimo criterio è ispirata la norma sulle “risorse sufficienti”, gli Stati non potendo fissarne l'importo preciso, dovendo invece “tener conto della situazione personale dell'interessato” (art. 9, par. 4.). E anche quando, per i soggiorni superiori a tre mesi, lo Stato è legittimato a imporre un'iscrizione presso le autorità competenti (per esempio l'iscrizione all'anagrafe del luogo di residenza come è previsto nel nostro ordinamento (ex art. 9 d.lgs. n. 30/2007), le formalità relative al rilascio dell'attestato di iscrizione sono ridotte al minimo (art. 8).

Lo Stato è, come si vede, vincolato sotto più profili. Una delle lamentele dei governi nazionali riguarda gli effetti del provvedimento di allontanamento, perché mentre al provvedimento per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza si accompagna il divieto di reingresso nel territorio dello Stato che lo ha disposto (con le modalità di cui

---

all'art. 32), non è consentito prevedere il divieto se l'allontanamento è per motivi diversi (art. 15, par. 3). I governi nazionali, in sostanza, lamentano che anche nell'ipotesi in cui riescano ad allontanare, per uno di quei motivi diversi, il cittadino dell'Unione, questi ha diritto a rientrare anche il giorno successivo, se non lo stesso giorno dell'allontanamento, e riprendere, legittimamente, a soggiornare.

## 5. Reazioni di Parlamento e Commissione

In una risoluzione approvata il 9 settembre il Parlamento europeo ha espresso la preoccupazione che le misure nei confronti dei rom, indipendentemente dai "distinguo" sull'esistenza di norme transitorie nei confronti di cittadini rumeni e bulgari presenti in Francia per motivi di lavoro (per i quali, per sette anni dall'1.1.2007, è obbligatorio il possesso di un'autorizzazione al lavoro, almeno per un determinato numero di attività, prima di fare ingresso in Francia; della disciplina transitoria si è avvalsa pure l'Italia, ma per un periodo più limitato, fino al 31.12.2010, e per un assai limitato ambito di attività) contrastano sotto più profili con il diritto dell'Unione europea.

Le censure del Parlamento alla Commissione europea, debole nella difesa di norme peraltro fondamentali, meglio si comprendono se, in un contesto più generale, si considerano altri due elementi: da un lato, il ruolo assai più incisivo del Parlamento, rispetto al passato, a seguito delle modifiche istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona; dall'altro lato le reazioni del governo francese, e di altri, come il nostro, che hanno criticato al Parlamento, sottolineando polemicamente che le sue risoluzioni non sono vincolanti.

La Commissione, che subito dopo le prime espulsioni aveva ricordato e sollecitato il governo francese a tener conto dei vincoli discendenti dal Trattato e dal diritto derivato, nonché dei diritti dei singoli, correttamente ha rivendicato e rivendica il proprio ruolo di "guardiano" del rispetto del diritto dell'Unione. Al di là delle polemiche e dello scontro fra istituzioni e Stati, restano i rom, con i loro diritti (e doveri), di cittadini dell'Unione oltre che di persone.

*Aggiornato: 22 settembre 2010*



#### Ultimi Documenti IAI

- 10 | 18 N. Mikhelidze, The Azerbaijan-Russia-Turkey Energy Triangle and its Impact on the Future of Nagorno-Karabakh
- 10 | 17 R. Aliboni, The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context
- 10 | 16 S. Panebianco, Dealing with Maritime Security in the Mediterranean Basin: The EU as a Multilateral Actor
- 10 | 15 S. Locatelli, Balancing Diversity and Efficiency in the EU's Language Regime: *E Pluribus Tres* for the EU Patent?
- 10 | 14 N. Pirozzi, The EU's Contribution to the Effectiveness of the UN Security Council: Representation, Coordination and Outreach
- 10 | 13 N. Ronzitti, The Reform of the UN Security Council
- 10 | 12 R. Alcaro, The Italian Government and NATO's New Strategic Concept
- 10 | 11 J. Leone, Report of the Seminar "The Reform of the UN Security Council: What Role for the EU?"
- 10 | 10 M. Comelli e R. Matarazzo, La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna
- 10 | 09 V. Briani, Italian Armed Forces under Pressure
- 10 | 08 E. Martini, Restarting Negotiations for the Reform of the Security Council
- 10 | 07 R. Alcaro, Combining Realism with Vision Options for NATO's new Strategic Concept

#### L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

#### Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma  
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363  
E-mail: [iai@iai.it](mailto:iai@iai.it) - website: <http://www.iai.it>  
Send orders to: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)