



FRA

**La situazione dei cittadini
comunitari Rom che circolano e
soggiornano in altri
Stati membri dell'UE**

Novembre 2009

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea

**Numero verde unico (1):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(1) Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2010

ISBN 978-92-9192-565-0

doi: 10.2811/62152

© Comunità europee, 2009

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Progetto: FRA, Vienna

Druck: Belgien

Stampato su carta sbiancata senza cloro

La situazione dei cittadini comunitari Rom
che circolano e soggiornano in altri
Stati membri dell'UE

Relazione comparata

FRA

Novembre 2009

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ: la presente relazione è stata preparata da Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) che ha cooperato con il Dialogo europeo (ED), l'Ufficio europeo di informazione sui Rom (ERIO), lega finlandese per i diritti umani (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) e la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT) nell'ambito di un contratto di servizio con la FRA. La FRA è responsabile dell'edizione, delle conclusioni e dei pareri.

Per domande inerenti alla traduzione consultare la versione inglese, che è la versione originale e ufficiale del documento.

Sommario

Sintesi	5
Introduzione.....	11
1. Informazioni di base	16
2. Modelli di spostamenti ed esperienze	20
3. La situazione dei Rom nei paesi di destinazione.....	38
4. Le risposte degli enti locali e delle ONG	73
5. Conclusioni.....	86
6. Pareri	88
Bibliografia selezionata	91
Metodologia.....	97
Allegati	99

Sintesi

Ambito di applicazione e contesto dello studio

Dalla caduta del comunismo e ancora di più dopo l'adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale all'Unione europea numerosi Rom si sono trasferiti in altri Stati membri dell'Unione europea (UE) in cerca di migliori condizioni di vita. Tuttavia, secondo le informazioni della rete di punti focali RAXEN¹ dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), molti cittadini Rom continuano a essere vittime di razzismo, discriminazione ed esclusione.

Queste circostanze hanno spinto la FRA a investigare la situazione in maniera approfondita e a commissionare una ricerca basata su interviste a singoli cittadini Rom nonché a funzionari per esaminare in che misura il diritto alla libera circolazione e al soggiorno dei cittadini dell'UE di origine Rom² viene rispettato, protetto e attuato in determinati Stati membri dell'UE³.

La presente relazione si basa su tale ricerca e fa parte di un'azione congiunta avviata nel 2008 dalla FRA, dall'Ufficio del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dall'OSCE sulla libertà di movimento e la migrazione dei Rom.

Il diritto dei cittadini dell'UE e dei membri della loro famiglia a spostarsi e a soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione europea è centrale per il progetto dell'integrazione europea. Secondo l'ultima relazione dell'Eurobarometro, del settembre 2009, interrogati su ciò che rappresenta l'Unione europea, il 42 per cento degli europei ha risposto che significa prima di tutto "libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque nell'UE"⁴. Tale diritto è sancito dall'articolo 18 del trattato che istituisce la Comunità europea e attuato più dettagliatamente dalla direttiva 2004/38/CE, la cosiddetta "direttiva sulla libera circolazione", che è intesa, tra l'altro, a incoraggiare i cittadini dell'Unione a

¹ Dal 2000 i punti focali nazionali RAXEN in tutti gli Stati membri dell'UE raccolgono dati sulle questioni riguardanti razzismo, xenofobia e intolleranze correlate. I punti focali nazionali sono organizzazioni a cui la FRA ha affidato il compito di fornire, attraverso diversi strumenti di segnalazione, documentazione per le sue analisi comparative. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen_en.htm (27.11.2009).

² La ricerca concerne solo i cittadini dell'UE di origine Rom. Nel testo si fa riferimento ad essi anche utilizzando semplicemente il termine "Rom".

³ La ricerca è stata condotta in cinque paesi di destinazione, Francia, Finlandia, Italia, Spagna e Regno Unito, che presentano una vasta gamma di caratteristiche contrastanti e riflettono ampiamente l'esperienza dei cittadini comunitari Rom residenti in Stati membri diversi dal proprio.

⁴ EUROBAROMETRO 71 (2009) *Opinione pubblica nell'Unione europea*, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf (25.10.2009).

esercitare il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ridurre al minimo le formalità amministrative, definire chiaramente le categorie di familiari a cui si applica e limitare i casi di diniego del permesso di ingresso o dell'estinzione del diritto di soggiorno.

Si dovrebbe osservare in via preliminare che tale diritto non è assoluto: i cittadini dell'UE hanno diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante se sono economicamente attivi in tale Stato. Gli studenti e i cittadini dell'UE economicamente inattivi devono disporre, per se stessi e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi⁵.

Fattori dissuasivi e incentivanti

La ricerca mostra che la povertà e il razzismo sono i principali fattori che “spingono” i Rom ad abbandonare i loro paesi d'origine; in particolare, è la povertà a costituire il fattore dominante citato dai Rom intervistati. Un aspetto che definisce l'esperienza della povertà nei paesi di origine è la disoccupazione; tuttavia, anche la segregazione e un sentimento di “non appartenenza” sono fattori incentivanti fondamentali.

I fattori che “dissuadono” i Rom dallo scegliere alcuni paesi di destinazione includono le loro supposizioni in merito alle prospettive di trovare lavoro e migliorare le proprie condizioni di vita. Nondimeno, come emerge dalle loro risposte, queste aspirazioni possono anche implicare nozioni ottimistiche su quanto migliore essi ritengano che possa essere la loro vita nei paesi di destinazione. La ricerca ha rilevato che esiste una tendenza dei Rom a migrare principalmente da alcune zone dei loro paesi d'origine.

Esperienze di attraversamento delle frontiere Schengen

Gli interpellati hanno descritto le loro esperienze con i funzionari doganali o preposti al rilascio dei visti nei paesi di destinazione in termini generalmente positivi. Ciononostante, gli intervistati Rom hanno una maggiore probabilità di sperimentare problemi, comprese le richieste di mazzette da parte di ufficiali corrotti, all'uscita dai loro paesi o al ritorno in patria. Gli interpellati erano consci del loro diritto generale di libera circolazione ma consapevoli in misura minore della serie specifica, e spesso complessa, di diritti e obblighi concernenti

⁵ Orientamenti della Commissione per un migliore recepimento della direttiva, COM (2009) 313/4, pag. 8, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF> (29.10.2009).

l'acquisizione del permesso di soggiorno per i cittadini dell'UE in un altro Stato membro.

Accesso all'occupazione

Secondo gli intervistati, le esperienze di vita dei Rom negli Stati membri dell'UE di destinazione variano significativamente, in larga misura a seconda del sostegno che ricevono. Alcuni Stati membri e autorità locali offrono grande sostegno per promuovere l'accesso al mercato del lavoro e rispondere alle esigenze specifiche dei Rom; altri sembrano favorevoli al loro allontanamento e dissuadono l'arrivo di altri. Come ci si può aspettare, anche le esperienze riguardanti le opportunità di occupazione, oltre all'accesso ad alloggio, assistenza sanitaria, istruzione e previdenza sociale differiscono in misura considerevole. L'occupazione influisce in maniera sostanziale su tutti gli altri settori della vita sociale: se i Rom possono assicurarsi un'occupazione nell'ambito dell'economia formale, è più probabile che possano avere accesso ad altri servizi, in particolare a un alloggio adeguato. Non si tratta di un progresso semplice, e permangono molte barriere all'inclusione e all'eguaglianza, compresi il razzismo e la discriminazione anti-Rom diffusi; tuttavia, in questo contesto la cittadinanza dell'UE offre una prospettiva seria per un *processo di inclusione*. D'altro canto, come hanno osservato gli interpellati, coloro i quali non sono in grado di assicurarsi un'occupazione nell'economia formale incontrano una serie di barriere e pertanto non possono sempre soddisfare i requisiti per esercitare il diritto di soggiorno in altri Stati membri.

Registrazione di soggiorno

La ricerca indica che molti cittadini comunitari Rom non erano in grado di ottenere la registrazione del soggiorno nel paese di destinazione, laddove richiesto, a causa della complessità delle procedure, nonché dell'applicazione erronea delle disposizioni della direttiva sulla libera circolazione da parte delle autorità nazionali. Ciò ha un "effetto domino" sul godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali fondamentali, ad esempio, il diritto di votare alle elezioni locali ed europee, di accedere ai sistemi sanitari nazionali, all'alloggio pubblico, ecc.

Lavoro nell'ambito dell'economia informale

I Rom interpellati hanno fornito informazioni molto limitate sulle questioni riguardanti il traffico illecito e la criminalità tra Rom, ma gli intervistati non Rom hanno associato i Rom di altri Stati membri al traffico e alla microcriminalità.

L'attività economica nell'economia informale e altre attività che generano reddito, come l'accattonaggio, sono comuni tra i Rom. Le diffuse prove di coinvolgimento in attività di accattonaggio e relative all'economia informale suscitano domande fondamentali. In primo luogo, in che misura i Rom vogliono

effettivamente essere impegnati in tali attività o fanno ricorso ad esse per sopravvivere e, in secondo luogo, come dovrebbero reagire le autorità, in particolare quando queste attività rappresentano i soli mezzi di sussistenza ovvi.

Gli intervistati suggeriscono che molti dei cittadini che si dedicano all'accattonaggio preferirebbero in realtà avere un'occupazione, dato che l'accattonaggio è considerato un comportamento "deviante" nella maggior parte dei paesi di destinazione e talvolta, in alcune forme, illegale. Durante la ricerca, le reazioni da parte del pubblico e dei funzionari alla presenza dei Rom si sono spesso concentrate negativamente su questo aspetto dell'attività dei Rom, rivolgendo, al contempo, un'attenzione minore alle barriere di accesso all'occupazione formale, quali i bassi livelli di istruzione e competenze dovuti alla discriminazione storica o alla carenza di competenze linguistiche.

Politiche e misure

I risultati della ricerca mostrano scarse prove di eventuali strategie o misure specifiche sviluppate da autorità pubbliche nei paesi di accoglienza per integrare i cittadini Rom della UE di altri Stati membri, cosa che rispecchia una carenza generale di politiche e misure che suscitino consapevolezza e promuovano libertà di circolazione e soggiorno, come previsto dall'articolo 34 della direttiva sulla libera circolazione⁶.

Esiste inoltre una tendenza a sviluppare una "risposta Rom" per i cittadini Rom del paese, i Rom di altri paesi dell'UE e quelli di paesi terzi. Quest'ultimo approccio può essere positivo o negativo a seconda del contesto. Ad esempio, l'integrazione del sostegno ai cittadini comunitari Rom in una politica progressiva e ben sviluppata per i cittadini Rom in Spagna costituisce un modello utile. Al contrario, la politica in Italia tende a raggruppare tutti insieme i cittadini Rom e Sinti del paese, dell'UE e di paesi terzi, in un modo che spesso pregiudica i diritti di cittadinanza e che può ledere i loro diritti fondamentali.

Marginalizzazione e stereotipi

I Rom di altri Stati membri sono spesso oggetto di stereotipi che li identificano come soggetti problematici e sono di rado accolti positivamente. Alcune prove suggeriscono che la loro esperienza di soggiorno in un nuovo paese ha portato all'impoverimento anziché alla creazione di opportunità. Si tratta, ovviamente, di

⁶ Il Parlamento europeo, nella sua relazione sull'attuazione della direttiva sulla libera circolazione, invita la Commissione a incrementare gli stanziamenti e a istituire una nuova linea di bilancio per finanziare i progetti nazionali e locali volti all'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari residenti in un altro Stato membro, come definiti agli articoli 2 e 3 della direttiva 2004/38/CE. Cfr. la relazione del Parlamento europeo A6-0186/2009 al 23.3.2009, disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+WORD+V0//IT> (02.11.2009).

un concetto relativo e soggettivo; tuttavia la ricerca suggerisce che alcuni Rom provenienti da altri Stati membri possano trovarsi ancora più marginalizzati di quanto non lo fossero nei loro paesi di origine. L'esclusione prevale particolarmente laddove i Rom non possono trovare occupazione nell'economia formale.

Crisi economica

L'impatto della crisi economica è stato osservato da numerosi intervistati, dato che la situazione economica e occupazionale precaria di molti Rom li rende vulnerabili alle congiunture negative. Mentre per alcuni Rom la crisi economica e l'aumento della disoccupazione nei propri paesi d'origine hanno agito da "fattore incentivante", portandoli a cercare altrove opportunità occupazionali, alcuni di essi, che soggiornano in altri Stati membri, hanno riferito che la crescente disoccupazione potrebbe indurli a ritornare in patria. In alcuni casi le richieste populiste di "lavori nazionali per cittadini della nazione" in alcuni paesi di destinazione potrebbero rispecchiare un aumento della xenofobia e del razzismo radicati sull'idea che le popolazioni migranti stiano "rubando i nostri posti di lavoro e le nostre risorse".

Conclusioni

Il caso dei cittadini comunitari Rom che soggiornano in altri Stati membri solleva domande in termini di più ampi dibattiti su anti-discriminazione e integrazione nonché sul significato della cittadinanza dell'UE e sui diritti associati quale concetto di ampio respiro.

Il caso dei Rom funge da *cartina al tornasole*: le conseguenze per alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'UE sono un indicatore importante delle sfide pratiche quotidiane affrontate da tutti i cittadini.

I Rom esercitano il loro diritto alla libertà di circolazione e soggiorno nel contesto di fattori dissuasivi e incentivanti significativi. Le prove della ricerca mostrano la probabilità che questo movimento continui. I fattori dissuasivi nei paesi di origine implicano una combinazione di povertà e razzismo. La disoccupazione è uno degli aspetti che definiscono l'esperienza della povertà nei paesi d'origine. I fattori incentivanti includono le aspirazioni al miglioramento delle condizioni di vita, in particolare la prospettiva di trovare occupazione nell'economia formale e informale.

La ricerca ha identificato risposte negative all'arrivo dei cittadini comunitari Rom nonché politiche e pratiche che possono avere un impatto negativo sull'esercizio, da parte dei Rom, della libertà di circolazione, anche quando ciò non è intenzionale.

Le esperienze dei cittadini comunitari Rom che si sono trasferiti in un altro Stato membro variano significativamente tra i vari paesi di destinazione, passando da

quelle interamente positive a quelle che comportavano un sostanziale impoverimento.

L'esclusione di numerosi cittadini comunitari Rom dalla società del loro Stato membro di origine e da quella dello Stato membro di destinazione crea barriere insormontabili all'occupazione formale e alla capacità di dimostrare di disporre di "risorse sufficienti", producendo un effetto domino sulla possibilità di registrarsi e, di conseguenza, di accedere ai fondamentali diritti civili, politici, economici e sociali. Ciò solleva questioni importanti sull'efficacia delle politiche di inclusione.

L'esclusione dall'assistenza sociale influisce in misura preponderante su donne, bambini, anziani e persone con disabilità. Vi è l'esigenza di integrare la sensibilità per il genere, l'età, la disabilità e altre questioni all'interno delle strategie globali di sostegno e risorse.

È necessario, pertanto, che l'Unione europea e i suoi Stati membri adottino politiche mirate, basate sui diritti integrati e su norme fondate sull'uguaglianza, che promuovano la coesione sociale e mantengano la promessa sintetizzata da "*Civis Europaeus sum*".

Introduzione

Questa relazione si basa su una ricerca qualitativa sul campo che esamina come i cittadini comunitari Rom esercitino il loro diritto di circolare liberamente e soggiornare negli Stati membri dell'UE⁷, che hanno il compito di rispettare, proteggere e adempiere tale diritto. La ricerca si è concentrata sullo spostamento dei Rom dall'Europa centrale, specialmente da Romania, Bulgaria, Ungheria, Slovacchia e Repubblica ceca, a Finlandia, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito. È stato inoltre preso in considerazione lo spostamento tra la Repubblica ceca e la Slovacchia nonché lo spostamento precedente tra il Portogallo e la Spagna.

Esaminando i processi, le cause e le conseguenze della mobilità dei Rom all'interno dell'UE appare evidente che l'adesione all'UE ha creato un contesto per la mobilità dei Rom all'interno dell'UE basata sulla cittadinanza europea, che ha disegnato e trasformato i vecchi modelli di migrazione.

Il punto centrale della presente relazione è la questione di che cosa significhi (e/o dovrebbe significare) la cittadinanza dell'UE per i cittadini Rom. La realtà delle risposte a queste domande è spesso misurata in termini di standard e opportunità di vita, diritti e doveri. Tuttavia, esiste anche una realtà ugualmente profonda seppure meno tangibile a beneficio della cittadinanza che non viene persa in molti Rom che esercitano i loro diritti di cittadinanza: *“Non mi sono mai sentito così bene in Bulgaria. In Francia posso sedermi a bere un caffè sugli Champs-Élysées e nessuno mi dice che non ho diritto a stare lì. Non pretendo molto, no?”*⁸

Il trattato di Maastricht ha reso i cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE cittadini dell'Unione europea. I diritti connessi a questa cittadinanza sono stati confermati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata e proclamata a Nizza nel 2000⁹, e dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente (direttiva sulla libertà di circolazione)¹⁰, entrata in vigore

⁷ L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha commissionato la ricerca per questa relazione al Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), che ha cooperato con European Dialogue (ED), European Roma Information Office (ERIO), Finnish League of Human Rights (FLHR), Fundación Secretariado Gitano (FSG) e Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT).

⁸ Intervista con un cittadino Rom, Parigi, Francia, 26.03.2009.

⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU 2007/C 303/01, 14 dicembre 2007; con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la carta diventerà vincolante dal punto di vista legale.

¹⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE,

90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:EN:PDF> (23.10.2009).

nell'aprile 2006. I cittadini dell'UE godono ora dei diritti e dei vantaggi che “[...] enable them to call upon their new legal status and to declare ‘*civis europaeus sum*’” [consentono loro di invocare il loro nuovo stato giuridico e di affermare “*civis europaeus sum*”]¹¹ rispecchiando con questa espressione latina la frase, spesso citata, e dichiarata presso la Corte europea di giustizia dall'avvocato generale Jacobs:¹²

“un cittadino comunitario che si rechi in un altro Stato membro come lavoratore dipendente o autonomo [...] abbia il diritto non solo di svolgere la sua attività commerciale o professionale e di godere delle stesse condizioni di vita e di lavoro dei cittadini dello Stato ospitante, ma altresì di contare sul fatto che, dovunque egli si rechi per guadagnarsi da vivere all'interno della Comunità europea, egli sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali, in particolare quelli proclamati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In altre parole, egli ha il diritto di dichiarare “**civis europeus sum**” e di invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali”.

Questa analisi prende in considerazione le dinamiche e le questioni associate ai cittadini comunitari Rom che esercitano la loro libertà di circolare e soggiornare all'interno dell'UE. La ricerca sul campo si è concentrata sugli intervistati che si identificano come appartenenti all'etnia Rom, che sono cittadini di uno Stato membro dell'UE e che esercitano il loro diritto di circolazione e soggiorno in uno Stato membro diverso dal proprio. Al contrario, la ricerca non riguarda in maniera specifica l'esperienza dei Rom privi di cittadinanza dell'UE, tranne laddove la loro esperienza ha un peso su quella dei cittadini comunitari Rom. Tuttavia, potrebbe esserci spesso una sovrapposizione tra le esperienze dei Rom privi di cittadinanza dell'UE, indipendentemente dal fatto che siano lavoratori migranti, rifugiati, richiedenti asilo o lavoratori irregolari, e i cittadini comunitari Rom.

Nel corso della relazione, i termini “Rom di altri Stati membri”, “cittadini comunitari Rom” o “Rom” sono utilizzati per fare riferimento a questo particolare

¹¹ Commissione europea 2008, Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC, [*Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione: guida sulla direttiva 2004/38/CE*] Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza, pag.2. disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf (20.10.2009).

¹² Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 9 dicembre 1992. – Christos Konstantinidis contro Stadt Altensteig - Standesamt e Landratsamt Calw - Ordnungsamt – Domanda di pronuncia pregiudiziale: Amtsgericht Tübingen - Germania - Discriminazione – Convenzione internazionale – Traduzione dal greco - Causa C-168/91, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991C0168:IT:HTML> (30.10.2009).

gruppo di Rom in questione¹³. A volte, vengono utilizzate etichette di cittadinanza nazionali: “romeno”, “bulgaro”, “slovacco” ecc. laddove appropriato. È evidente che queste differenze nazionali rimangono importanti per i Rom che vivono in altri Stati membri.

Numerose delle questioni discusse in questa sede possono essere rilevanti per i cittadini comunitari non Rom, dato che le esperienze dei Rom rispecchiano bene le modalità di funzionamento o malfunzionamento del diritto di circolazione e soggiorno nella pratica per molti dei cittadini più vulnerabili dell'UE. In questo senso, il caso dei Rom serve da *cartina al tornasole*: le conseguenze per alcuni dei cittadini più vulnerabili della UE sono un indicatore importante delle sfide quotidiane pratiche a cui si trovano confrontati i cittadini che esercitano il loro diritto di libera circolazione e soggiorno “sul campo”.

Il “caso dei Rom” ha attirato un'attenzione specifica e preoccupazioni in termini di questioni di libertà di circolazione all'interno dell'UE, poiché molte delle risposte negli Stati membri alla libertà di circolazione, formulate in termini di origine nazionale, mirano esplicitamente o implicitamente ai cittadini comunitari Rom. Ciò dovrebbe servire come allarme preventivo riguardo a un possibile effetto di “razializzazione”, un processo che echeggia spesso le risposte precedenti e in corso ai problemi dell'immigrazione, dei rifugiati e del lavoro migrante.

La ricerca ha documentato un'ampia varietà di esperienze. Ci sono casi per i quali l'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno ha funzionato molto bene. I cittadini hanno trovato nuove opportunità nei paesi di destinazione e si sono integrati con molto successo in queste società traendo vantaggi per sé stessi e apportandone ai paesi di destinazione. A volte, sono stati accolti positivamente e si sono integrati attivamente nei paesi di destinazione. Tuttavia, ci sono anche quelli con poche esperienze positive di circolazione e limitate possibilità di trasformarle in modo positivo. Per questi ultimi, la circolazione è associata a un processo di esclusione anziché di inclusione.

La ricerca attuale esamina le tre dimensioni dei diritti: *rispetto*, *tutela* e *applicazione*¹⁴.

- - Il *rispetto* dei diritti è un dovere degli Stati membri di riconoscere i diritti e non di negarli attraverso le proprie azioni (approccio passivo).

¹³ Ciò potrebbe nascondere alcune questioni di status che hanno ripercussioni immediate in termini di Rom coinvolti. Ad esempio, i Rom che sono cittadini di un paese UE-15, UE-8 o UE-2 hanno diritti diversi di lavorare in diversi Stati membri.

¹⁴ Per l'analisi di questi diversi livelli di obbligo cfr. A. Eide, “Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights” [*Diritti economici, sociali e culturali come diritti umani*] in A. Eide, C. Krause e A. Rosas (a cura di) *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook [Diritti economici, sociali e culturali: manuale]* (1995). A. Eide, K. Krause, e A. Rosas (a cura di) (1995) *Economic, social and cultural rights: a textbook [Diritti economici, sociali e culturali: manuale]*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

- - La *tutela* dei diritti è un dovere degli Stati membri di impedire alle terze parti, inclusi gli attori non statali, di negare i diritti (approccio attivo).
- - L'*applicazione* e la *promozione* dei diritti richiedono che gli Stati membri agiscano progressivamente per realizzare le condizioni che rendono efficace il diritto in pratica (approccio proattivo). La nozione di applicazione dei diritti è già stabilita nell'ambito della legge sui diritti umani internazionali. Inoltre, nella legislazione dell'UE viene sempre più riconosciuto che i diritti devono essere attivamente promossi al fine di essere poi applicati sul campo. Questa visione si riscontra anche alla luce della prossima entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵ e dell'adesione dell'Unione alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (entrambi previsti dal trattato di Lisbona) nella politica dell'UE¹⁶. Il trattato di Lisbona rende gli obblighi *proattivi* dell'Unione particolarmente chiari nell'ambito dell'anti-discriminazione, laddove l'Unione è sottoposta a un diritto orizzontale per combattere attivamente la discriminazione in tutte le sue politiche¹⁷.

Gli Stati membri sono tenuti, non solo a rispettare e proteggere ma anche a promuovere i diritti. La direttiva sulla libera circolazione sottolinea che il diritto di soggiorno permanente *“costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione”*¹⁸. Agli Stati membri spetta il compito di fare in modo che il diritto di libera circolazione diventi una realtà, un fatto che si rispecchia, ad esempio, nell'obbligo degli Stati membri di diffondere *“le informazioni relative ai diritti e agli obblighi dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari [...], in particolare mediante campagne di sensibilizzazione effettuate tramite i media e altri mezzi di comunicazione nazionali e locali”*¹⁹.

¹⁵ Secondo la Carta dei diritti fondamentali gli Stati membri “rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze” (cfr. articolo 51, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali).

¹⁶ Confrontare nel presente contesto le conclusioni del Consiglio europeo, novembre 4-5 2004, Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, cfr. allegato I del documento del Consiglio dell'UE n. 14292/04, paragrafo 2 degli orientamenti generali che identificano che “l'Unione, comprese le sue istituzioni, sarà giuridicamente obbligata a garantirne il rispetto in tutti i settori di sua competenza e che i diritti fondamentali saranno non solo rispettati ma altresì *attivamente promossi*” (corsivo aggiunto per enfatizzare).

¹⁷ Cfr. articolo 10 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GU C 115, 9 maggio 2009 (Trattato di Lisbona, versione consolidata). Sulla natura proattiva di questa disposizione cfr. Gabriel N. Toggenburg, *The European Union vis-à-vis minorities: a play in three parts and an open end [L'Unione europea di fronte alle minoranze: una rappresentazione in tre parti e un finale aperto]*, in Csaba Tabajdi (a cura di), *Pro Minoritate Europae*, 2009 pagg. 162-205, pag. 181; è disponibile una versione online all'indirizzo: http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/DF8C9CA4-48AC-494B-A5BC-7DC7E340E437/0/Web_del30EUandminorityprotection.pdf, pag. 13 (24.11.2009).

¹⁸ Cfr. il considerando n. 17 della direttiva sulla libera circolazione.

¹⁹ Cfr. l'articolo 34 della direttiva sulla libera circolazione.

Sebbene abbiano recepito la direttiva sulla libera circolazione nella legislazione nazionale, gli Stati membri sembrano essersi dimenticati di rendere i diritti contenuti accessibili integralmente e dal punto di vista pratico. In effetti, la Commissione europea nella sua relazione sull'applicazione della direttiva sulla libera circolazione ha espresso il proprio rammarico riguardo al recepimento della direttiva, affermando che “non un singolo Stato membro ha recepito in modo effettivo e corretto l'intera direttiva e non un singolo articolo della direttiva è stato recepito in modo effettivo e corretto in tutti gli Stati membri”²⁰. Ciò che manca di più attualmente è il terzo livello di “applicazione” e “promozione”, mentre la Commissione europea sta facendo sforzi in questa direzione, ad esempio attraverso la pubblicazione della “*Guida alla direttiva 2004/38/CE*”²¹, la ricerca ha riscontrato prove limitate di azioni simili a livello nazionale negli Stati membri studiati.

²⁰ Cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri COM(2008) 840/3, disponibile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf (20.10.2009) pagg. 3, 11.

²¹ Cfr. http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf (20.10.2009).

1. Informazioni di base

1.1. Statistiche ufficiali

Nel 2008, la Commissione europea ha riferito che, secondo le stime di Eurostat, circa 8 000 000 cittadini dell'UE stavano esercitando il loro diritto di libertà di circolazione e di soggiorno²². Poiché la popolazione totale dell'UE è di 499 794 855, questa proporzione rappresenta circa l'1,6 per cento della popolazione totale.

Come ha sottolineato la FRA in altre relazioni, è difficile stabilire con accuratezza il numero preciso di Rom presenti nell'Unione europea: "This situation reflects a general absence of data collection disaggregated by ethnic origin in the majority of EU Member States, along with a lack of focused attention on Roma and Traveller communities that are characterised by a very diverse range of languages, ethno-cultural identities, religions and social classes" [Questa situazione rispecchia un'assenza generale di raccolta di dati disaggregati di origine etnica nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, insieme a una mancanza di concentrazione dell'attenzione sulle comunità di Rom e di *Traveller* che sono caratterizzate da un'ampia varietà di lingue diverse, di identità etniche e culturali, religioni e classi sociali]²³. Le stime spaziano dai tre ai sette milioni citati nella relazione della Commissione europea 2004 *La situazione dei rom in un'Unione europea allargata*²⁴ precedente all'allargamento della UE, ai 10 milioni nei 27 Stati membri dell'UE, menzionati in una risoluzione del Parlamento europeo del 2008 su una strategia europea riguardo ai Rom²⁵.

Non esistono dati ufficiali sul numero di cittadini dell'UE che esercitano il proprio diritto alla libertà di circolazione disaggregati in base all'appartenenza etnica. Di conseguenza, non esistono dati riguardanti il numero di Rom che lavorano nell'economia informale e considerati dai funzionari come "economicamente inattivi". Si tratta di un dato significativo, dal momento che la

²² Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 - 30 giugno 2007) - COM(2008) 85.

²³ EUMC (2006) "Rom e Travellers nella pubblica istruzione. Situazione generale negli Stati membri dell'UE", pag. 17, disponibile all'indirizzo: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf (20.10.2009).

²⁴ Commissione europea (2004) *La situazione dei rom in un'Unione europea allargata*, pag. 6 disponibile all'indirizzo <http://www.errc.org/db/00/E0/m000000E0.pdf> (20.10.2009).

²⁵ Le popolazioni (di Rom e non Rom) sono aumentate in modo significativo con le adesioni del 2004 e del 2007. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 gennaio 2008 su una strategia europea sui Rom P6_TA(2008)0035, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//EN> (22.09.09).

ricerca illustra che questa categoria di cittadini sperimenta maggiormente esclusione e ineguaglianza in caso di trasferimento in un altro Stato membro.

Al fine di informare le decisioni politiche, sono essenziali i dati disaggregati sulle condizioni di vita e sul trattamento equo delle popolazioni Rom. Le indagini condotte sulle vittime, quali l'indagine EU-MIDIS della FRA²⁶, possono fornire dati di importanza sostanziale per orientare lo sviluppo della politica in maniera efficace.

1.2. Trattamento equo e discriminazione

Nelle “*Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom*”, pubblicate in occasione della sessione dell'8 dicembre 2008 del Consiglio Affari generali (GAC), il Consiglio dell'UE ha osservato che: “I Rom, in seno all'Unione europea ed ai paesi vicini, pur godendo degli stessi diritti e degli stessi doveri del resto della popolazione, costituiscono di fatto un gruppo svantaggiato sotto diversi aspetti e particolarmente vulnerabile all'esclusione sociale, alla povertà e alla discriminazione [...]”²⁷.

Nelle sue relazioni annuali la FRA ha ripetutamente sottolineato che, nonostante gli sforzi compiuti in numerosi Stati membri, in particolare nel corso degli ultimi anni, la discriminazione, gli atteggiamenti razzisti e i pregiudizi continuano ad avere un notevole peso sulla possibilità di cogliere le opportunità della vita e sul trattamento equo dei Rom in aree chiave della vita sociale, quali occupazione, istruzione, alloggio, salute e assistenza sociale²⁸.

Nel suo documento di lavoro del luglio 2008 su “*Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*”, [Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato: strumenti e politiche comunitari per l'inclusione dei Rom] la Commissione europea ha osservato che “[t]hrough the socio-economic conditions of Roma remain under-researched, it is clear that Roma are particularly exposed to high rates of poverty, unemployment or are largely operating in the informal economy” [sebbene le condizioni socio-economiche dei Rom rimangano poco studiate, è chiaro che i Rom sono particolarmente esposti a elevati livelli di

²⁶ Sono disponibili ulteriori informazioni all'indirizzo: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (24.11.2009).

²⁷ Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom, 2914^a sessione del Consiglio, Bruxelles, 8 dicembre 2008, paragrafo 2, disponibile all'indirizzo: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/359&format=HTML&aged=0&lg=fi&guiLanguage=en> (30.10.2009).

²⁸ Cfr. la relazione annuale della FRA 2009 http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/ar2009_part2_en.htm (21.09.09).

povertà, disoccupazione oppure operano in larga misura nell'economia informale”²⁹.

Nel 2006, la relazione dell'EUMC “*Rom e Travellers nella pubblica istruzione*”³⁰ ha osservato che “Gli alunni Rom e *Travellers* continuano a subire discriminazioni ed esclusioni dirette e sistematiche nell'istruzione risultanti da una varietà di fattori interconnessi, comprese le condizioni di vita disagiate, in special modo l'alto tasso di disoccupazione, le condizioni abitative inferiori agli standard e uno scarso accesso ai servizi sanitari. Benché alcuni Stati membri abbiano introdotto elementi di strategie e iniziative di istruzione culturali o interculturali, destinati a minoranze e migranti, compresi Rom e *Travellers*, è chiaro che per rimediare alla situazione attuale è necessario introdurre cambiamenti più sistemici”.

Nell'importante decisione *D.H. and Others v. the Czech Republic (D.H. e altri contro la Repubblica Ceca)* del novembre 2007, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha osservato che “as a result of their turbulent history and constant uprooting the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority [...]” e “they therefore require special protection [...]”. (come conseguenza della loro storia turbolenta e del continuo sradicamento i Rom sono diventati un tipo specifico di minoranza svantaggiata e vulnerabile [...] e pertanto richiedono una tutela speciale [...]). La Grande Sezione ha ritenuto che il governo ceco avesse violato il proprio obbligo di non discriminazione su base razziale o della provenienza etnica in materia di accesso all'istruzione e ha osservato che il problema è di portata europea”³¹.

Nel giugno 2009, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha emesso una raccomandazione concernente l'attuazione del diritto a un alloggio adeguato, dedicando una sezione speciale alla situazione dell'alloggio dei Rom e dei Travellers. Il Commissario Hammarberg ha osservato che “Roma and Travellers have often been victims of discrimination in the field of housing and this is reflected in the case law of the ECtHR and the ECSR. Discrimination may concern all aspects of housing: accessibility, quality standards, prevention of homelessness and financial support. In the worst cases, Roma communities live in

²⁹ Commissione europea (2008), Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion” [*Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato: strumenti e politiche comunitari per l'inclusione dei Rom*] COM(2008) 420, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=375> (22.10.2009).

³⁰ EUMC (2006), “Rom e travellers nella pubblica istruzione”, disponibile all'indirizzo: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf (24.11.2009).

³¹ *D.H. and Others v. the Czech Republic*, CEDU/ Applicazione n. 57325/00, (sentenza 13.11.2007). Nell'emettere la sentenza, la Corte ha tenuto conto, tra le altre relazioni, dei dati della ricerca dell'EUMC secondo cui più della metà dei bambini Rom nella Repubblica ceca frequentano scuole speciali. (L'EUMC, il Centro europeo per il monitoraggio sul razzismo e la xenofobia, era l'organizzazione esistente prima dell'istituzione della FRA.)

segregated settlements under conditions of such a poor standard as to cause severe safety and health hazards for the inhabitants” [I Rom e i Travellers sono stati spesso vittime di discriminazione nel campo dell'alloggio e questo si rispecchia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e del comitato europeo per i diritti sociali. La discriminazione può riguardare tutti gli aspetti dell'alloggio: accessibilità, standard di qualità, prevenzione della condizione di senzateo e sostegno finanziario. Nei casi peggiori, le comunità di Rom vivono in accampamenti segregati in condizioni talmente disagiate che possono causare pericoli gravi per la sicurezza e la salute degli abitanti]³². Nell'ottobre 2009, la FRA ha fornito prove di ricerca concrete riguardanti la situazione abitativa dei Rom nell'UE nella sua relazione comparativa “*Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*” (Condizioni abitative dei Rom e dei Travellers nell'Unione europea)³³ osservando che “[...] large numbers of Roma and Travellers in the EU do not enjoy equal treatment in this respect living in substandard conditions which fall far below even the minimum criteria of adequate housing.” “[...] numerosissimi Rom e Travellers nell'UE non godono di parità di trattamento per quanto riguarda le condizioni abitative e vivono in condizioni inaccettabili, di gran lunga inferiori ai requisiti minimi di base per un alloggio decente].

Riguardo al settore della salute e sanità, una relazione recente del Parlamento europeo osserva che “I Rom mostrano un utilizzo molto marginale dei servizi di assistenza sanitaria [...] a causa degli atteggiamenti negativi, del razzismo e della discriminazione di alcuni professionisti del settore sanitario e ospedaliero”³⁴.

³² Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 30 giugno 2009, “*Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*”, [Raccomandazione del Commissario per i diritti umani sull'attuazione del diritto all'alloggio] disponibile all'indirizzo:

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P371_64084 (24.11.2009). Cfr.

anche le decisioni della Carta sociale europea nelle seguenti denunce collettive: ERRC contro Grecia n. 15/2003, ERRC contro Italia n 27/2004, ERRC contro Bulgaria n 31/2005.

³³ FRA (2009) *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, [Condizioni abitative dei Rom e dei Travellers nell'Unione europea] disponibile all'indirizzo:

http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf (22.10.2009).

³⁴ Parlamento europeo (2009) *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, [La situazione sociale dei Rom e il miglioramento del loro accesso al mercato del lavoro nell'UE] PE 408.582 , pag. ii, disponibile all'indirizzo:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375> (20.10.2009).

2. Modelli di spostamenti ed esperienze

2.1. Quadro giuridico

Storicamente la mobilità delle persone era fondamentale per il mercato comune, specialmente riguardo alla libera circolazione di lavoratori, la libertà di stabilimento e la libertà di fornire servizi, diritti tutti ampiamente tutelati dal trattato istitutivo della Comunità europea. Tuttavia, il collegamento tra attività economica e mobilità è stato gradualmente stemperato e la libertà di circolazione si è arricchita di una dimensione di cittadinanza.

Con il trattato di Maastricht del 1992, è stato concesso ai cittadini dell'UE il diritto di “circolare e soggiornare liberamente” entro i confini dell'UE (articolo 18 del trattato CE). Tale diritto viene ribadito dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, “Libertà di circolazione e soggiorno”: “Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”. La direttiva sulla libera circolazione cerca di rendere questo diritto più accessibile consolidando l'ampia giurisprudenza e i diversi regolamenti e direttive in materia³⁵. Pertanto il discorso dell'UE sui diritti è indissolubile dall'evoluzione delle nozioni del significato, delle implicazioni e delle realtà della cittadinanza europea³⁶.

Il diritto di circolazione e di soggiorno si applica a tutti i cittadini dell'UE senza discriminazione, come si afferma al considerando 31 della direttiva sulla libera circolazione: “[...] gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla presente direttiva senza operare tra i beneficiari della stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali”.

La direttiva sulla libera circolazione si applica a tutti i cittadini dell'Unione che circolano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui possiedono la nazionalità e ai familiari che li accompagnano o raggiungono indipendentemente dalla nazionalità. Secondo la direttiva, tutti i cittadini dell'Unione godono del diritto di ingresso in un altro Stato membro se sono in

³⁵ Allegato 1 per il recepimento della direttiva sulla libera circolazione nella legislazione nazionale.

³⁶ Commissione delle Comunità europee 2008, *Fifth Report on Citizenship of the Union* [Quinta relazione sulla cittadinanza dell'Unione] (1° maggio 2004 - 30 giugno 2007) Bruxelles, 15.2.2008 COM(2008) 85 versione definitiva.

possesto di una carta d'identità o di un passaporto valido. In nessuna circostanza deve essere richiesto loro un visto di entrata o di uscita³⁷.

2.2. Motivazioni per lo spostamento

“In Romania riesco a mangiare una volta al giorno; in Finlandia ho la possibilità di fare tre pasti al giorno. Questa è la differenza”.³⁸

I risultati della ricerca sul campo riguardanti la motivazione sono sostenuti dalla letteratura esistente sulla motivazione delle prime forme di migrazione dei Rom³⁹. In termini di **“fattori dissuasivi”** la ricerca ha individuato due elementi chiave che motivano lo spostamento dei cittadini comunitari Rom: povertà e razzismo. Tra questi, la povertà risultante dalla disoccupazione nel paese di origine è stata identificata dal maggior numero di intervistati e con maggiore immediatezza: *“Non sapevo che cosa fare. Avevamo così poco. Ero talmente disperata che ho iniziato a pensare all'idea del suicidio. Era una situazione stagnante e senza uscita. A questo punto mio marito ha deciso che l'unico modo per sopravvivere era partire per il Regno Unito”*⁴⁰.

In Finlandia, un giovane Rom ha dichiarato: *“La mia famiglia ed io vivevamo dell'assistenza sociale [in Romania], che ammontava a 100 euro al mese. Come si può pensare che quattro persone riescano a vivere con 100 euro al mese? [...] Inoltre, mia madre è anziana e malata, non dovrei forse occuparmi di lei come lei si è occupata di me? È stata la necessità di dare di più ai miei figli e ai miei genitori che mi ha convinto ad abbandonare la Romania”*⁴¹.

Esperienze di razzismo e discriminazione nel paese di origine sono state citate anche dagli intervistati come motivazione importante: *“Gli episodi di razzismo e discriminazione che colpivano la nostra famiglia erano intollerabili. Il vero motivo per cui siamo partiti sono stati i nostri due figli, che venivano derisi per il fatto di avere una madre “zingara”. È stato un bene avere potuto esercitare i nostri diritti dato che siamo cittadini dell'UE e possiamo circolare liberamente all'interno dell'Unione e scegliere di vivere in qualsiasi paese comunitario. Abbiamo scelto il Regno Unito perché mio cognato vive qui. Inoltre, avevo sentito dire che non c'era discriminazione nei confronti dei Rom. Qui è molto diverso. I*

³⁷ Articolo 5, paragrafo 1 e articolo 4, paragrafo 1 della direttiva sulla libera circolazione.

³⁸ Intervista a un Rom, Finlandia, 09.05.09.

³⁹ Cfr. ad esempio, E. Sobotka (2003) “Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy” [*Migrazione dei romeni nel 1990: prospettive sulla dinamica, sull'interpretazione e sulle politiche*] in: *Romani Studies* 5, Vol. 13, n. 2, pagg. 79-121.

⁴⁰ Intervista a una famiglia Rom, Regno Unito, 30.03.2009.

*funzionari degli enti locali ci trattano con molto rispetto. Non c'era mai capitato prima*⁴².

Gli intervistati hanno mostrato di avere recepito i messaggi di sensibilizzazione rispetto ai diritti che consentono loro, in qualità di cittadini dell'UE, di circolare nei diversi paesi: *“Non sono mai stato vittima di discriminazione. Le ragioni che ci hanno spinto a venire qui sono puramente economiche. Siamo cittadini dell'UE e come tali abbiamo diritto a spostarci ovunque nell'EU senza la supervisione delle autorità nazionali o internazionali solo perché siamo Rom*⁴³.

In termini di **“fattori incentivanti”** la ricerca ha individuato tre elementi intercorrelati. In primo luogo, amici e famiglia già residenti nei paesi di destinazione che spesso forniscono informazioni e sostegno. In secondo luogo, la presupposizione di migliori opportunità nei paesi di destinazione legata a una percezione di una minore discriminazione anti-Rom. Infine, una nozione vagamente ottimistica, delle opportunità economiche per una “buona vita” disponibili nel paese di destinazione, che non sempre si fonda sull'esperienza dei migranti precedenti.

Questi fattori dissuasivi riuniti offrono la prospettiva di una “vita migliore” come hanno osservato gli intervistati, in particolare in Spagna: *“Noi Rom esistiamo e non esistiamo allo stesso tempo; per le cose importanti non contiamo [...]. E ho detto ‘Me ne vado in un qualunque altro posto dove posso trovare una vita diversa da offrire ai miei figli’. Ho sentito dire da altra gente che qui è possibile lavorare e che ci sono opportunità e piano piano ho risparmiato un po' di soldi, di quelli che ricevevo per i bambini [...]. Qui sono stato trattato bene, non avrei mai pensato di poter essere trattato così bene*⁴⁴.

Più in generale, si combinano spesso fattori diversi che incoraggiano lo spostamento. Ad esempio, in un determinato contesto il razzismo spiega la motivazione per lo spostamento, mentre le considerazioni familiari spiegano la scelta del paese di destinazione: *“In Ungheria, vivevamo in estrema povertà. Abitavamo in una città con un'ampia popolazione di Rom. Gli ungheresi trattano i Rom molto peggio rispetto ad altre minoranze. Non esiste l'assistenza sociale per i Rom. Nonostante tutto, mi sento ungherese, sono un Rom ungherese. Siamo venuti ne Regno Unito per avere una vita migliore; vorrei che i miei figli ricevessero una buona istruzione. Ci hanno detto che il Regno Unito è il migliore tra i paesi dell'Europa occidentale. Ci sono opportunità e situazioni sociali migliori per i Rom per trovare lavoro e condurre un'esistenza degna, a differenza di quanto avviene in Ungheria dove tutti ti sputano addosso*⁴⁵.

Gli intervistati di diversi paesi esprimono anche un senso di non appartenenza risultante dall'isolamento sociale e dall'esclusione: *“Non mi sentivo bulgara in*

⁴¹ Intervista a un Rom, Finlandia, 07.05.09.

⁴² Intervista a un Rom, Regno Unito, 01.04.09.

⁴³ Intervista a una Rom, Regno Unito, 30.03.09.

⁴⁴ Intervista a una Rom, Spagna, 02.03.2009.

⁴⁵ Intervista a una Rom, Regno Unito, 12.06.09.

Bulgaria; [eravamo] sempre tenute a distanza. Nessuno mi si sarebbe mai avvicinato o mi avrebbe ceduto il posto in autobus, non importa se sei un bambino, una donna incinta o una madre con due figli”⁴⁶.

Talvolta, gli interpellati più anziani hanno fatto riferimento alla recente trasformazione dei paesi ex-comunisti per spiegare le ragioni del loro spostamento, come mostra il caso di questo Rom bulgaro che vive in Spagna: *“Prima dell’avvento della democrazia, lavoratori Bulgari, Rom e Turchi avrebbero potuto lavorare tutti nello stesso posto. Non mi sentivo trattato diversamente. [...] Avevamo soldi a sufficienza per tirare avanti. Mentre adesso è impossibile. Se sei disoccupato ricevi un sussidio di disoccupazione per quattro o cinque mesi quindi vieni lasciato ancora senza mezzi di sussistenza e senza prospettive di iniziare a lavorare. La mia destinazione finale [in Spagna] era il paese di Medina, dove mia madre era già riuscita a procurarsi da vivere. Mi ha aiutato per un breve periodo finché sono riuscito a trovare un lavoro. Impossibile che questo succeda in Bulgaria. C’era da lavorare prima della democrazia, adesso non più”⁴⁷.*

Un altro Rom bulgaro abitante in Francia ha espresso un punto di vista analogo: *“Durante il socialismo tutti avevano da lavorare. [...] Adesso, in democrazia, ci sono molti posti di lavoro ma nessuno è disponibile per gli “zingari”. La situazione è molto seria. Alcuni dei miei nipoti hanno genitori che sono più istruiti di loro. Io stesso ho ricevuto un’istruzione migliore della loro. È raro trovare un giovane Rom che sia riuscito a finire le scuole elementari”⁴⁸.*

Spesso razzismo e povertà riuniti insieme creano un contesto di disperazione tangibile, come illustra la risposta di una donna Rom bulgara in Francia: *“Nella mia città natale in Bulgaria, sono originaria del quartiere abitato da zingari e turchi. Ho cresciuto la mia famiglia in questo quartiere di etnia mista. Sono musulmana. [...] Avevo sentito dire da un altro Rom che tornava in Bulgaria di tanto in tanto, che qui le persone erano rispettose. In Bulgaria, chiedere l’elemosina mi faceva vergognare. E questo mi faceva soffrire molto. Mi ricordo una volta in cui io e la mia famiglia ci siamo fermati in una stazione di servizio e non ci è stato permesso di rinfrescarci. Mi occupavo dei bambini e facevo principalmente dei lavori precari, pulizie, babysitter di animali... Prima di perdere il lavoro, mio marito lavorava in una fabbrica. La mia famiglia ha ricevuto le indennità sociali per circa quattro mesi. Siamo sprofondati sempre di più nei debiti. Finché la disperazione ci ha fatto partire per la Francia”⁴⁹.*

La scelta della destinazione è generalmente correlata alla percezione di quanto sia facile o meno trovare un’occupazione: *“Come Rom, nel Regno Unito possiamo trovare lavoro. Non siamo malvisti come succede da noi nella Repubblica ceca. La gente non ci tratta in maniera diversa per via della nostra carnagione. Non è*

⁴⁶ Intervista a una Rom, Spagna, 23.03.2009.

⁴⁷ Intervista a un Rom, Spagna, 23.03.2009.

⁴⁸ Intervista a un Rom, Francia, 26.03.2009.

⁴⁹ Intervista a una Rom, Francia, 26.03.2009.

stato semplice arrivare qui come cittadino dell'UE; ma comunque sempre più facile che trovare lavoro nella Repubblica ceca"⁵⁰. Lo stesso accade in diversi altri paesi di origine e di destinazione: *“Le nostre condizioni di vita in Romania erano brutte. C'è lavoro solo per i romeni, i Rom lì non riescono a guadagnarsi da vivere. Qui in Spagna se ti impegni a fondo per cercare un lavoro alla fine lo trovi, ma in Romania no, non ci si riesce”*⁵¹.

Altri hanno parlato dei loro sforzi per integrarsi e delle loro aspirazioni future: *“Sono in Francia da circa sei anni ormai. [...] Intendevo stabilirmi in Francia. Volevo conoscere la cultura francese. I miei figli vanno a scuola. Io personalmente prendo lezioni di francese. Vogliamo stabilirci in Francia definitivamente. Quando saremo in grado di parlare bene francese, il nostro scopo sarà raggiunto. Il nostro obiettivo è quello di integrarci e trovare lavoro [...] Il mio obiettivo personale, è quello di stare nei dintorni di Parigi e aprire un'attività... un piccolo ristorante dove possa lavorare tutta la mia famiglia”*⁵².

Molto spesso gli interpellati citano il trattamento delle minoranze etniche nei paesi di destinazione come un fattore incentivante significativo, mettendolo a confronto con la situazione nei loro paesi. Un Rom bulgaro abitante in Spagna afferma: *“In Bulgaria quando qualcuno usa il termine **tsigani** [“zingaro” in bulgaro] intende dire sporco, accattono o emarginato. A Perushtiza, la mia città natale, noi Rom non possiamo entrare nei luoghi pubblici e nei caffè. [...]. Qui non fa differenza se sei bulgaro, turco o rom. Non ti affibbiano nomi strani sulla base della nazionalità. [...] In Bulgaria ci sono anche vietnamiti. Ogni volta che si litigavano fra di loro erano chiamati sporchi zingari”*⁵³. Inoltre, una donna Rom bulgara abitante in Spagna ha aggiunto, *“Essere Rom in Bulgaria significa essere sempre rifiutato [...] Qui mi sto ancora chiedendo come mai vengo trattata bene e tenuta in considerazione [...]. Anche se siamo senza lavoro, qui mi sento bene [...] qui gli spagnoli abbracciano e baciano i miei bambini per strada. Non siamo isolati. Ci parlano continuamente. Se solo potessi parlare spagnolo risponderei ringraziandoli. Mia figlia ha 3 anni. Torna sempre contentissima dall'asilo. Mio figlio mi dice che si è fatto molti amici tra i compagni di scuola spagnoli”*⁵⁴.

Gli intervistati hanno rivelato talvolta di avere avuto aspettative che non si sono rivelate realistiche. Ad esempio, in Finlandia una giovane donna Rom ha affermato: *“Nel nostro villaggio abbiamo sentito dire che in Finlandia si potevano guadagnare un po' di soldi chiedendo l'elemosina, riciclando bottiglie e vendendo fiori. Un nostro amico ha anche menzionato il fatto che ci avrebbero potuto chiamare a lavorare nei campi per diversi raccolti: un mese per le fragole, poi per le verdure. È questo che ci aspettiamo. Spero che qualcuno arrivi a darci*

⁵⁰ Intervista a un Rom, Regno Unito, 08.04.09.

⁵¹ Intervista a una Rom, Spagna, 17.03.2009.

⁵² Intervista a un Rom, Francia, 26.03.2009.

⁵³ Intervista a un Rom, Spagna, 25.03.09.

⁵⁴ Intervista a una Rom, Spagna, 23.03.2009.

*da lavorare, per un mese, per qualche settimana. È meglio lavorare, guadagniamo molto di più e non dobbiamo patire il freddo per strada*⁵⁵.

Molto spesso le prospettive di coloro che si sono trasferiti rimangono pessime: “[Mio figlio maggiore] è qui con me che cerca di farsi un po' di soldi. Non ha potuto essere presente all'arrivo del suo secondo figlio dato che è partito per la Spagna. È un uomo forte. La moglie lo implora di ritornare o di portarla con lui in Spagna insieme ai loro due bambini. Non ha ancora deciso. È disoccupato e non è in grado di sostenere la sua famiglia né qui né là”⁵⁶.

La presunta persecuzione che ha portato i Rom a cercare asilo sia al di fuori dell'UE che dentro i suoi confini è stata citata raramente quale motivazione dagli interpellati in questa ricerca. È stato riferito che nell'agosto 2009 circa 200 Rom bulgari hanno chiesto asilo in Finlandia. Secondo la YLE, la società di trasmissioni radiotelevisive della Finlandia, un funzionario dei servizi di immigrazione finlandesi ha affermato: “Quando un cittadino di uno Stato membro dell'UE cerca asilo in qualsiasi Stato membro, lo Stato di origine è considerato sicuro pertanto seguiamo una procedura accelerata. Per quanto ne so io non abbiamo ancora dato asilo politico ad alcun cittadino dell'UE né ad alcun gruppo etnico Rom arrivato di recente in Finlandia [...] Possono anche lavorare senza un permesso di lavoro speciale tre mesi dopo avere depositato la domanda. Sono anche idonei a ricevere alloggio gratuito. Forse sanno anche che il tempo di attesa è stato un po' più lungo a causa di tutte le domande. Quindi sanno che dovranno rimanere qui più a lungo”⁵⁷.

Conformemente al protocollo 29 del trattato dell'Unione europea “sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea”, gli Stati membri saranno considerati come paesi di origine sicuri gli uni rispetto agli altri per tutti gli obiettivi legali e pratici in relazione alle questioni correlate all'asilo. Di conseguenza, qualsiasi domanda di asilo presentata da uno Stato membro potrebbe essere presa in considerazione o dichiarata ammissibile per l'elaborazione da parte di un altro Stato membro in un numero di casi limitato⁵⁸.

⁵⁵ Intervista a una Rom, Finlandia, 05.05.2009.

⁵⁶ Intervista a un Rom, Spagna, 24.03.2009.

⁵⁷ Cfr. http://yle.fi/uutiset/news/2009/08/challenging_asylum_cases_for_finnish_authorities_944461.html (23.10.2009).

⁵⁸ Unione europea, versioni consolidate del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea, in GU C 321, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf>. Le eccezioni includono: (a) se lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino procede, dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, avvalendosi dell'articolo 15 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'adozione di misure che derogano, nel suo territorio, agli obblighi previsti da detta Convenzione; (b) se è stata avviata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e finché il Consiglio non prende una decisione in merito; (c) se il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, ha constatato riguardo allo Stato membro di cui il richiedente è cittadino una violazione grave e persistente, ad opera di detto Stato, dei principi menzionati all'articolo 6, paragrafo 1; (d) se uno Stato membro così decide unilateralmente per la domanda di un cittadino di un altro Stato membro; in tal caso il

Alla luce del protocollo 29 il risultato di tale domanda di asilo non è chiaro, tuttavia, questo esempio illustra la situazione paradossale per cui lo status di “richiedente asilo politico” in alcuni Stati membri può fornire un maggiore senso di sicurezza o stabilità e un migliore accesso alla tutela e all’assistenza rispetto alla cittadinanza dell’UE.

2.3. L’impatto della crisi economica

“Nella situazione di crisi attuale, ci sono meno lavori e il reddito della mia famiglia diminuisce. Se va avanti così ancora per molto, saremo costretti a tornare in Slovacchia, anche se io sono venuto qui soprattutto per trovare lavoro. Vengo da una zona della Slovacchia dove non ci sono offerte di lavoro per i Rom. Siamo venuti qui perché è diverso. Tuttavia adesso stiamo avendo delle difficoltà”⁵⁹.

Gli intervistati, spesso occupati in lavori poco qualificati, in genere hanno fatto riferimento alla crisi economica attuale e ai relativi effetti sulle scelte: “*Se potessi guadagnare almeno 400 euro in Bulgaria non sarei venuto qui. Adesso, con la crisi, lavoro solo saltuariamente. La crisi durerà per un pezzo quindi penso che l’anno prossimo torneremo in Bulgaria [...] però se troviamo un buon lavoro vorrei stare in Spagna per sette o otto anni e poi tornare in Bulgaria*”⁶⁰:

È anche evidente che le occupazioni marginali, non qualificate e scarsamente pagate, che erano precedentemente una prerogativa dei lavoratori migranti stanno diventando sempre più interessanti agli occhi dei cittadini residenti dei paesi: “*Quelli che erano integrati nel settore agricolo, attivi nella raccolta dell’aglio, delle arance, delle olive e nella vendemmia sono stati colpiti dalla crisi. Notiamo ora che gli immigranti competono con gli Spagnoli per gli stessi lavori. Nella raccolta delle olive di quest’anno è stata fatta una certa pressione sui datori di lavoro spagnoli affinché assumessero propri connazionali*”⁶¹.

Esistono scarse prove statistiche di come le modifiche del mercato del lavoro derivate dalla crisi economica influiscano sugli atteggiamenti sociali nei confronti dei cittadini dell’UE e/o migranti. Un sondaggio online del Financial Times/Harris che ha utilizzato un campione di 6 538 adulti (di età compresa tra i 16 e i 64 anni) in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Italia (oltre agli Stati Uniti) ha mostrato che “...the public was equally split as to whether the free movement of people, capital, goods and services in the European Union helps or harms a European recovery [...] In Spain fully 54 per cent think it helps and only 9 per cent think it hurts. In Britain, only 27 per cent think it helps; slightly more

Consiglio ne è immediatamente informato; la domanda è esaminata partendo dal presupposto che sia manifestamente infondata senza che ciò pregiudichi, in alcun caso, il potere decisionale dello Stato membro.

⁵⁹ Intervista a un Rom, Regno Unito, 02.04.09.

⁶⁰ Intervista a una Rom, Spagna, 25.03.2009.

⁶¹ Intervista all’ONG Córdoba Acoge, Spagna, 17.03.2009.

than the 24 per cent who think it hurts. Majorities in Italy (59 per cent) and Spain (53 per cent) and pluralities in France (45 per cent) and Germany (43 per cent) favour the ability of citizens of other EU countries being able to work in their countries. In Britain [...] 54 to 33 per cent oppose foreign EU workers being able to work there. However, most people [...] in the European countries support the idea of their governments 'asking' immigrants who have no jobs to leave the country. Only between 35 per cent (in France) and 14 per cent (in Britain) oppose this idea. [...il pubblico è equamente diviso sul fatto che la libera circolazione di persone, capitali, beni e servizi nell'Unione europea aiuti o danneggi la ripresa dell'Europa [...]. In Spagna, il 54 per cento ritiene che sia positiva e solo il 9 per cento pensa che abbia effetti negativi. In Gran Bretagna, solo il 27 per cento reputa che sia d'aiuto; una percentuale leggermente superiore al 24 per cento pensa che sia dannosa. Le maggioranze in Italia (59 per cento) e Spagna (53 per cento) e le pluralità in Francia (45 per cento) e Germania (43 per cento) guardano con favore alle capacità dei cittadini di altri paesi dell'UE in grado di lavorare nei loro paesi. In Gran Bretagna [...] una percentuale variabile tra il 54 e il 33 per cento è contraria all'arrivo di lavoratori stranieri dell'UE che lavorano nel loro paese. Tuttavia, la maggior parte delle persone [...] nei paesi europei sostiene l'idea dei propri governi che "chiedono" agli immigrati disoccupati di lasciare il paese. Solo il 35 per cento (in Francia) e il 14 per cento (in Gran Bretagna) è contrario a quest'idea]⁶².

Nonostante la crisi renda difficile per la maggior parte dei Rom trovare lavoro nell'economia formale o informale nel paese di destinazione, la ricerca ha riscontrato scarse prove di questa azione disincentivante della mobilità dei Rom. Sebbene in Spagna alcuni degli interpellati abbiano indicato di prendere in considerazione una data di rientro anticipato, se la situazione economica non migliorerà, appare evidente che molti Rom possono scegliere di rimanere nei loro paesi di destinazione nonostante la recessione⁶³.

La crisi può anche costituire un "fattore dissuasivo", dato che la disoccupazione è in aumento anche nei paesi di origine. In altri termini, l'impatto della crisi economica può anche essere più grave nei paesi di origine e pertanto incoraggiare la mobilità all'interno dell'Unione europea, nonostante le minori opportunità nei paesi di destinazione. Ad esempio, una donna Rom originaria della Romania abitante in Finlandia definisce la crisi attuale come "la peggiore di tutti i tempi": *"Sono partita perché le condizioni erano durissime. In Romania, abbiamo sempre avuto problemi finanziari, ma adesso è impossibile lavorare persino come spazzino [...]. Ci sono tanti disoccupati che non possono pagarsi le bollette, né io*

⁶² Harris Interactive (2009) "In United States and Largest European Economies Public Opinion Is Split on Issues of Economic Nationalism, Protectionism and Internationalism" [Negli Stati Uniti e nelle più grandi economie europee l'opinione pubblica è divisa sulle questioni del nazionalismo economico, del protezionismo e dell'internazionalismo] http://www.harrisinteractive.com/news/FTHarrisPoll/HI_FinancialTimes_HarrisPoll_March_2009_19.pdf (22.10.2009).

⁶³ La presente ricerca suggerisce che ci sono maggiori probabilità che i cittadini comunitari non Rom di altri Stati membri ritornino "a casa" rispetto alle loro controparti Rom.

né mio marito riusciamo a trovare un lavoro. I nostri figli, che vanno alla scuola superiore, sono obbligati a lavorare part time per poter mangiare e comprarsi i vestiti. Io lavoravo come spazzina, ma in dicembre mi hanno licenziata. [...] Di questi tempi, è davvero difficile trovare un lavoro, persino il personale qualificato viene licenziato e per noi è ancora più difficile, senza studi né qualifiche”⁶⁴.

In alcuni paesi di destinazione la crisi economica sta avendo un impatto diretto sui Rom cittadini dell'UE, proprio mentre viene riconosciuto il loro diritto al lavoro: *“Adesso che mi è stato riconosciuto il diritto di lavorare e che ho seguito un corso di formazione per lavorare in un forno, è venuta la crisi e non ci sono lavori disponibili”⁶⁵. Il paradosso di questa situazione non è sfuggito alla maggior parte degli interpellati: “Ironia della sorte, prima del 2007 non ci era consentito lavorare legalmente ma lavoravamo. Adesso che possiamo non c'è lavoro. Il mio lavoro era quello di occuparmi di un bambino mentre mio marito lavorava al mercato [...]. Mio marito guadagnava 1 200 euro al mese e io 800. Questo ci permetteva di risparmiare denaro, di prenderci cura dei nostri figli. Adesso è molto difficile. Io e mio marito facciamo dei lavoretti saltuari [...] È difficile pagare 250 euro per il leasing della macchina, più 400 euro di affitto dell'appartamento, più le spese scolastiche dei bambini”⁶⁶.*

2.4. Modelli di spostamento

La mobilità dei Rom all'interno dell'UE non ha avuto inizio con l'allargamento della Comunità europea: esistevano infatti movimenti già ben definiti tra nazioni UE prima dell'allargamento del 2004, con tendenze più marcate in alcuni Stati membri, rispetto ad altri⁶⁷. Ad esempio, per quanto riguarda la comunità dei Rom spagnoli nel sud della Francia, in particolare i *Gitani catalani*, persiste per tutto il ventesimo secolo una tradizione di relazioni transazionali, mobilità e matrimoni misti con la Francia. I Rom spagnoli si sono inoltre trasferiti in Francia come rifugiati durante e dopo la guerra civile spagnola e permane anche attualmente una certa mobilità transnazionale associata a reti parentali tra famiglie di Rom spagnoli insediate su ambo i lati del confine. Questi Rom vivono spesso insieme a “Gens du Voyage” e a Rom francesi e catalani di nazionalità francese nelle aree di sosta pubbliche, condividendo i medesimi problemi. In genere non vengono considerati ‘stranieri’. Anche alcune migliaia di Rom portoghesi vivono in Spagna fin dagli anni '80: alcuni viaggiano avanti e indietro tra Portogallo e

⁶⁴ Intervista a una Rom, Finlandia, 05.05.2009.

⁶⁵ Intervista a una Rom, Spagna, 23.02.2009.

⁶⁶ Intervista a una Rom, Spagna, 25.03.2009.

⁶⁷ In Grecia è presente, ad esempio, una consistente popolazione Rom: malgrado esperienze di razzismo e di discriminazione, evidenziate dall'indagine FRA EU-MIDIS, non si registrano per ora movimenti degni di nota verso altri Stati membri – salvo il caso di alcuni Rom musulmani insediati nella Tracia occidentale che fino agli anni '90 migravano effettivamente in Germania per motivi di lavoro.

Spagna mentre altri si sono insediati in Spagna. Si segnalano anche spostamenti di Rom tra le nazioni europee centrali e orientali, ad esempio Rom che si trasferiscono dalla Slovacchia alla Repubblica ceca⁶⁸.

I modelli di spostamento dopo gli allargamenti UE del 2004 e del 2007 differiscono in relazione al tipo di impiego e in particolare al livello di permanenza, che spazia dal lavoro stagionale a quello permanente. Nel primo caso i Rom ritornano nella nazione di origine al termine della stagione, mentre nel secondo caso tendono a non tornare, a prescindere dalle condizioni di vita nella nazione di destinazione: *“Nel nostro comune, in Slovacchia, la situazione è cambiata perché abbiamo un nuovo sindaco che si comporta positivamente [...] Tuttavia non c'è lavoro per noi perché siamo Rom. I miei figli vogliono restare perché qui godono di migliori opportunità: mia figlia studia al college ed è contenta e i miei figli maggiori lavorano tutti qui. Vorrei tornare al mio paese, ma non posso, qui riesco a lavorare anche se le condizioni non sono ottimali, per esempio il mio datore di lavoro non mi assume a tempo pieno. Comunque qui è molto meglio che in Slovacchia: altri slovacchi non Rom stanno tornando a casa per via della crisi economica, ma se noi tornassimo dovremmo fare affidamento sull'assistenza sociale”*⁶⁹.

Le risposte dei Rom intervistati evidenziano due tendenze caratteristiche negli spostamenti: la prima è legata alla durata dello spostamento, a breve o a lungo termine, mentre la seconda riguarda gli spostamenti individuali a confronto con spostamenti di gruppo. La tendenza generale tra i Rom intervistati va verso una maggiore mobilità di gruppo, e i gruppi tendono a costituirsi in relazione alla città o all'area di origine o all'esistenza di famiglie estese o a entrambi i fattori: *“Le informazioni che ho avuto sulla vita in Spagna erano decisamente buone: opportunità di lavoro, cibo a buon mercato e la possibilità di risparmiare denaro per mandarlo ai parenti rimasti in Bulgaria. [...] Il fatto che riuscissero a mandare a casa 40 o 50 Euro al mese mi ha convinto a lasciare la Bulgaria. Mia moglie mi ha seguito dopo tre mesi con nostra figlia e anche mia madre ci ha incoraggiato a trasferirci. Qui mi sento sostenuto e accettato dalla famiglia e dagli spagnoli in generale. Sono riuscito a pagare i biglietti per la Spagna e a portare la mia famiglia: mia figlia, mio figlio con la moglie e due bambini, il mio figlio minore e anche mio fratello”*⁷⁰.

Alcune ricerche condotte in precedenza in merito all'emigrazione Rom prima dell'allargamento UE del 2004 evidenziavano che “[...] it is never a migration of individuals, but of nuclear families, and in many cases several branches of extended families or clans [...] Close family structures, a particular feature of Romani society, thus add to the willingness to take the risks entailed by migration

⁶⁸ Sdružení Dženo 'Brief Analysis of Roma Migration from Slovakia to Czech Republic' [*Breve analisi dell'emigrazione Rom dalla Slovacchia alla Repubblica ceca*] reperibile presso: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/sdruzeni2.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/sdruzzeni2.doc) (24.09.09).

⁶⁹ Intervista con una Rom, Gran Bretagna, 23.03.2009.

⁷⁰ Intervista con un Rom, Spagna, 23.03.2009.

even under most unfavourable legal and social circumstances.” [...] non si tratta mai dell'emigrazione di individui, bensì di famiglie nucleari e in buona parte dei casi di vari rami di famiglie estese o clan [...] Le solide strutture familiari, caratteristica particolare della società Rom, supportano la volontà di accettare i rischi insiti nell'emigrazione anche in presenza delle più sfavorevoli circostanze legali e sociali.]⁷¹

L'attuale ricerca ha individuato alcuni intervistati che si erano trasferiti individualmente. La loro esperienza si è rivelata particolarmente difficile, in quanto privi del sostegno della famiglia e della comunità nella nazione di destinazione: “Avevo divorziato in Romania e non avevo modo di mantenere me stessa e i bambini. Sono venuta qui da sola perché avevo sentito dire che qui si poteva guadagnarsi da vivere. Qui non conoscevo nessuno, ma ho incontrato alcuni Rom romeni e siamo diventati amici”⁷².

Gli attuali spostamenti possono essere classificati in generale in quattro specifici modelli:

- spostamento permanente pianificato: i Rom si sono trasferiti in un altro Stato membro e sono abbastanza sicuri di rimanere (sono “emigrati” in senso tradizionale);
- spostamento non permanente pianificato: Rom che si sono trasferiti in un altro Stato membro in un contesto di migrazione significativamente a lungo termine e sono poi rientrati nella zona di origine (non è chiaro peraltro se il ritorno sia definitivo o meno);
- spostamenti regolari tra la nazione di origine e quella di destinazione, nell'ambito di un modello definito;
- spostamenti continui tra vari Stati membri, alla costante ricerca di nuove opportunità, che in genere precludono il ritorno alla zona di origine.

Lo spostamento permanente si verifica in una situazione di stabilità relativa: le persone dichiarano esplicitamente che hanno deciso con certezza di spostarsi nel paese di destinazione: “Dopo l'arrivo in Gran Bretagna, [mio marito] ha trovato lavoro. Una delle nostre figlie è rimasta in Slovacchia. Benché mio marito abbia attualmente perduto il lavoro abbiamo abbastanza per vivere, anzi molto di più di quanto avevamo in precedenza in Slovacchia. Siamo finalmente in grado di vivere come essere umani, non come animali”⁷³. È importante sottolineare che alcune tra le donne intervistate hanno indicato come ragioni del non ritorno le

⁷¹ Y. Matras (2000) “Romani Migrations in the post-communist era: Their political and historical significance” [*Migrazioni Rom nell'era post-comunista: significato storico e politico*], in: *Cambridge review of International Affairs*, Vol. 13, n. 2, pagg. 36-37; E. Sobotka, (2003) “Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy” [*Migrazioni Rom negli anni '90: prospettive sulle dinamiche, l'interpretazione e le politiche*], in *Romani Studies*, 5, Vol. 13, n. 2, pagg. 79-121.

⁷² Intervista con una Rom, Finlandia, 06.05.2009.

⁷³ Intervista con una famiglia Rom, Gran Bretagna, 30.03.09.

migliori opportunità esistenti per i figli nelle nazioni di destinazione, oltre al riconoscimento dei diritti delle donne e alla protezione dalla violenza domestica: *“Non voglio tornare in Bulgaria, voglio stare qui, mi piace molto stare qui. Mi piace il fatto che le donne e i bambini abbiano molti diritti, qui gli uomini non possono picchiare le donne o i bambini. Voglio solo avere una vita normale, permettermi di pagare le cose che servono e voglio che i miei figli continuino ad andare a scuola qui”*⁷⁴.

I Rom che si sono trasferiti in un altro Stato membro e sono poi tornati a casa o sono chiaramente intenzionati a tornare a casa guardano alla propria mobilità in termini più funzionali: *“[Sono venuto in Italia] per seguire la mia famiglia, che si trovava già qui, e per trovare un lavoro in quanto in Romania non si trova. Ho trovato il mio primo lavoro qui in Italia. [...] Non voglio restare qui, perché voglio tornare in Romania. Vogliamo stare qui solo per il tempo necessario a lavorare, risparmiare del denaro e poi tornare in Romania”*⁷⁵. *“Non appena sarò riuscito a risparmiare un po' di denaro tornerò in Bulgaria. Altrimenti i vicini direbbero: “È stato all'estero ed è tornato affamato!”*⁷⁶

Le persone che rientrano in questa categoria di spostamento esprimono spesso un forte desiderio di tornare a casa: *“[Ho lasciato la Romania] per trovare un lavoro. [...] In Romania abbiamo difficoltà a trovare un lavoro perché siamo Rom. In Romania c'è una crisi economica e i Rom non godono di alcun sostegno. Qui lo stipendio è più alto: se mi dessero metà dello stipendio che percepisco adesso in Italia tornerei immediatamente in Romania. [...] Voglio tornare in Romania, sono stanco. Aspetto che la crisi in Romania abbia termine e poi tornerò: mi manca il mio paese”*⁷⁷.

Tuttavia, nel caso di altri che sono tornati a casa, o sono intenzionati a tornare a casa, non è chiaro se il ritorno sia permanente o meno. Questa esperienza a volte coincide con quella dei Rom che rientrano nel terzo modello di spostamento: i modelli definiti di mobilità tra Stati membri. Gli spostamenti pianificati avanti e indietro tra il paese di origine e quello di destinazione implicano anche un aspetto di sicurezza sia rispetto all'impiego che allo status: *“Per il momento pianifichiamo i viaggi in Slovacchia in corrispondenza delle vacanze. Tuttavia, tra i motivi per cui siamo venuti qui c'è anche la possibilità di andare in vacanza al mare, ad esempio, come fanno i non Rom. Perché i Rom devono sempre essere poveri, privi di cultura, incapaci di gestirsi e di godersi la vita?”*⁷⁸

Il quarto modello di movimento ha origine da combinazioni diverse di esperienze negative, scarsa conoscenza dei diritti di soggiorno e tentativi di trovare un'occupazione migliore. In Finlandia un Rom cinquantenne dichiara: *“Sono venuto qui un mese fa e prima ero stato in Italia, Spagna e Francia. Stavo in*

⁷⁴ Intervista con una Rom, Spagna, 23.03.09.

⁷⁵ Intervista con un Rom, Italia, 11.02.09.

⁷⁶ Intervista con un Rom, Spagna, 25.03.09.

⁷⁷ Intervista con un Rom, Italia, 11.02.09.

⁷⁸ Intervista con due Rom, Gran Bretagna, 30.03.09.

*ciascuno di questi paesi un mese o due e poi me ne andavo in un altro paese dove pensavo di guadagnare di più*⁷⁹. Questo modello di spostamento da un paese all'altro, segnalato dagli intervistati appare alquanto casuale, ed è spesso basato più su speranze che su aspettative realistiche di trovare opportunità di vita migliori. Un Rom venticinquenne dichiara: *“Ho lasciato la Romania quattro mesi fa e sono venuto direttamente qui viaggiando in auto e per mare. Prima ero stato in altri paesi, Italia e Spagna, ma sono ripartito perché mi sembrava che la gente cominciasse ad opporsi alla nostra presenza e non guadagnavamo abbastanza come musicisti di strada. È la prima volta che vengo qui e ho lasciato mia moglie e i miei figli in Romania”*⁸⁰.

Il modello in base al quale gli uomini Rom si spostano per primi si ripete in tutte le nazioni studiate. Questa dinamica di genere non permane comunque, in quanto le donne e solitamente anche i bambini tendono a raggiungere gli uomini della famiglia non appena la situazione appare abbastanza stabilizzata. In base agli intervistati, nella maggior parte dei paesi di destinazione sono presenti uomini e donne di altri Stati membri in numero grosso modo equivalente.

Altri intervistati stavano nel frattempo pianificando di continuare a spostarsi fino a trovare un paese in grado di soddisfare le loro aspirazioni. Un Rom residente in Italia ha dichiarato: *“Se non guadagnerò denaro in Italia mi sposterò in Olanda, in Grecia o in Spagna. Andrò nei paesi dove posso lavorare e dove posso costruire un futuro migliore per i miei figli”*⁸¹.

Un considerevole numero di intervistati ha affermato che non prevedeva di tornare a casa. In questo contesto è il concetto stesso di “casa” che diventa vago, come nel commento di un romeno residente in Finlandia: *“Ho lasciato la Romania perché non avevo futuro e non vedevo nessuna possibilità di guadagnare qualcosa, di togliermi dalla povertà. Sfortunatamente non mi è rimasto niente là: né casa, né famiglia. Per me la Romania non è più la mia casa, è solo il mio paese di origine. Se dovessi tornare “a casa”, tornerei in Spagna, dove vive la mia ragazza”*⁸². Altri intervistati, residenti in altri paesi, affermano che i Rom non intendevano spostarsi continuamente: in particolare, la maggior parte degli intervistati residenti in Spagna era arrivata direttamente in quel paese e non era interessata a spostarsi in un'altra nazione.

Nell'ambito di un incontro di studio a Budapest con professionisti Rom, questi hanno anche segnalato che esiste uno spostamento di intellettuali e professionisti Rom in ambito UE a fini di occupazione. Per i paesi di partenza ciò costituisce una “fuga di cervelli” e si considera che abbia gravi conseguenze negative per le organizzazioni e le politiche Rom. Si tratta di uno spostamento veramente minimo nel contesto dello spostamento Rom complessivo, tuttavia ha conseguenze significative. Pare anche che questo tipo di spostamento sia meno associato a

⁷⁹ Intervista con un Rom, Finlandia, 06.05.09.

⁸⁰ Intervista con un Rom, Finlandia, 08.05.09.

⁸¹ Intervista con un Rom, Italia, 18.02.2009.

⁸² Intervista con un Rom, Finlandia, 06.05.09.

problemi: i professionisti Rom sono spesso ben integrati e potrebbero non essere identificati o non identificarsi personalmente come Rom⁸³.

Varie autorità locali offrono le spese di viaggio e somme di denaro ai Rom affinché ritornino ai paesi di origine. Tale pratica è stata segnalata dai media e da alcune ONG in Finlandia⁸⁴, Francia⁸⁵, Italia⁸⁶, Gran Bretagna⁸⁷ e, più recentemente, in Germania⁸⁸. In un caso, in Italia⁸⁹, i media hanno segnalato che il rimpatrio veniva offerto a condizione che i Rom firmassero accordi che li impegnavano a non tornare per un periodo di tempo definito. Nel luglio del 2008 una coalizione di ONG francesi ha presentato una petizione alla Commissione europea chiedendo di avviare procedure di violazione nei confronti della Francia per la mancata adesione alla direttiva sulla libera circolazione⁹⁰. In ogni caso alcuni funzionari delle autorità locali, intervistati nel corso della presente ricerca, hanno sostenuto che i rimpatri avvenivano in contesti specifici: *“Abbiamo anche rimpatriato persone che avevano bisogno di tornare al loro paese e anziani che*

⁸³ Osservazioni di professionisti Rom a un incontro di lavoro dell'European Roma Grassroots Organisation (ERGO), Budapest, Ungheria, 07.7.2009.

⁸⁴ Helsingin Sanomat, edizione internazionale reperibile presso <http://www.hs.fi/english/article/Helsinki+sends+beggar+mothers+back+to+Romania+on+child+welfare+grounds/1135233973925> (23.10.2009).

⁸⁵ Il 31 luglio 2008 una coalizione di ONG francesi ha presentato una petizione alla Commissione europea richiedendo l'apertura di una procedura di violazione nei confronti della Francia per non adesione alla direttiva sulla libera circolazione. Cfr.: *“Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes”* [Denuncia contro la Francia per violazioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone] presentato dall'organizzazione GISTI, anche per conto di organizzazioni e reti della società civile, <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (23.10.2009).

⁸⁶ *“Italy: Mayor ‘pays’ Roma-Gypsies to leave the city”* [Italia: il Sindaco “paga” gli zingari Rom affinché lascino la città]. *ADNKronos International*, 21.05.09. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

⁸⁷ A seguito della segnalazione di attacchi nei confronti di una comunità composta da circa 100 Rom romeni a Belfast, nell'Irlanda del Nord, nel giugno 2009 il governo dell'Irlanda del Nord ha pagato la maggior parte dei membri di questo gruppo affinché tornassero in Romania. H. McDonald (2009) *“Belfast Romanians return home after racist attacks”* [I romeni di Belfast tornano a casa dopo attacchi razzisti] *Guardian*, 26.06.2009, disponibile all'indirizzo: <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/26/northern-ireland-romanians-racism-belfast> (25.10.2009).

⁸⁸ Germania: 110 zingari romeni riceveranno 27 000 euro per tornare in Romania, 15.06.2009, http://english.hotnews.ro/stiri-top_news-5829643-berlin-bought-its-peace-110-romanian-gypsies-will-receive-27-000-euros-return-romania.htm (25.10.2009).

⁸⁹ *“Italia: il Sindaco “paga” gli zingari Rom affinché lascino la città”*. *ADNKronos International*, 21.05.09. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

⁹⁰ Cfr.: *“Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes”* [Denuncia contro la Francia per violazioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone] presentato dall'organizzazione GISTI, anche per conto di organizzazioni e reti della società civile, <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (25.10.2009).

*desideravano fare ritorno*⁹¹. I rimpatri volontari in Francia sono stati oggetto d'attenzione anche da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa: "The desire shown by the French authorities to introduce a policy of assistance for genuinely voluntary repatriation is commendable, as is that policy's effectiveness. [...] As EU nationals, these people are free to return to France once they have received their grant. Moreover, it appears that such repatriation is not always genuinely "voluntary", as repatriation operations are sometimes coordinated with intimidating, or even improper, police operations. The Commissioner was informed that in some instances of organised repatriation, "volunteers" had had their identity papers confiscated until they reached their country of origin, so that they could not change their mind. The Commissioner would like such repatriation to be organised with due regard for the rights of those concerned, and a full guarantee of its "voluntary" nature to be given. These groups should also receive genuine assistance on their arrival in their country of origin." [Il desiderio espresso dalle autorità francesi di introdurre una politica di assistenza per i rimpatri genuinamente volontari è encomiabile, analogamente all'efficienza di tale politica. [...] In quanto cittadini UE queste persone sono libere di tornare in Francia, dopo aver ricevuto il sussidio. Pare tuttavia che tali rimpatri non siano sempre genuinamente "volontari", in quanto le operazioni di rimpatrio sono talvolta coordinate mediante operazioni di polizia intimidatorie o anche scorrette. Il Commissario è stato informato che in alcuni casi di rimpatri organizzati sono state confiscate ai "volontari" le carte di identità fino al raggiungimento del paese di origine, in modo che non potessero cambiare idea. Il Commissario gradirebbe che tali rimpatri fossero organizzati con il dovuto rispetto per i diritti degli interessati e la piena garanzia della natura "volontaria" del rimpatrio stesso. Tali gruppi dovrebbero inoltre ricevere una reale assistenza al loro arrivo nel paese di origine]⁹².

2.5. Esperienze alle frontiere

*"Quando siamo arrivati in aereo nell'agosto del 2008 e ci siamo avvicinati al confine della [Gran Bretagna] e al controllo immigrazione, il funzionario ha semplicemente dato un'occhiata ai passaporti e basta. Siamo cittadini UE quindi non c'era necessità di effettuare controlli più approfonditi"*⁹³.

⁹¹ Intervista con il funzionario di un'autorità locale in Italia, 19.03.2009 – L'attenzione dei media in merito ai rimpatri in questa città segnala la preoccupazione per possibili violazioni dei diritti. Cfr.: ADN Kronos International, "Italy: Mayor "pays" Roma-Gypsies to leave the city" [Italia: il Sindaco "paga" gli zingari Rom affinché lascino la città], 21.05.09, reperibile all'indirizzo: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

⁹² "Memorandum di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dopo la visita in Francia dal 21 al 23 maggio 2008", CommDH(2008)34, pag. 28.

⁹³ Intervista con una famiglia Rom, Gran Bretagna, 12.04.09.

La ricerca EU-MIDIS condotta dalla FRA⁹⁴ intendeva verificare se i Rom inclusi nel campione casuale della ricerca e intervistati in sette Stati membri, Rom che si erano spostati nell'arco degli ultimi mesi dal loro paese di origine, fossero stati fermati durante l'attraversamento delle frontiere per il ritorno al paese di origine; si intendeva inoltre verificare se ritenevano di essere stati individuati e fermati specificamente in riferimento alla loro appartenenza a una minoranza. Pochi tra i Rom intervistati si erano spostati dal paese di origine (Bulgaria 8 per cento, Repubblica ceca 5 per cento, Grecia 6 per cento, Ungheria 7 per cento, Polonia 11 per cento, Romania 14 per cento e Slovacchia 12 per cento) e di questi il 58 per cento in Bulgaria, l'80 per cento nella Repubblica ceca, il 48 per cento in Grecia, il 60 per cento in Ungheria, il 24 per cento in Polonia, l'80 per cento in Romania e il 61 per cento in Slovacchia ha affermato di essere stato fermato. Tra i fermati il 25 per cento in Bulgaria, il 48 per cento nella Repubblica ceca, il 31 per cento in Grecia, il 9 per cento in Ungheria, il 44 per cento in Polonia, il 6 per cento in Romania e il 41 per cento in Slovacchia riteneva di essere stato selezionato a causa della propria appartenenza etnica. Il fatto che quattro delle cinque nazioni di destinazione incluse nel presente rapporto (l'eccezione è rappresentata dalla Gran Bretagna) si trovino in area Schengen e siano prive di controlli delle frontiere esterne terra/mare riduce drammaticamente la probabilità di sperimentare questo tipo di problemi alla frontiera di un paese di destinazione.

I diritti di libera circolazione sono in genere compresi dai cittadini comunitari Rom e sono solitamente rispettati dai funzionari. In Finlandia un anziano Rom ha affermato: *“Perché dovremmo avere problemi se non facciamo niente di illegale? Adesso è così facile andare e venire dalla Romania, basta presentare il passaporto e passiamo liberamente”*⁹⁵. Un giovane Rom aggiunge: *“Non abbiamo problemi alle frontiere. Da due anni so che siamo entrati nell'UE e questo significa che possiamo andare ovunque. Prima del 2007 era più difficile uscire dalla Romania, ma adesso non ci sono restrizioni”*⁹⁶.

L'esperienza attuale è totalmente diversa dalle precedenti e testimonia l'importanza dei diritti di libera circolazione per i cittadini UE: *“La prima volta che abbiamo cercato di lasciare la Romania sette anni fa, abbiamo dovuto provare varie volte perché non permettevano di attraversare la frontiera a noi con la pelle scura. Alla fine siamo riusciti a passare in un furgone con qualcuno*

⁹⁴ EU-MIDIS ha intervistato cittadini Rom in sette Stati membri dell'UE (Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia). In base ai risultati della ricerca i Rom in tali paesi sono minoranze in prevalenza insediate, cioè cittadini nati nelle nazioni nelle quali sono stati interpellati (97%-100%). La proporzione di “immigrati” tra i Rom è di gran lunga più elevata nella Repubblica ceca, dove il 12 per cento degli intervistati ha indicato di essere nato all'esterno del paese (ma altrove significa anche nella precedente Cecoslovacchia, cioè l'attuale Repubblica slovacca). Per ulteriori informazioni vedere http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (24.11.2009).

⁹⁵ Intervista con un Rom, Finlandia, 06.05.09.

⁹⁶ Intervista con un Rom, Finlandia, 07.05.09.

*che ha pagato il funzionario al confine. Il guidatore mi ha detto: "Per favore, non è mia intenzione infastidirti, ma mettiti un po' di cipria. Non è per me, è per te"*⁹⁷.

Questo retaggio continua a influenzare le aspettative dei cittadini comunitari Rom, tuttavia la maggior parte degli interpellati ha avuto esperienze positive: "Ho attraversato la frontiera con il mio passaporto e non ci sono stati problemi. All'inizio avevo paura, ma poi ho visto che mi trattavano bene e mi sono calmata"⁹⁸.

È stato segnalato qualche caso di trattamento non equo, che ha però solo intralciato e non impedito la libertà di circolazione e residenza: "È stato nel marzo del 2008 [mentre viaggiavo dalla Francia alla Gran Bretagna in autobus]. Tutti i passeggeri hanno dovuto scendere dalla vettura, ma questa è una procedura normale. I francesi hanno però poi individuato una serie di persone, tutti Rom. Hanno impiegato molto tempo per controllare la nostra identità e ci hanno anche chiesto di dimostrare che i bambini che viaggiavano con noi erano nostri. Anche i britannici hanno impiegato un po' di tempo, ma non ci hanno sottoposto a controlli non necessari"⁹⁹. Questo potrebbe indicare che gli stereotipi predominanti relativi al coinvolgimento dei Rom in traffici illeciti potrebbero riguardare cittadini comunitari Rom che si spostano nel territorio dell'UE.

È importante sottolineare che per i Rom intervistati la maggiore probabilità di avere problemi, tra cui la richiesta di bustarelle da parte di funzionari corrotti, coincide con l'uscita dai paesi di origine, piuttosto che con l'entrata nei paesi di destinazione, come ha affermato un Rom residente in Francia: "I nostri funzionari di frontiera [bulgari] creano continuamente problemi quando attraversiamo il confine. Rovistano nel bagaglio, enfatizzando ogni particolare. Ogni volta che torno in Bulgaria, dato che qui posso stare solo tre mesi senza lavorare, mi chiedono sempre di presentare qualche tipo di documento. In alcuni periodi chiedevano denaro per permetterci di uscire, diretti in Francia"¹⁰⁰. Esperienze di questo tipo sono state segnalate da altri Rom intervistati, provenienti da vari paesi, il che indica un problema di corruzione che incide sull'esercizio del diritto di libera circolazione: "Una volta la polizia ungherese mi ha chiesto denaro per lasciarmi passare; se non avessi pagato, avrei dovuto pagare una multa senza aver fatto niente di illecito. Mi hanno chiesto 50 Euro, dicendo che se non pagavo avrei dovuto pagare una multa di 100 Euro"¹⁰¹. Le diffuse segnalazioni relative a questo tipo di abuso da parte degli intervistati appartenenti a tutti i paesi inclusi nella ricerca fa ipotizzare che si tratti di una "routine" particolarmente preoccupante per i Rom che viaggiano in ambito UE: "Nel 2004, ad esempio, ho attraversato la frontiera e mi [la polizia] ha chiesto del denaro così l'ho inserito nei documenti. Anche attualmente, ogni volta che passo la frontiera, chiedono

⁹⁷ Intervista con una Rom, Spagna, 02.03.2009.

⁹⁸ Intervista con una Roma, Spagna, 27.02.2009.

⁹⁹ Intervista con un Rom, Gran Bretagna, 02.04.09.

¹⁰⁰ Intervista con un Rom, Francia, 26.03.2009.

¹⁰¹ Intervista con un Rom, Italia, 11.02.09.

*denaro. Questo succede in Romania ma anche in Ungheria. In genere chiedono 20-30 Euro*¹⁰².

¹⁰² Intervista con un Rom, Italia, 18.02.09.

3. La situazione dei Rom nei paesi di destinazione

La ricerca ha mostrato che le esperienze dei Rom negli Stati membri dell'UE di destinazione variano tra i diversi paesi e tra i differenti ambiti dell'esistenza, quali occupazione, alloggio, sanità, istruzione e assistenza sociale. Per alcuni cittadini comunitari Rom, trasferirsi in un altro paese dell'UE è stata un'esperienza positiva; tuttavia per altri l'esperienza è stata quasi interamente negativa e ha comportato esperienze di ineguaglianza ed esclusione sociale. L'accesso all'occupazione¹⁰³ sembra essere stato uno degli aspetti che ha definito queste esperienze agevolando l'integrazione sociale e l'accesso ai servizi sociali, compresi, quello fondamentale dell'alloggio.

Ciononostante, la ricerca mostra che spesso l'applicazione non corretta della direttiva sulla libera circolazione da parte delle autorità nazionali a diversi livelli di amministrazione, in assenza di una formazione adeguata può essere responsabile della negazione *de facto* di determinati diritti, in particolare nell'area dell'assistenza sociale, ad esempio, secondo un ufficiale della provincia di Napoli in Italia: *“Nel caso dei Rom romeni, se non dispongono di un documento [certificato di registrazione¹⁰⁴] non possono pagare l'acqua, non possono stipulare un contratto per la fornitura di elettricità e non possono iniziare l'iter per ottenere un'occupazione [...]. In questo modo queste persone non esistono”*¹⁰⁵.

La ricerca ha esplorato anche la discriminazione multipla¹⁰⁶ e ha riscontrato che può avere ripercussioni su gruppi vulnerabili in diversi modi, che comprendono l'esclusione e l'ineguaglianza che devono affrontare i Rom a causa della loro

¹⁰³ L'accesso ai servizi sociali è disponibile a tutti i cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro a condizione che dispongano di risorse sufficienti (un requisito che molti Rom non possono soddisfare) o che siano impiegati o lavoratori autonomi.

¹⁰⁴ Direttiva 2004/38/CE, articolo 8, paragrafo 2, “Un attestato d'iscrizione è rilasciato immediatamente. Esso contiene l'indicazione precisa del nome e del domicilio della persona iscritta e la data dell'avvenuta iscrizione”, disponibile all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_158/l_15820040430en00770123.pdf (0.10.2009).

¹⁰⁵ Intervista con un funzionario della provincia di Napoli, Italia, 05.03.09.

¹⁰⁶ La discriminazione multipla si verifica quando qualcuno sperimenta la discriminazione in più di un ambito, ad esempio, per il fatto di essere trattato in maniera meno corretta non soltanto a causa dell'origine etnica ma anche per motivi di età, genere o disabilità. Cfr. Commissione europea (2007) *Tackling Multiple Discrimination* [Lotta alla discriminazione multipla], disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=no> (23.10.2009).

provenienza etnica, oltre a quella che sperimentano come donne, bambini, anziani o persone con disabilità¹⁰⁷.

3.1. Quadro giuridico e politico

3.1.1. Quadro giuridico

L'articolo 6 della direttiva sulla libera circolazione fornisce a ogni cittadino dell'Unione europea il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Conformemente all'articolo 7, ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

- di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante;
- di disporre, per sé stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante¹⁰⁸;
- di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi, inclusa una formazione professionale;
- di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

I permessi di residenza sono stati aboliti per i cittadini dell'UE. Tuttavia per soggiorni di durata superiore a tre mesi lo Stato membro ospitante può richiedere ai cittadini dell'Unione l'iscrizione presso le autorità competenti. Ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione occorre esibire una carta d'identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che le condizioni previste da tale norma sono soddisfatte (articolo 8).

¹⁰⁷ Questa stessa affermazione potrebbe essere valida anche per altre questioni quali la sessualità o disabilità, sebbene in questa ricerca siano state riscontrate minori prove delle dinamiche della discriminazione multipla.

¹⁰⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, COM(2009) 313/4, Bruxelles, pagg. 8-9.

Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato¹⁰⁹. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III. (articolo 16).

Ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (articolo 24).

In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari. (articolo 24, paragrafo 2).

Sebbene la direttiva sulla libera circolazione rappresenti uno sviluppo legale molto importante, sono stati riscontrati problemi significativi con il suo recepimento. Come ha osservato la Commissione nella sua relazione del dicembre 2008 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE, nonostante in alcuni settori gli Stati membri abbiano adottato misure più favorevoli ai cittadini dell'UE e ai loro familiari rispetto a quanto richiesto dalla direttiva stessa, "Nel complesso il recepimento della direttiva 2004/38/CE è piuttosto deludente: non un singolo Stato membro ha recepito in modo effettivo e corretto l'intera direttiva e non un singolo articolo della direttiva è stato recepito in modo effettivo e corretto in tutti gli Stati membri". Secondo la relazione, "Nei trenta mesi di applicazione della direttiva, la Commissione ha ricevuto più di 1 800 denunce individuali, 40 interrogazioni parlamentari e 33 petizioni relative alla sua applicazione e ha avviato cinque procedimenti di infrazione per inadeguata applicazione della direttiva"¹¹⁰.

¹⁰⁹ L'articolo 16, paragrafo 3 della direttiva sulla libera circolazione specifica: "La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo".

¹¹⁰ Commissione europea, relazione sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, COM(2008) 840 definitivo, Bruxelles, 10 dicembre 2008, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:EN:PDF> (30.10.2009). Per un'analisi dell'impatto che queste differenze hanno sulla cittadinanza, cfr. Carrera, S. e

3.1.2. Politiche di integrazione

A livello di Stato membro, non esiste un quadro politico specifico che orienti l'inclusione e l'integrazione dei cittadini comunitari Rom che hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione e soggiorno in qualsiasi paese di destinazione citato nella presente relazione.

La legislazione generale e le politiche sui Rom e sui *Travellers* nazionali possono fornire un contesto politico fondamentale per i Rom provenienti da altri Stati membri. La maggior parte degli Stati membri ha una legislazione e delle politiche specifiche destinate ai Rom (o "zingari" o "*Travellers*" o "nomadi") e queste tendono ad avere un'influenza sulle esperienze dei Rom di altri Stati membri.

In genere, queste politiche non prendono direttamente in considerazione la situazione dei Rom di altri Stati membri, tuttavia costituiscono il paradigma legislativo e politico che è più generalmente utilizzato per affrontare la situazione all'interno di ogni Stato membro. Le conseguenze di questa "integrazione" sono talvolta positive e talvolta negative. Ad esempio, la Spagna fornisce buoni esempi dell'ampliamento della politica nazionale concernente i Rom per includere positivamente i Rom degli altri Stati membri. La politica per l'istruzione dei *Travellers* nel Regno Unito agisce praticamente in maniera molto simile. Al contrario, in Italia le leggi e gli interventi politici "specifici per i nomadi" destinati ai Rom e ai Sinti hanno avuto ripercussioni negative sia sui Rom italiani che su quelli provenienti da altri Stati membri.

3.2. Diritti civili

Nel luglio 2009, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione¹¹¹ che mira a fornire agli Stati membri alcuni orientamenti sull'attuazione della direttiva 2004/38/CE allo scopo di realizzare un miglioramento effettivo per tutti i cittadini dell'Unione e di rendere l'UE una zona di sicurezza, libertà e giustizia. Nel documento, la Commissione europea sottolinea che la direttiva deve essere interpretata e attuata in conformità con i diritti fondamentali, in particolare "[...] il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il principio di non

Faure Atger, A. (2009) "Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?" [*Attuazione della direttiva 2004/38 nel contesto dell'allargamento dell'UE: una proliferazione di diverse forme di cittadinanza?*] Relazione speciale CEPS/aprile 2009.

¹¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri pag. 3, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF> (24.10.2009).

discriminazione, i diritti dei minori e il diritto a un ricorso effettivo, garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". L'esercizio del diritto alla libertà di circolazione da parte dei cittadini dell'UE si esplica, pertanto, all'interno di un regime dei diritti organico. Tuttavia, la presente ricerca fornisce le prove che i diritti civili per i cittadini comunitari Rom che esercitano la libertà di circolazione non sono interamente realizzati in numerose zone.

La registrazione del soggiorno, laddove richiesta, è stato un campo che ha presentato difficoltà ricorrenti per i cittadini comunitari Rom nei paesi di destinazione esaminati dalla presente relazione. Senza tale registrazione, i cittadini dell'UE possono praticamente essere esclusi dai benefici positivi della cittadinanza. Il processo di registrazione assume forme differenti nei diversi Stati membri e dalla ricerca risulta evidente che i processi possono essere estremamente difficoltosi. Inoltre, alcuni Stati membri possiedono diversi tipi di registrazione, ad esempio, comunale, che si sovrappongono ai requisiti di registrazione chiaramente delineati nella direttiva sulla libera circolazione.

In Finlandia, ad esempio, gli intervistati hanno espresso le proprie incertezze riguardo al processo di registrazione: *"Vorrei lavorare, ma ho sentito dire che è difficile trovare lavoro qui perché non abbiamo un indirizzo permanente; ce lo hanno detto [il rappresentante dell'ONG] e altri Rom romeni"*.¹¹² In Italia gli interpellati si sono lamentati delle pratiche di corruzione: *"Qui a Napoli devi pagare per avere il certificato di registrazione. Mio marito ha pagato 1 000 euro a un uomo per poter registrare il soggiorno al suo indirizzo. La residenza nei campi nomadi non viene ritenuta valida dalle autorità per registrare il soggiorno"*.¹¹³

D'altro canto, in Spagna, i cittadini dell'UE che registrano il loro soggiorno non devono fornire prove di esercitare un'attività lavorativa, disporre di risorse sufficienti o di assicurazione sanitaria: sono sufficienti i loro dati personali e un indirizzo¹¹⁴. Ai cittadini che soggiornano in Spagna è anche richiesto di registrarsi presso il comune del luogo di residenza, e tale registrazione è essenziale per accedere ai servizi pubblici. La relazione tra le due forme di registrazione è complessa e varia nei diversi luoghi presi in considerazione dalla ricerca. Secondo il *Consejo de Empadronamiento* [Consiglio di registrazione comunale],¹¹⁵ il certificato di registrazione presso il registro centrale degli stranieri potrebbe

¹¹² Intervista a un Rom, Finlandia, 06.05.2009.

¹¹³ Intervista a una Rom, Italia, 18.02.2009.

¹¹⁴ Spagna/Real Decreto 240/2007 (16.02.2007) [Decreto reale sull'ingresso, la libertà di movimento e il soggiorno in Spagna di cittadini di Stati membri dell'UE e altri Stati partecipanti all'accordo SEE], articolo 7, paragrafo 1.

¹¹⁵ Consejo de Empadronamiento (2007) Nota sobre la obligación de exigir el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [Nota sull'obbligo del certificato di iscrizione al registro centrale degli stranieri per la registrazione presso il comune dei cittadini degli Stati membri dell'UE e altri Stati partecipanti all'accordo SEE], disponibile all'indirizzo: <https://idapadron.ine.es/idaweb/legisla/RCE.PDF> (04.05.2009).

essere necessario per la registrazione comunale dei cittadini dell'UE, ma non il contrario.

Tuttavia, in alcuni casi, la ricerca ha riscontrato incongruenze nell'applicazione dei requisiti della direttiva sulla libera circolazione. Ad esempio, secondo gli interpellati, a Barcellona la polizia ha chiesto prova della registrazione presso il comune (il che risulta spesso troppo difficile per i Rom) prima della registrazione del soggiorno, sebbene ciò non venga specificato nella legge. Ciononostante, gli intervistati hanno riferito che almeno una stazione di polizia non richiede la registrazione presso il comune pertanto è a quella che si rivolgono i Rom cittadini dell'UE per registrarsi e ottenere il loro certificato.

A Valenza, pare che questa pratica sia stata interrotta al momento della ricerca. In Asturias, è richiesta ma la procedura è più semplice in tale zona pertanto viene riferito che i cittadini comunitari Rom sono in grado di soddisfare i requisiti. A Cordova, in seguito all'intervento dell'ONG, le autorità hanno iniziato a consentire ai Rom privi di registrazione comunale di registrarsi utilizzando l'indirizzo della Fundación Secretariado Gitano (FSG)¹¹⁶.

Secondo molti dei Rom intervistati, l'incapacità di trovare lavoro nell'ambito del mercato del lavoro formale, unita a una mancanza di "risorse sufficienti", ha impedito a molti di registrare il soggiorno. La Spagna fa eccezione rispetto agli altri paesi della ricerca. La relazione della Commissione europea sull'attuazione della direttiva 2004/38/CE ha osservato che 12 Stati membri, inclusi l'Italia e la Finlandia, hanno recepito la nozione di "risorse sufficienti" in maniera non corretta o ambigua. I problemi si riferiscono per la maggior parte alla definizione dell'importo minimo da considerare "sufficiente" e al fatto di non prendere una decisione sulla base delle circostanze personali¹¹⁷.

Vi sono anche altre questioni in corso riguardanti i diritti civili per numerosi Rom di altri Stati membri. Come suggerito in precedenza, la sensibilizzazione riguardo ai diritti di libera circolazione è ampia mentre lo è molto meno per quanto riguarda gli altri diritti. Ad esempio, gli interpellati hanno mostrato una quasi totale assenza di sensibilizzazione rispetto al diritto di mantenere lo status di lavoratore, laddove i lavoratori siano diventati involontariamente disoccupati dopo essersi registrati presso l'ufficio di collocamento pertinente per cercare lavoro.¹¹⁸ Al contempo, la nozione di un "soggiorno permanente" dopo cinque anni, non più soggetto alle condizioni di disporre di risorse sufficienti, era spesso talmente remota da non avere alcuna rilevanza per il cittadino Rom in questione¹¹⁹. La ricerca non ha inoltre riscontrato prove di sforzi da parte degli

¹¹⁶ Interviste alla FSG in varie località della Spagna, 02-05.2009.

¹¹⁷ Commissione europea (2008) *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2004/38/CE sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari a circolare e soggiornare liberamente entro il territorio degli Stati membri*. Bruxelles, COM (2008) 840/3. pag. 6.

¹¹⁸ Articolo 7, paragrafo 3, lettere b) e c) della direttiva sulla libera circolazione.

¹¹⁹ Cfr. l'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva sulla libera circolazione.

enti locali per fare in modo che i cittadini dell'UE acquisiscano domestichezza con i diritti sanciti dalla direttiva sulla libera circolazione.

Appare evidente dalla ricerca che le disposizioni della direttiva sulla libera circolazione, nonostante i chiari orientamenti forniti dalla Commissione europea, non sono sempre attuate in maniera adeguata nella pratica e che l'esistenza di forme di registrazione che si sovrappongono presenta una barriera significativa per l'accesso a tutta una serie di benefici. Poiché alcuni Stati membri non operano un regime di registrazione senza imbattersi in apparenti difficoltà, sorge la questione se gli altri debbano o meno seguire tale esempio. La registrazione non è richiesta per i primi tre mesi di soggiorno, sono sufficienti una carta d'identità o un passaporto in corso di validità, pertanto, ci si può chiedere perché tale status debba trasformarsi dopo tre mesi e se l'obbligo di registrarsi sia davvero necessario.

Gli intervistati che vivono in Italia hanno spesso riferito di avere avuto esperienze negative con la polizia, che si ricollegano allo "Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia del 2008"¹²⁰, che ha portato al censimento obbligatorio dei Rom e dei Sinti in tali aree¹²¹ e a un sostanziale aumento dei controlli formali e informali per i Rom: *"Ho avuto problemi con la polizia perché un giorno mi hanno fermato per strada per chiedermi i documenti e non me li hanno restituiti. Alla fine del controllo ho chiesto che mi venissero restituiti i miei documenti d'identificazione, ma i poliziotti mi hanno detto che non sapevano dove erano e che mi sarei dovuto rivolgere all'ambasciata romena"*¹²².

Sono state riscontrate prove anche del fatto che questo tipo di trattamento crea uno squilibrio con le implicazioni della libertà di circolazione. In Spagna, un cittadino Rom intervistato ha osservato: *"Ho lasciato l'Italia perché non c'era lavoro e anche a causa dei carabinieri. Un mio amico è stato picchiato da loro davanti ai miei occhi. Non vorrei mai ritornare in Italia. Qui [in Spagna] la polizia non è così brutale. Alcuni poliziotti ci trattano gentilmente e altri no, mentre in Italia nessuno lo fa [...] ma in generale gli italiani sono abbastanza*

¹²⁰ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008. Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia. Disponibile all'indirizzo: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979_2008_05_27_decreto_21_maggio_2008.html. Nel maggio 2009, lo stato di emergenza è stato prolungato fino al dicembre 2010 e si è esteso per includere Torino e Venezia.

¹²¹ Centro europeo per i diritti dei Rom, Istituto per una società aperta e osservazione (maggio 2009) Memorandum to the European Commission concerning 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" [*Promemoria per la Commissione europea concernente le violazioni della legge della Comunità europea e dei diritti fondamentali dei Rom e dei Sinti da parte del governo italiano durante il censimento nei "campi nomadi"*], disponibile all'indirizzo: <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (30.10.2009).

¹²² Intervista a un Rom, Italia, 20.02.2009.

*simili agli spagnoli, il problema è la polizia*¹²³. Ciò è confermato dalle ONG spagnole che lavorano con i Rom: *“L'anno scorso, più o meno dopo l'estate ci siamo accorti dell'arrivo di alcune famiglie provenienti dall'Italia che erano state espulse. Queste persone erano spaventate. Quando il mediatore cercava di avvicinarsi chiedevano ‘siete della polizia?’”*¹²⁴.

In altri casi, alcuni Rom intervistati hanno dichiarato di essere stati aggrediti verbalmente dai poliziotti: *“Una sera sono stato fermato dalla polizia proprio davanti alla moschea. I poliziotti mi hanno perquisito la macchina. [...] Sono stato trattenuto per un'ora e mezza, quindi sono arrivate altre due pattuglie. C'erano dodici poliziotti sul posto. Poco dopo i poliziotti più giovani hanno cominciato a insultarmi dicendo frasi del tipo: ‘Questi zingari! Vorrei metterli tutti al muro e sparargli’”*¹²⁵.

Al contrario, alla domanda relativa alle sue esperienze con i poliziotti in Francia, la risposta di un Rom è stata emblematica: *“Posso dirvi di più sui miei incontri con la polizia in Bulgaria. L'ultima volta, quando ero in una località turistica sul Mar Nero, nel nord est della Bulgaria e stavo camminando lungo una strada che va dalla spiaggia al Casinò sono stato fermato quattro volte dalla polizia che mi ha chiesto di mostrare la carta d'identità. Da quando sono arrivato qui, quattro anni fa non sono mai stato fermato dalla polizia per mostrare i documenti”*¹²⁶.

3.3. Diritti politici

*“Ironicamente, ho diritto di votare ma non di lavorare. Durante le ultime elezioni locali, l'attuale sindaco, allora candidato, è venuto nel centro di immigrazione, come sempre avviene in Bulgaria, per convincerci a votarlo. Ci ha promesso che se avessimo votato per lui, ci sarebbe stata garantita l'assistenza sociale”*¹²⁷.

Dal 1992, il Trattato dell'Unione Europea sancisce (attualmente nell'articolo 19) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza del cittadino UE. Conformemente a ciò, l'articolo 3 della *direttiva del Consiglio 94/80/CE* stabilisce quanto segue: *“Ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza a norma delle disposizioni della presente direttiva ogni persona che, nel giorno di riferimento: a) è cittadino dell'Unione [...] e b) pur non essendone cittadino possiede, tuttavia, i requisiti cui la legislazione dello Stato membro di residenza subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini”*. Mentre vi sono alcune possibilità di deroga,

¹²³ Intervista a un Rom, Spagna, 02.03.2009.

¹²⁴ Intervista con la sezione cittadina di Gijón dell'ONG ACCEM, Spagna, 12.03.2009.

¹²⁵ Intervista ad Amalipe Romano, Italia, 30.03.2009.

¹²⁶ Intervista a un Rom, Francia, 26.03.2009.

¹²⁷ Intervista a un Rom, Francia, 26/03/2009.

¹²⁸ Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, che stabilisce le modalità dell'esercizio del diritto di voto e l'eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. *Gazzetta Ufficiale L 329, 30.12.93*; Direttiva del Consiglio 94/80/CE, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità dell'esercizio del diritto di voto e l'eleggibilità alle elezioni

nell'ambito delle elezioni europee e comunali, i cittadini dell'UE devono essere in grado di registrarsi e votare esattamente alle stesse condizioni dei cittadini del suddetto Stato, anche se non vi sono norme comuni tra gli Stati membri sulla registrazione per il voto.

Nel 2008, la Commissione europea ha riferito che: “Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato una relazione sulle elezioni europee del 2004 [...] si può notare un aumento della partecipazione dei cittadini dell'Unione che vivono in uno Stato diverso da quello di origine. Più di un milione di cittadini europei si è iscritto per votare nello Stato membro di residenza nel 2004, pari al 12% circa [*di cittadini dell'UE residenti in Stati membri diversi da quello di origine*], mentre nel 1994 il tasso era del 5,9% e nel 1999 del 9%. L'aumento di partecipazione si spiega con la maggiore mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione e con gli sforzi compiuti dagli Stati membri per informare i cittadini dei loro diritti. Tuttavia, il numero dei candidati stranieri alle elezioni è diminuito: 62 nel 1999 contro 57 nel 2004 [...].

In Francia, alcuni Rom bulgari sono stati registrati per votare durante le elezioni locali nel 2008, incoraggiati dagli attivisti locali, ma pare che solo pochi Rom abbiano votato. Non vi sono prove di un simile sostegno o incoraggiamento all'impegno politico in nessun altro luogo in Francia.

In Spagna, un funzionario della FSG ha affermato che “*Tra quelli [i Rom] che conosciamo, nessuno ha votato [elezioni per il Parlamento europeo, giugno 2009]*. È possibile che la carenza di informazioni sulle procedure di registrazione degli elettori sia la causa del basso tasso di partecipazione alle elezioni da parte dei Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE.

L'unica iniziativa politica di esito positivo identificata nel corso della ricerca è stata intrapresa in Francia dall'ONG *Romeurope*, che nel settembre 2008 ha organizzato una riunione con funzionari neoeletti per sensibilizzarli alla situazione dei Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE e per ricevere il loro sostegno per promuovere politiche mirate a migliorare la loro situazione. Il risultato di quell'incontro è stata la pubblicazione di un appello: “Noi, in quanto rappresentanti eletti, nella diversità dei nostri mandati e nella pluralità dei nostri colori politici, ci siamo confrontati, a vari livelli, con la sfida rappresentata dall'insediamento dei Rom provenienti dall'Europa orientale nei nostri territori. Nell'affrontare i disagi umani che vivono i Rom, rifiutiamo il non-intervento e l'indifferenza. Quali cittadini dell'Unione europea privati del diritto al lavoro a causa di norme, stabilite in Francia e legate al regime di transizione, i Rom bulgari e romeni non sono in grado di integrarsi. La situazione, contraria alla

comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. *Gazzetta Ufficiale L 368 del 31.12.94.*

¹²⁹ Commissione delle Comunità Europee 2008 *Fifth Report on Citizenship of the Union [Quinta relazione sulla cittadinanza dell'Unione]*(1 maggio 2004 - 30 giugno 2007) Bruxelles, 15.02.08 COM(2008) 85 definitivo, pag. 6.

¹³⁰ Intervista alla Fundación Secretariado Gitano, Spagna, 13.07.09.

concezione europea, genera iniquità, contribuendo anche all'irregolarità della loro presenza in Francia e, di conseguenza, alla loro situazione di miseria. Lo stato può porre fine ai meccanismi di transizione. Per farlo, però, deve esservi la volontà politica. Noi chiediamo allo stato di porre fine al regime di transizione che nega a romeni e bulgari l'accesso all'occupazione, rendendoli cittadini europei di seconda classe"¹³¹.

Nell'ambito della questione, di più ampio respiro, della partecipazione civica e alla vita pubblica, le ricerche hanno rivelato un livello elevato di non partecipazione e di segregazione. Esiste una prova molto esigua dell'impegno nelle organizzazioni della società civile da parte dei Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE. La segregazione fisica dei Rom di altri Stati membri nei paesi di destinazione è senza dubbio la causa del loro isolamento sociale.

Un dato ancora più preoccupante è che talvolta le ONG stesse costituiscono, volontariamente o meno, una barriera alla partecipazione dei Rom alla vita pubblica. Come ha dichiarato un Rom intervistato residente in Francia: "*Quando sono andato in comune per registrarmi all'indirizzo del centro di immigrazione, mi hanno detto che è l'ONG che gestisce il centro che deve comunicare con loro*". Un altro Rom intervistato ha affermato: "*Siamo molto grati per l'attenzione che ci rivolgono qui in paese gli assistenti sociali e gli impiegati delle autorità locali per la tutela dei bambini. Tuttavia, non sono in contatto con il comune. Sono sempre presenti persone della ONG che ci assistono e che ci presentano là per qualsiasi motivo*". Evidentemente, è importante che le organizzazioni della società civile cambino il loro approccio a sostegno dei Rom rappresentandoli presso le autorità pubbliche, per passare gradualmente a emanciparli e dare loro la possibilità di rapportarsi direttamente con queste autorità.

Uno dei pochissimi esempi di coinvolgimento nella vita pubblica è il "Gypsy, Roma, Traveller history month" (Mese dedicato alla storia degli zingari, dei Rom e dei Travellers) un'iniziativa patrocinata dal Sottosegretario parlamentare di stato delle scuole che si tiene nel Regno Unito e registra una notevole partecipazione da parte dei Rom di altri Stati membri. Si tratta di un "partenariato tra le nostre comunità e quanti, in seno al governo locale e centrale, desiderano aiutarci, ma il suo successo richiede il coinvolgimento attivo di tutti gli appartenenti alle comunità di zingari, Rom e Travellers"¹³⁴. Molti degli eventi organizzati nell'ambito del mese dedicato alla storia di zingari, Rom e Travellers includono o si concentrano sui Rom provenienti da altri Stati membri.

¹³¹ "Appel des élus pour une politique d'accueil et d'accès aux droits en direction des Roms d'Europe de l'Est installés en France" [*Appello dei rappresentanti eletti per una politica volta all'accoglienza e all'accesso ai diritti per le popolazioni Rom provenienti dall'Unione europea orientale e insediate in Francia*] Romeurope, 07.07.2009, disponibile all'indirizzo: <http://www.romeurope.org/?p=1398#more-1398> (23.10.2009).

¹³² Intervista a un Rom, Francia, 26.03.09.

¹³³ Intervista a una Rom, Francia, 26.03.09.

¹³⁴ "What is GRTHM?" [*Che cos'è il mese dedicato alla storia degli zingari, dei Rom e dei Travellers?*] disponibile all'indirizzo: <http://www.grthm.co.uk/whatis.php> (27.08.2009).

3.4. Diritti economici e sociali

I cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri che hanno un'occupazione regolare subordinata o autonoma hanno accesso ai diritti sociali correlati all'occupazione formale in misura quasi pari a quella dei cittadini del paese di residenza. Tuttavia, se essi non hanno un'occupazione regolare, sia questa subordinata o autonoma, i loro diritti sociali sono gravemente ridotti e non soddisfano più i requisiti di "risorse sufficienti" per risiedere in quello Stato. Se da una parte ciò vale in modo equo sia per i cittadini Rom che non Rom, dall'altra sembra però avere un impatto sproporzionato sui Rom, poiché questi ultimi hanno più possibilità di essere percepiti come "economicamente inattivi" a causa del lavoro che svolgono nell'economia informale.

Tuttavia, la Commissione europea ha chiarito che il concetto di "risorse sufficienti" deve essere interpretato alla luce dell'obiettivo della direttiva atta ad agevolare la libera circolazione. Di fatto, la direttiva sulla libera circolazione proibisce divieto agli Stati membri di stabilire una quota fissa da considerare "risorsa sufficiente", sia direttamente che indirettamente, sotto la quale sia automaticamente possibile negare il diritto di soggiorno. Le autorità degli Stati membri devono, pertanto, prendere in considerazione la situazione personale dei singoli individui. La Commissione europea sottolinea, a tale proposito, che le autorità devono svolgere un test di proporzionalità. A tale scopo, gli orientamenti della Commissione dell'UE forniscono tre blocchi di criteri che si riferiscono alla durata del beneficio, la situazione personale dell'individuo e la quantità considerata¹³⁵.

Fintanto che i cittadini dell'UE non rappresentano un onere eccessivo sul sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, non possono essere espulsi per questo motivo. La Commissione europea sottolinea che solo "la ricezione di sussidi di assistenza sociale può essere considerata rilevante per determinare se la persona gravi in modo eccessivo sul sistema di assistenza sociale". L'esigenza di valutare la situazione personale dei rispettivi cittadini dell'UE e l'enfasi che la Commissione europea pone sul principio di proporzionalità, indicano chiaramente che il semplice fatto che un individuo debba avvalersi dell'assistenza sociale di base non può implicarne automaticamente l'espulsione. La Commissione ripudia,

¹³⁵ Cfr. la "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri", COM(2009) 313/4 definitivo, 02.07.09, pagg. 8-9, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF> (29.10.2009).

¹³⁶ Come suggerisce il CEPS (Centro per gli studi politici europei): "While Directive 2004/38 does not permit Member States to automatically expel a citizen of the Union because s/he has become an 'unreasonable' burden on the social assistance system, a number of Member States seem to take this approach" [*Nonostante la direttiva 2004/38 non permetta agli Stati membri di espellere automaticamente un cittadino dell'Unione in quanto considerato un onere "eccessivo" per il sistema di assistenza sociale, vari Stati membri sembrano altresì adottare*

inoltre una lettura dell'espressione "risorse sufficienti" orientata al "non ricorso ai fondi sociali", e che sembra deviare le pratiche attuate verso i cittadini UE Rom in alcuni Stati membri.

Il timore di rappresentare un onere "eccessivo" può contribuire a impedire ai Rom di rivolgersi ai servizi di assistenza sociale. Un funzionario del dipartimento di protezione internazionale del Ministero degli interni finlandese ha affermato: *"Non vi sono sanzioni associate all'obbligo di registrare il diritto di soggiorno nella legge sugli stranieri e ciò viene comunemente ignorato da tutti i cittadini dell'UE residenti in Finlandia. [...] Ho l'impressione che nonostante quest'informazione sia stata trasmessa ai cittadini comunitari Rom che esercitano il diritto di libera circolazione e soggiorno, essi non siano propensi a registrare il loro diritto di soggiorno. In generale, non desiderano entrare in contatto diretto con le autorità"*. In tal modo "restare fuori dal radar" diventa una strategia critica di sopravvivenza: chiunque sia in grado di sopravvivere chiedendo l'elemosina, dormire per strada e vivere senza assistenza medica, non grava sul sistema di assistenza sociale.

Inoltre, la ricerca rende evidente che, persino laddove vi sia un chiaro diritto a usufruire dei sussidi, l'accesso agli stessi per i cittadini comunitari Rom di altri Stati membri può essere ostacolato dalla burocrazia nazionale e locale e da una resistenza generale a fornire sussidi ai Rom. Per quanto concerne l'esperienza relativa all'integrazione dei cittadini comunitari Rom, la presente ricerca stabilisce un ampio *continuum* tra un trattamento pari a quello dei cittadini nazionali e una reale esclusione dall'assistenza sociale.

3.5. Accesso all'occupazione

La libera circolazione dei lavoratori è una delle libertà fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che, alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e per i quali esistono specifiche disposizioni nei trattati, "Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro".

L'articolo 7 della direttiva sulla libera circolazione relativa al "diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro" colloca la libertà di movimento nel contesto del lavoro: "Ciascun

tale approccio] in Carrera, S. e Faure Atger, A. 2009. *Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?* [Attuazione della direttiva 2004/38 nel contesto dell'allargamento dell'UE: una proliferazione di diverse forme di cittadinanza?] Relazione speciale del CEPS/Aprile 2009, pag. 12

¹³⁷ Intervista a un funzionario del dipartimento di protezione internazionale del Ministero degli interni, Helsinki, Finlandia 12.05.09.

cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione [...] di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante". Ciò crea un regime di diritti relativamente semplice per i Rom provenienti da altri Stati membri. Se si tratta di cittadini dell'UE con un'occupazione formale, essi dispongono di un diritto di soggiorno piuttosto chiaro. Altri importanti diritti economici e sociali derivano da questo status.

La Corte di giustizia delle Comunità europee ha confermato che i cittadini dell'UE beneficiano anche del diritto di soggiorno per un periodo di almeno sei mesi, se "possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo"¹³⁸. La stessa direttiva sulla libertà di circolazione stabilisce chiaramente che un cittadino dell'Unione che sia entrato nel territorio dello Stato membro ospitante "per cercare un posto di lavoro" non può "in nessun caso" essere allontanato fino a quando possa dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere "buone possibilità di trovarlo"¹³⁹.

Il diritto di intraprendere un lavoro è sostanzialmente precisato dalle disposizioni transitorie contenute nei trattati di adesione del 16 aprile 2003, relativi all'adesione di Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia, e del 25 aprile 2005, relativi all'adesione di Bulgaria e Romania¹⁴⁰. Queste restrizioni continuano a limitare i diritti di occupazione in maniera molto più formale che qualunque altro ambito dei diritti¹⁴¹. Esse chiariscono che ai cittadini di questi paesi possono essere imposte restrizioni nell'accesso al mercato del lavoro in altri Stati membri dell'UE, ma le restrizioni in termini di altri diritti sociali ed economici, sebbene implicite, non sono espresse. Di conseguenza, questi cittadini, compresi i rom, sono stati

¹³⁸ CGE, C-292/89, *Antonissen*, sentenza del 26.02.1991.

¹³⁹ Cfr. articolo 14, punto 4 della direttiva relativa alla libera circolazione.

¹⁴⁰ Trattato di adesione della Bulgaria e della Romania 2003, disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/index_en.htm (05.09.2009) e http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2005_en.htm (05.09.2009).

¹⁴¹ La restrizione seguiva una logica di 2+3+2 anni: le disposizioni transitorie stabilivano che per i primi due anni successivi all'adesione, l'accesso ai mercati del lavoro dei vecchi Stati membri dell'UE sarebbe dipeso dalla legislazione nazionale e dalla politica di quegli Stati membri. Pertanto era probabile che i lavoratori dei nuovi Stati membri avrebbero avuto necessità di un permesso di lavoro. Queste disposizioni nazionali possono essere estese per un periodo ulteriore di tre anni. Trascorsi questi, uno Stato membro dell'UE che applicava le misure nazionali può continuare ad applicarle per altri due anni se informa la Commissione di gravi distorsioni nel proprio mercato del lavoro. In ogni caso, ai lavoratori dei nuovi Stati membri deve essere data la priorità rispetto ai lavoratori dei paesi terzi. Una volta che il lavoratore ha ottenuto l'accesso al mercato del lavoro, beneficia della parità di trattamento insieme ai lavoratori nazionali.

formalmente esclusi dai mercati del lavoro di diversi paesi dell'UE¹⁴². In alcuni casi queste barriere non sono ancora state tolte (cfr. la tabella 1).

La Commissione europea ha indicato chiaramente che ritiene che queste restrizioni dovrebbero essere eliminate per realizzare la libertà di circolazione per i lavoratori: 'Lifting restrictions would not only make economic sense, without causing discernible harm to local labour markets, it would also help to avoid some of the more serious problems associated with closed labour markets, in particular undeclared work and bogus self-employment. The volume and direction of mobility flows are driven rather by general labour supply and demand and other factors than by restrictions on labour market access. Restrictions may even delay labour market adjustments and exacerbate the incidence of undeclared work' [Eliminare le restrizioni non avrebbe soltanto senso a livello economico, senza provocare danni avvertibili ai mercati del lavoro locali, ma contribuirebbe anche a evitare alcuni dei problemi più gravi associati ai mercati del lavoro chiusi, in particolare quello del lavoro non dichiarato e del lavoro autonomo fittizio. Il volume e la direzione dei flussi di mobilità sono determinati più dalla domanda e offerta generale di manodopera e da altri fattori che dalle restrizioni sull'accesso al mercato del lavoro. Le restrizioni possono addirittura ritardare gli adeguamenti del mercato del lavoro e accentuare l'incidenza del lavoro non dichiarato"]¹⁴³.

¹⁴² Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che suggerisce che: "quattro Stati membri dell'Unione europea a 15 non hanno aperto i loro mercati del lavoro ai lavoratori provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea a 8 [e] undici Stati membri hanno notificato alla Commissione la loro volontà di mantenere in vigore dal 1° gennaio 2009 le restrizioni sui loro mercati del lavoro nei confronti dei cittadini di Romania e Bulgaria".

¹⁴³ "Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers" (*Relazione della Commissione sulle disposizioni transitorie relative alla libera circolazione dei lavoratori*), MEMO/08/718 Bruxelles, 18 Novembre 2008, pag. 2.

Tabella 1: lavoratori dei nuovi Stati membri – disposizioni transitorie ¹⁴⁴	
UE-8: Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia UE-2: Bulgaria, Romania	
FI Finlandia	UE-8 Libero accesso (1° maggio 2006) EU-2 Libero accesso (1° gennaio 2007)
FR Francia	UE-8 Libero accesso (1° luglio 2008) EU-2 Restrizioni con semplificazioni
IT Italia	UE-8 Libero accesso (27 luglio 2006) UE-2 Restrizioni con semplificazioni
ES Spagna	UE-8 Libero accesso (1° maggio 2006); UE-2 Libero accesso (1° gennaio 2009)
UK Regno Unito	UE-8 Accesso obbligatorio Regime di registrazione dei lavoratori (1° maggio 2004) UE-2 Restrizioni con semplificazioni

Esclusione dal mercato del lavoro ed economia informale

“Ho lavorato nell’agricoltura qui, con l’uva, le patate... l’ultima volta con un contratto, prima no. Non sono venuto a cercare assistenza, sono venuto a cercare lavoro perché ho mani e gambe. Mi piace lavorare”¹⁴⁵.

Il desiderio espresso in maniera preponderante dai Rom intervistati in questa ricerca è quello di lavorare nell’economia formale. L’aspirazione a un’occupazione formale è il fattore definitivo di spinta tra i paesi d’origine e il principale fattore incentivante all’interno dei paesi di destinazione. Come ha affermato un intervistato Rom in Francia: *“In Romania ho lavorato nel settore dell’edilizia con dei cugini stabilitisi nelle vicinanze fin dal periodo di Ceausescu, ma qui non ho lavorato per più di tre mesi. Ho lavorato un po’ per il comune e poi in una tipografia, ma ha chiuso perché non aveva lavoro. Non avendo un’istruzione di base, ho lavorato nell’agricoltura e come taglialegna nella foresta. Non sono stato pagato più di cinque euro al giorno e non ho prospettive. Tuttavia sono integrato bene e non ho problemi con la polizia. Mio padre è*

¹⁴⁴ Commissione europea, disponibile all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en> (24.11.2009).

¹⁴⁵ Intervista a una Rom, Spagna, 04.03.2009.

morto, mia madre e le mie due sorelle vivono ancora nel villaggio e sono il loro unico sostegno. È per questo che ho deciso di andarmene e venire in Francia. Non ho un lavoro ma sto cercando lavoro nei settori dell'edilizia o della costruzione di strade. Voglio rimanere in Francia a lavorare"¹⁴⁶.

Gli intervistati hanno indicato chiaramente un'intenzione generale di lavorare in tutti i settori dell'economia formale: *"Ho lavorato nell'edilizia e nelle pulizie nel 2008 con dei contratti. Poi ho avuto il sussidio di disoccupazione per sei mesi e per quattro mesi sono stato in Romania. Ora il sussidio è finito e sto cercando un lavoro, non voglio aiuto; se trovo un lavoro non voglio aiuto[...] ora ho soltanto 45 euro in tasca ma non chiederò aiuto, io sto cercando un lavoro"*¹⁴⁷. Le restrizioni transitorie all'occupazione, l'assenza di competenze adatte e la conoscenza inadeguata della lingua nazionale, tuttavia, rendono difficile l'accesso all'occupazione formale da parte dei Rom.

Nei paesi presi in esame sono state riscontrate diverse forme di esclusione formale e informale dall'occupazione. Una parte di questa esclusione è strutturale; molti Rom desiderano lavorare ma non sono qualificati, in conseguenza della discriminazione cronica nell'istruzione nei loro paesi d'origine. Anche nel lavoro non qualificato, la conoscenza della lingua nazionale può essere una barriera insormontabile: *"Non posso cercare un lavoro qui perché non parlo finlandese e non capisco nulla in questa lingua. Ma vorrei tanto avere un lavoro qui, per smettere di elemosinare per strada con questo freddo"*¹⁴⁸.

I Rom sono anche oggetto di razzismo e xenofobia: *"Dovevo fare la guardia alla mia casa con una mazza da baseball. I bambini bianchi britannici minacciavano i miei figli, chiamandoli "sporchi pachistani". I Rom vengono visti come europei orientali, asiatici o migranti. Nessuna di queste condizioni è un vantaggio quando si cerca lavoro nel Regno Unito"*¹⁴⁹. In Italia, i Rom intervistati hanno riferito pregiudizi e stereotipi negativi verso i Rom, italiani o meno, quale ostacolo strutturale principale all'occupazione¹⁵⁰.

La discriminazione razziale influisce specificamente e direttamente sui cittadini comunitari Rom: *"Alcune delle donne che chiedono l'elemosina hanno seguito corsi su come stirare, tenere pulita una casa e altro ancora, ma per noi è difficile trovare una famiglia che voglia assumerle. Ci hanno persino detto direttamente al telefono 'non voglio zingari romeni'"*¹⁵¹. Questo tipo di discriminazione sembra essere normale. Un Rom intervistato in Italia ha osservato: *"Purtroppo al momento non ho un lavoro. Prima lavoravo nell'edilizia; era un lavoro normale. [...] Ora c'è una situazione difficile. Spesso il problema è legato al documento di registrazione. Se sulla carta di identità è scritto che vivo in via Triboniano,*

¹⁴⁶ Intervista a un Rom, Francia, 14.03.2009.

¹⁴⁷ Intervista a un Rom, Spagna, 03.03.2009.

¹⁴⁸ Intervista a una Rom, Finlandia, 06.05.2009.

¹⁴⁹ Intervista a un Rom, Regno Unito, 31.03.2009.

¹⁵⁰ Intervista a un Rom, Italia, 20.02.2009.

¹⁵¹ Intervista a Córdoba Acoge, Spagna, 13.03.2009.

nessun datore di lavoro mi vuole assumere, perché tutti sanno che c'è un campo Rom in via Triboniano. Quando cerco lavoro non posso dire che vivo in un accampamento e che sono Rom"¹⁵².

I tentativi da parte dei Rom di dedicarsi all'attività economica formale sono ostacolati anche da misure adottate dalle autorità locali: *"I Rom romeni avevano creato una buona organizzazione per la raccolta del ferro. La raccolta del ferro è sempre stata una delle attività principali dei Rom romeni. Poi il comune di Napoli ha pubblicato un'ordinanza che vieta la raccolta di ferro. [...] Negli ultimi tre mesi non è stato possibile raccogliere ferro. In effetti dall'inizio dell'anno [i Rom] protestano perché la raccolta di ferro non si può più fare come prima perché vengono fermati dalla polizia e i loro mezzi vengono sequestrati. [...] Effettivamente ora gli uomini sono molto più disoccupati di prima*"¹⁵³.

La distinzione tra lavoro nell'economia formale e informale rimane assolutamente determinante in termini di sperimentazione vissuta dai Rom della libertà di movimento e di soggiorno. In Francia e in Spagna, ad esempio, anche quando i Rom erano relativamente soddisfatti della loro esperienza con i progetti di integrazione, il loro desiderio di lavorare era molto chiaro: *"Sono grato di essere stato incluso nel progetto di integrazione. Siamo alloggiati in un posto sicuro per il quale paghiamo 50 euro al mese. Ci sono dei Rom spagnoli e un algerino che lavorano qui come assistenti sociali. Cercano di fare del loro meglio per trovarci lavoro. Ci aiutano a trovare la nostra strada qui. Ma il vero aiuto per noi sarebbe lavorare legalmente. Non abbiamo fisicamente alcun contatto con le autorità locali. Non abbiamo alcuna idea di come sia la situazione reale sul mercato del lavoro, se ciò che abbiamo sentito è vero o falso. Sentiamo qui e là che ci sono lavori disponibili nella raccolta di ortaggi in altre parti del paese*"¹⁵⁴.

Questa situazione presenta spesso anche un aspetto legato al genere. Le donne Rom hanno molte più probabilità di fare un lavoro non pagato: *"Siamo una famiglia molto numerosa. La mia figlia più giovane ha 13 anni; ciò significa che potrei andare lavorare se volessi. Inoltre, ci sono più opportunità per i Rom in Inghilterra. Ma io e mio marito abbiamo deciso che sarei rimasta a casa ad occuparmi della famiglia, dato che ho molto lavoro qui. I miei figli più grandi hanno già figli, così quando loro sono al lavoro io mi occupo dei nipoti*"¹⁵⁵.

Quando i Rom trovano lavoro nell'economia formale, nella stragrande maggioranza è nei settori poco qualificati, marginali e instabili. In questi settori si può essere pagati relativamente bene ma sono attività che dipendono da una mano d'opera flessibile e hanno poca sicurezza dell'impiego. In Italia, ad esempio, gli uomini Rom interpellati hanno parlato della crisi economica in corso e dei suoi effetti diretti sul settore dell'edilizia italiana, in cui avevano trovato lavoro molti Rom provenienti da altri Stati membri.

¹⁵² Intervista a un Rom, Italia, 11.02.2009.

¹⁵³ Intervista a un rappresentante della Comunità di S. Egidio, Italia, 05.03.2009.

¹⁵⁴ Intervista a un interpellato Roma, Francia, 26.3.2009.

¹⁵⁵ Intervista a una Rom, Regno Unito, 23.03.2009.

Nel Regno Unito, la dipendenza dall'occupazione temporanea non qualificata significa che i Rom dipendono specificamente dall'accesso al lavoro attraverso uffici di collocamento e questo può produrre determinate forme di trattamento iniquo e di sfruttamento: *“Sono qui da quasi 5 anni ormai. In passato, ho lavorato spesso attraverso un'agenzia per l'impiego qui a [luogo X]. Ho fatto sempre lavori temporanei; una volta terminati, aspettavo che l'agenzia mi chiamasse per dirmi che c'era un nuovo lavoro in arrivo. Ora sono disoccupato e non posso chiedere l'indennità di disoccupazione perché non ne ho diritto. Ho fatto molti lavori temporanei ma non ho mai avuto un posto fisso in cui mi abbiano assunto per più di 12 mesi”*¹⁵⁶.

La posizione economica marginale di molti cittadini comunitari Rom significa che sono particolarmente vulnerabili sia alla crisi economica che alle pratiche di lavoro ingiuste. In un'intervista, un uomo Rom proveniente dalla Slovacchia orientale ha osservato, riguardo ai problemi sperimentati con gli uffici di collocamento nel Regno Unito: *“Lavoro tramite un'agenzia per l'impiego. Mi viene chiesto di lavorare continuamente per otto mesi. Trascorsi questi, devo firmare un nuovo contratto con la stessa agenzia e lo stesso datore di lavoro. Ho chiesto più volte sia all'agenzia che al datore di lavoro di darmi un contratto permanente. Non lo faranno perché assumono soltanto pochissime persone a tempo pieno”*¹⁵⁷. Nel Regno Unito, il modo in cui operano gli uffici di collocamento, peggiorato dall'effetto del regime di registrazione dei lavoratori, pone notevoli difficoltà ai Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE.

Alcune esperienze si ripetono nella ricerca: *“Lavoravo in una fabbrica di shampo; dovevo lavorare tutta la notte dalle nove di sera alle sette di mattina per 18 euro al giorno! [...] Qui ci sono persone che approfittano di noi perché non sappiamo come vanno le cose”*¹⁵⁸. – *“Fin dal nostro arrivo qui [nel 2005] avevamo lavorato soltanto senza interruzioni e senza contratti. Nell'agosto del 2008 volevamo tornare in Bulgaria per una vacanza. Entrambi i datori di lavoro, quello di mio marito e il mio, erano contrari. Ci hanno detto chiaramente che se fossimo andati in vacanza, al ritorno saremmo rimasti senza lavoro. Quando siamo tornati c'erano altre persone impiegate al nostro posto. Dopo tre anni di lavoro, con solo una vacanza di un mese, i nostri datori di lavoro si sono liberati di noi”*¹⁵⁹.

Alcuni intervistati di una ONG hanno confermato tali abusi: *“A volte accade che non vengano pagati dopo aver svolto il lavoro. I datori di lavoro sono piccole imprese gestite da soggetti autonomi che approfittano di loro, pagando poco o non riuscendo a pagare. Ho sentito almeno cinque casi”*¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Intervista a un Rom, Regno Unito, 02.04.2009.

¹⁵⁷ Intervista a un Rom, Regno Unito, 23.03.2009.

¹⁵⁸ Intervista a una Rom, Spagna, 23.03.2009.

¹⁵⁹ Intervista a una Rom, Spagna, 24.03.2009.

¹⁶⁰ Intervista alla Fundación Secretariado Gitano, Spagna, 13.03.2009.

I Rom risentono in maniera particolare degli effetti negativi della mancanza di competenze adeguate, dovuta in gran parte al retaggio della discriminazione strutturale e alle disuguaglianze nei loro paesi d'origine. Associata alla discriminazione razziale nel paese di destinazione, risulta particolarmente difficile per loro affermarsi nel mercato del lavoro formale: *“Vorrei proprio tanto avere un lavoro. Ho provato, ma non ho qualifiche e sul mercato nero nessuno mi impiegherebbe. Vorrei che le autorità mi dessero tutti i documenti di cui ho bisogno per essere registrato per il lavoro. La gente dice che ho soltanto bisogno di un passaporto, ma c'è ancora la difficoltà della lingua: come posso chiedere un lavoro se non parlo la loro lingua? Non so nemmeno dov'è l'ufficio di collocamento e a quanto pare non possono aiutarci perché non abbiamo un indirizzo permanente. Per il momento vivo grazie al riciclaggio delle bottiglie. Se fate attenzione ci potete vedere cercare bottiglie in tutti i cestini della spazzatura; questo è quello che facciamo tutto il giorno”*¹⁶¹.

Si percepisce chiaramente la vergogna di questo tipo di lavoro marginale: *“Abbiamo soltanto bisogno di fare qualcosa. Da quando sono qui provo vergogna. Sono un uomo di 42 anni che ogni giorno esce di casa per raccogliere l'immondizia. Questo è il modo con cui ci guadagniamo da vivere qui. Stiamo cercando un lavoro. La città è lontana. Nessun lavoro. Non abbiamo né soldi né nient'altro”*¹⁶².

Naturalmente, ci sono delle spiegazioni alla continua esclusione dei Rom dal mercato del lavoro. Ad esempio, in Finlandia un membro del dipartimento dei servizi sociali della città di Helsinki ha osservato: *“Il problema più grave è la carenza delle competenze linguistiche necessarie. Un altro è la mancanza di istruzione di base e di capacità professionali, pertanto il loro impiego è molto difficile, indipendentemente dal fatto che desiderano lavorare. La crisi economica sta rendendo la situazione occupazionale ancora più difficile di prima. Nella situazione attuale è difficile ottenere persino lavori di breve durata”*¹⁶³.

Dato il desiderio espresso in maniera massiccia dagli interpellati Rom di lavorare in *qualunque* contesto convenzionale, una sfida fondamentale sarà quella di trovare dei modi per integrarli nell'economia tradizionale. Chiaramente vi è ancora una domanda di lavori poco qualificati in molti Stati membri dell'UE e l'accesso a questo tipo di occupazione può svolgere un ruolo fondamentale nell'integrazione. In Spagna, ad esempio, la disponibilità di lavoro agricolo è stata un fattore incentivante e un modo per raggiungere condizioni di vita rispettabili per molti Rom.

La maggior parte dei Rom di altri Stati membri è impegnata nell'attività economica ma la percentuale è molto più ampia nell'economia informale. In questo senso non erano economicamente “inattivi”, secondo quanto registrato dalle autorità locali che consideravano i Rom impegnati in lavori informali.

¹⁶¹ Intervista a un Rom, Finlandia, 05.05.2009.

¹⁶² Intervista a un Rom, Spagna, 23.03.2009.

¹⁶³ Intervista a un funzionario della città di Helsinki, Finlandia, 29.04.2009.

Questi comprendono una serie di attività che producono reddito, che possono includere, ad esempio, il riciclaggio di vetro o metallo, suonare musica per strada o chiedere l'elemosina. Tali attività sono considerate spesso come "anomale" o "non gradite" e le persone che le svolgono possono addirittura essere accusate di comportamenti criminali.

3.6. Accattonaggio, delinquenza e vittimizzazione criminale

“Non mi piace fare l'elemosina. Non facevo l'elemosina in Romania, ho dovuto imparare a farla solo qui [in Finlandia] perché non riuscivo a trovare un altro lavoro. Non c'è lavoro per le donne Rom qui. Che cos'altro posso fare?”¹⁶⁴

La loro posizione nell'economia informale rende i Rom provenienti da altri Stati membri vulnerabili ad altre forme di sfruttamento. Anche se gli intervistati di questa ricerca non hanno fatto alcun riferimento specifico a esempi di vittimizzazione criminale o di coinvolgimento in attività illegali, fonti dei media dell'UE hanno fatto spesso riferimento al coinvolgimento dei Rom in attività criminali, generalmente nell'ambito del traffico o della microcriminalità.

Gli stereotipi sulla partecipazione dei Rom all'attività criminale sono diffusi in tutti gli Stati membri e sono spesso concentrati sui Rom provenienti dagli Stati membri dell'Europa centrale e orientale. Secondo una relazione pubblicata dalla BBC: “In Milan in 2007, just after Romania entered the European Union, police noticed a surge in theft and pick-pocketing carried out by Roma children. They launched a major investigation involving phone-tapping and surveillance, which revealed that a criminal gang was using the children to generate huge profits” [A Milano nel 2007, subito dopo che la Romania è entrata nell'Unione europea, la polizia ha osservato un aumento dei furti e dei borseggiamenti commessi dai bambini Rom. È stata avviata un'importante indagine che prevedeva intercettazioni telefoniche e sorveglianza, che ha rivelato che una banda criminale stava usando i bambini per produrre enormi profitti]. La stessa fonte afferma: “Madrid police say that 95% of children under 14 that they pick up stealing on the streets are Roma from Romania” [la polizia di Madrid dice che il 95% dei bambini sotto i 14 anni che vengono trovati a rubare per strada sono Rom della Romania]¹⁶⁵. Data la mancanza di dati statistici disaggregati per origine etnica, tali relazioni sollevano questioni importanti quanto alla validità di questo tipo di informazioni e al relativo effetto sugli stereotipi e sui pregiudizi verso i Rom. Inoltre assegna al governo la responsabilità di studiare ulteriormente la questione e anche di esaminare il modo di aiutare questi bambini, vittime dei traffici.

¹⁶⁴ Intervista a una Rom, Finlandia, 06.05.2009.

¹⁶⁵ BBC News (2009) “How Gypsy gangs use child thieves” (*Come le bande di “zingari” utilizzano i ladri bambini*), (02.09 2009).

Il Consiglio d'Europa ha attribuito un'attenzione utile a questa questione alla conferenza sui Rom e sulle statistiche: "All participants denounced the collection, generally illicit, of administrative data on Roma criminality, which only went to reinforce the stereotypes and often did not reflect reality. [One participant] described ... the absurd position of certain political leaders who claimed not to have any data concerning Roma because the collection of data on an ethnic basis was unconstitutional, but who were able to give very precise figures concerning the supposed criminality of Roma." [Tutti i partecipanti hanno denunciato la raccolta, generalmente illecita, di dati amministrativi sulla criminalità dei Rom, che ha soltanto rafforzato gli stereotipi e spesso non rifletteva la realtà. [Un partecipante] ha descritto... la posizione assurda di alcuni leader politici che sostenevano di non avere alcun dato riguardo ai Rom perché la raccolta dei dati su base etnica era incostituzionale, ma erano in grado di dare cifre molto precise riguardo alla criminalità presunta dei Rom]¹⁶⁶.

Péter Tálas scrivendo in risposta all'omicidio di un padre Rom e del suo bambino a Tatárszentgyörgy, Ungheria, nel febbraio 2009 ha fatto un commento simile: "Similarly problematic, both from the moral and the professional point of view are those declarations, which try to frame the criminal acts committed by Roma people as "Roma criminality". In Hungary the ethnicity of the citizens has not been registered in criminal statistics since 1991. Moreover, even in census such data might only be given voluntarily. Thus one can only have rough estimates even on the overall size of the Roma population in Hungary, and practically no verified data exists on their rate among crime perpetrators. Therefore using the term "Roma criminality" has simply no scientific ground; it only makes anti-Roma prejudices becoming stronger." [Sono ugualmente problematiche, sia dal punto di vista morale che professionale, quelle dichiarazioni che tentano di inquadrare gli atti criminali commessi dai Rom come "criminalità dei Rom". In Ungheria l'origine etnica dei cittadini non è stata registrata nelle statistiche criminali a partire dal 1991. Inoltre, anche nel censimento è possibile dare questi dati soltanto volontariamente. Pertanto si possono avere soltanto stime approssimative anche sul numero generale della popolazione Rom in Ungheria e non esiste praticamente alcun dato verificato sulla loro percentuale tra gli esecutori dei reati. Di conseguenza utilizzare il termine "criminalità dei Rom" non ha semplicemente basi scientifiche; contribuisce soltanto a rafforzare i pregiudizi anti-Rom]¹⁶⁷.

In tutti i paesi studiati i Rom erano impegnati nell'accattonaggio. In molti casi sembra essere l'unica possibilità economica disponibile, ma non desiderabile, quando non si riesce ad accedere al lavoro: "Altri romeni di Slatina hanno detto che stavano guadagnando soldi in Spagna. Sono venuto a lavorare. Ho pensato

¹⁶⁶ Consiglio d'Europa "Rom e statistiche" Strasburgo, 22-23 maggio 2000, pag. 11, disponibile all'indirizzo: <http://www.romnews.com/a/pdf/coeStatistics.PDF> (23.10.2009).

¹⁶⁷ P. Tálas 'After Tatárszentgyörgy: On the Subjective Perceptions of Security' (*Dopo Tatárszentgyörgy: sulle percezioni soggettive della sicurezza*), Zrinyi Miklós National Defence University, Institute for Strategic and Defence Studies Analyses 2009/4.

che avrei trovato un lavoro ma non è stato così (...) e quindi abbiamo dovuto optare per chiedere l'elemosina”¹⁶⁸.

La maggior parte dei Rom intervistati dediti all'accattonaggio hanno osservato che avrebbero preferito non chiedere l'elemosina. Inoltre, era chiaro che questa era un'attività legata al genere. Le donne hanno maggiori probabilità di essere coinvolte nell'elemosina rispetto agli uomini. Per la stragrande maggioranza questa era una strategia di creazione di reddito che i Rom volevano evitare. Nei paesi studiati la risposta ufficiale abituale all'accattonaggio è stata di trattarlo come forma di comportamento deviante o illegale, anche se nella maggior parte dei paesi elemosinare è legale o tollerato sotto varie forme. Ad esempio, in Finlandia è stato istituito un gruppo di lavoro nazionale per rispondere alla comparsa dei mendicanti, inequivocabilmente definiti come Rom.

Gli interpellati Rom coinvolti nell'accattonaggio o che lavorano nell'economia informale hanno riferito difficoltà nel soddisfare il requisito delle “risorse sufficienti” per la registrazione della loro residenza e il soggiorno nel paese di destinazione, perché il reddito guadagnato dalle attività informali non è riconosciuto.

La ricerca non ha riscontrato prove di alcuno sforzo fatto per sostenere i cittadini dell'UE Rom - o anche non Rom - a passare dall'occupazione nell'economia informale all'economia formale, sebbene questa buona prassi esista per gli interventi generali e per quelli specifici per i Rom¹⁶⁹. Il lavoro indipendente può essere un meccanismo chiave per sostenere questa transizione, ma, ancora una volta, la ricerca non ha individuato alcuna prova di misure pertinenti, nonostante l'impegno dell'UE a favore della flessicurezza¹⁷⁰ che mira a integrare flessibilità, mobilità e qualificazione nel mercato del lavoro dell'UE.

¹⁶⁸ Intervista a una Rom, Spagna, 17.03.2009.

¹⁶⁹ Ad esempio, il Parlamento europeo identifica come buona pratica il Proyecto Clavel in Spagna: Parlamento europeo (2008) *La situazione sociale dei rom e un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'UE*, pagg. 73-4. Questo progetto, che 'has to do with the regularisation of some peddling activities of Roma women [...]. A 'typical' activity for Roma women -street flower selling- has been selected for a regularisation plan, which has involved training, technical support and then better earnings for some twenty Roma women' [riguarda la regolarizzazione di alcune attività di spaccio delle donne Rom [...]. Un'attività tipica delle donne Rom, la vendita di fiori per strada, è stata scelta per un piano di regolarizzazione, che ha coinvolto la formazione, il supporto tecnico e quindi migliori ricavi per una ventina di donne Rom].

¹⁷⁰ “Flexicurity is a combination of flexibility and security in working arrangements [...] Flexicurity is an attempt to unite [...] two fundamental needs. It promotes a combination of flexible labour markets and adequate security. Flexicurity can also help provide an answer to the EU's dilemma on how to maintain and improve competitiveness whilst reinforcing the European social model.” [La flessicurezza è una combinazione di flessibilità e sicurezza nei contratti di lavoro [...] La flessicurezza è un tentativo di unire [...] due esigenze fondamentali. Promuove una combinazione tra mercati del lavoro flessibili e sicurezza adeguata. La flessicurezza può aiutare anche a fornire una risposta al dilemma dell'UE su come mantenere e migliorare la competitività, rafforzando al contempo il modello sociale europeo] Commissione europea Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari

3.7. Accesso a un alloggio adeguato

“Il problema è che [le autorità] ci hanno messo in questo accampamento [ufficiale] in periferia, lontano da tutto, senza alcun collegamento con la città; non ci sono autobus, niente. [...] All'interno del campo ci sono le forze di polizia giorno e notte. Qui nell'accampamento tutti hanno una tessera con il nome e la foto. Siamo sotto la sorveglianza dalle telecamere, come potete vedere ci sono telecamere dappertutto; qui ci sono sei telecamere”¹⁷¹.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e che sono fissati nei trattati, , “riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali” (articolo 34). Il diritto all'alloggio è articolato meno chiaramente, ma l'accesso all'alloggio tra i Rom di altri Stati membri si svolge nel contesto di un'infrastruttura più ampia dei diritti all'alloggio¹⁷².

I cittadini comunitari Rom legalmente residenti hanno il diritto di essere trattati alle stesse condizioni dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'alloggio pubblico o sociale o i sussidi associati. Tuttavia, i cittadini comunitari Rom senza certificati di registrazione, laddove richiesto, hanno raramente accesso all'assistenza abitativa e spesso finiscono in situazioni abitative emarginate.

In Italia la politica ufficiale per quanto riguarda l'alloggio di Sinti e Rom (con o senza cittadinanza italiana) consiste nella costruzione di “campi nomadi” autorizzati dotati di case prefabbricate o roulotte. A partire dal 1984, 12 regioni italiane hanno promulgato leggi per la “protezione” delle popolazioni nomadi e della loro cultura e hanno istituito “campi nomadi”¹⁷³. Altri Rom, soprattutto quelli provenienti dalla Romania, costruiscono baracche o piantano tende in insediamenti illegali o vivono in case occupate o fattorie abbandonate da cui vengono spesso espulsi con la forza: *“A Milano, negli ultimi due anni è in atto una politica di continue espulsioni, rivolte per lo più alla comunità dei Rom romeni, senza annunci ufficiali e alternative praticabili. [...] C'è una politica del*

opportunità COM(2007) 359, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security* [Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza], disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en&pubId=188&type=2&furtherPubs=yes> (05.09.2009).

¹⁷¹ Intervista a una Rom, Italia, 20.02.2009.

¹⁷² Commissario per i diritti umani (2009) “Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing” (*Raccomandazione del Commissario per i diritti umani sull'attuazione del diritto all'alloggio*) Strasburgo, 30 giugno 2009.

¹⁷³ Cfr., ad esempio, Regione Lazio, Legge Regionale N. 82 DEL 24-05-1985: Norme in favore dei rom, (10.06.1985) <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/lazio.pdf> (30.10.2009).

*terrore. Ogni mattina la polizia arriva e minaccia i Rom dicendo che distruggeranno tutto*¹⁷⁴.

Nel maggio 2008 sono stati condotti attacchi contro i Rom, molti di loro romeni, che vivono in insediamenti informali nella zona di Ponticelli a Napoli, in Italia, secondo quanto segnalato dalla FRA¹⁷⁵. Una donna Rom ricorda gli eventi: *“L’anno scorso, nel maggio 2008, hanno incendiato il nostro accampamento di Ponticelli. Quel giorno ero andata con mio marito a raccogliere rottami di ferro e abbiamo lasciato i nostri bambini nella baracca. Quando sono tornata, altri Rom mi hanno detto che gli italiani erano venuti con la benzina e avevano dato fuoco all’accampamento*¹⁷⁶.

Le cattive condizioni di vita influiscono in particolar modo sulle donne e sui bambini, perché tendono a passare più tempo a casa. Inoltre, occuparsi dei bambini è vista spesso principalmente come una responsabilità della donna e questo sottopone le donne Rom a un’intensa pressione in questo genere di contesto abitativo.

Nel maggio 2009 il Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), l’Istituto per una società aperta e osservazione hanno sottoposto alla Commissione europea un memorandum in cui chiedono alla Commissione di avviare un procedimento di infrazione per la presunta non conformità dell’Italia alla direttiva sull’uguaglianza razziale e alla direttiva sulla protezione dei dati, osservando che *‘[the] use of stereotypes based on ethnic origin as the basis for official decisions – whether in the field of law enforcement or access to housing and public accommodations – violates, in respective part, the EC Racial Equality Directive and also fundamental rights under the ECHR. [l’uso di stereotipi basati sull’origine etnica come base per le decisioni ufficiali, nel campo dell’applicazione della legge o dell’accesso all’alloggio, viola le parti rispettive della direttiva sull’uguaglianza razziale nonché i diritti fondamentali sanciti dalla Corte europea dei diritti dell’uomo.]*¹⁷⁷

All’inizio del 2009, il prefetto di Milano ha firmato il “regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano”¹⁷⁸, che prevede la creazione di un comitato di gestione per verificare il permesso di soggiorno nei

¹⁷⁴ Intervista alla Federazione dei Rom e dei Sinti Insieme, Italia, 14.04.2009.

¹⁷⁵ FRA (2008) disponibile all’indirizzo: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf (23.10.2009).

¹⁷⁶ Intervista a una Rom, Italia, 18.02.2009.

¹⁷⁷ Cfr. punto 125, disponibile all’indirizzo: <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (23.10.2009).

¹⁷⁸ Cfr., ad esempio, il Commissario per l’emergenza nomadi in Lombardia, Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano, 05.02.2009, disponibile all’indirizzo: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento2009_0205.pdf (27.11.2009).

campi, l'accesso ai campi, le espulsioni dal campo e l'adesione al "patto di legalità e socialità" dei residenti. I Rom hanno firmato un documento simile¹⁷⁹.

In Spagna e nel Regno Unito, molti dei Rom interpellati hanno riferito di vivere in alloggi affittati privatamente, poiché la maggior parte di loro non ha avuto accesso alle case popolari¹⁸⁰. L'alloggio in affitto è spesso molto problematico perché coinvolge proprietari privati e comporta alloggi molto scadenti. Gli intervistati hanno riferito di casi di inquilini che avevano accesso all'alloggio senza firmare un contratto, pagavano l'affitto e poi gli veniva chiesto di andarsene. I Rom, soprattutto i nuovi arrivati, vengono sfruttati spesso dai proprietari privati che impongono affitti molto alti: *"Chiedono 500 euro al mese per appartamenti in pessime condizioni. C'è un appartamento per cui devono pagare 700 euro al mese. Ha quattro camere da letto ma ci sono altre quattro famiglie che vivono nel salone e in corridoio"*¹⁸¹.

Tuttavia, ci sono state anche risposte positive: *"I miei padroni di casa sono molto gentili. Diversi mesi non riesco a pagare l'affitto e mi dicono "non si preoccupi, capiamo che è l'unico a lavorare in famiglia"*¹⁸².

Il problema dei senzatetto è un problema molto grave che, in tutti i paesi studiati, interessa un certo numero di cittadini comunitari Rom, che ricorrono a dormire in veicoli o in edifici abbandonati. Tali esperienze negative sono più comuni fra gli interpellati in Italia: *"Ho vissuto con altre famiglie in mezzo a un campo, era inverno; non c'era niente, solo un materasso in mezzo al campo. Per la notte usavo le coperte che ci aveva dato la Caritas, ma non era sufficiente, era troppo freddo, successivamente ho messo un tappeto sopra alle coperte e poi mi sono coperto con del nylon per evitare di bagnarmi quando pioveva e di essere toccato dai topi; durante la notte mi passavano sopra"*¹⁸³. Tuttavia questi problemi si verificano anche altrove, ad esempio in Finlandia, dove un interpellato Rom ha detto: *"Vivo in una specie di capanna di legno che ci siamo costruiti da soli. Ci vivono sette persone. Non ci sono infrastrutture di base, perché non è un accampamento legale. È un campo abbandonato [un lotto libero]. Quattro giorni fa la polizia è venuta a dirci che ci espelleranno da lì e ora ho ricevuto un documento in rumeno, scritto dalle autorità, che ci richiede di demolire la capanna tra una settimana altrimenti lo faranno loro, perché è un campo che appartiene alla città di Helsinki. [...] La polizia ci ha detto di andare in un*

¹⁷⁹ Il Centro europeo per i diritti dei Rom ha presentato ricorso contro lo stato di emergenza e i relativi ordini di attuazione, nonché i successivi regolamenti relativi al controllo dei campi nomadi al TAR del Lazio. All'inizio del settembre 2009, l'ERRC ha riferito che entrambe le parti in causa avevano presentato in appello al Consiglio di Stato una decisione che dichiarava l'illegalità della registrazione delle impronte digitali e dei regolamenti sui campi nomadi, ma che confermava lo stato di emergenza.

¹⁸⁰ Si tratta per lo più di persone disoccupate, malate, disabili e/o impegnate nell'assistenza ai bambini disabili.

¹⁸¹ Intervista a Córdoba Acoge, Spagna, 17.03.2009.

¹⁸² Intervista a una Rom, Spagna, 23.03.2009.

¹⁸³ Intervista a un Rom, Italia, 20.02.09.

*campeggio legale, ma per noi è troppo caro andare là, 60 euro alla settimana, come possiamo permettercelo?*¹⁸⁴

Nel Regno Unito, la commissione per i diritti umani dell'Irlanda del Nord ha fornito recentemente una panoramica sugli assalti razzisti che hanno causato la perdita dell'alloggio per alcuni Rom romeni: "Northern Ireland became the focus of global media attention as a result of the racist attacks against members of the Roma community. However, following the racist attacks, although homeless, the legislation meant that the victims were not entitled to welfare benefits or homelessness assistance. [...] The Commission is aware that the Northern Ireland Housing Executive and the Health and Social Care Trust worked side by side with the voluntary agencies in providing support and assistance. [...] This episode served as a stark illustration of the urgent need for legislative change and clear guidance on the responsibilities of statutory bodies for non-UK nationals facing homelessness" [L'Irlanda del Nord si è trovata al centro dell'attenzione dei media in conseguenza di attacchi razzisti contro i membri della comunità Rom. Tuttavia, in seguito agli attacchi razzisti, la legislazione prevedeva che, sebbene senzatetto, le vittime non avessero diritto alle prestazioni sociali o all'assistenza per i senzatetto. [...] La Commissione è a conoscenza del fatto che il Northern Ireland Housing Executive e il Health and Social Care Trust hanno lavorato fianco a fianco con le agenzie di volontariato per fornire supporto e assistenza. [...] Questo episodio ha dimostrato duramente l'urgente necessità di un cambiamento legislativo e di un orientamento chiaro sulle responsabilità degli organi legali per i cittadini di nazionalità non britannica che si trovano senza alloggio]¹⁸⁵.

In Francia, i Rom di altri Stati membri dell'UE hanno diritto a un alloggio decoroso e indipendente, ma questo dipende dalla valutazione della loro diritto di soggiorno. L'ONG *Romeurope* ha registrato circa 80 sfratti di Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE da case occupate o accampamenti soltanto tra il 1° gennaio 2007 e il 30 giugno 2008. In due terzi dei casi, questi hanno coinvolto gruppi di più di 50 persone, molte delle quali bambini¹⁸⁶.

3.8. Accesso ai servizi sanitari

"Mia moglie è svenuta ed è caduta, facendosi molto male... Ci è stato detto di andare dal medico a chiedere una ricetta e siamo andati in una clinica privata.

¹⁸⁴ Intervista a un Rom, Finlandia, 04.05.2009.

¹⁸⁵ Devlin, Roisin e Sorcha McKenna (2009) *No Home from Home: Homelessness for People with No or Limited Access to Public Funds* (Senza tetto nel proprio paese: vivere senza tetto per le persone con accesso limitato o inesistente ai fondi pubblici), Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, pag. 3, disponibile all'indirizzo: [http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_\(September_2009\).pdf](http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_(September_2009).pdf) (05.09.2009).

¹⁸⁶ Romeurope, *Report 2007-2008* Parigi: Romeurope, disponibile all'indirizzo: <http://www.statewatch.org/news/2009/jan/roma-in-europe-report-2008.pdf> (20.10.2009).

*Abbiamo pagato 50 euro e i medici l'hanno curata molto bene. Ma una settimana dopo, quando è dovuta tornare in ospedale per un controllo, non potevamo permetterci di pagare altri 50 euro e così siamo andati in un ospedale pubblico insieme a un Rom finlandese che ci ha aiutato con la lingua. I medici hanno fatto una copia del suo passaporto, ma si sono rifiutati di curarla perché non aveva un indirizzo permanente*¹⁸⁷.

*“Il sistema sanitario è migliore qui. Generalmente ci curano bene. È molto meglio che in Romania, dove si deve pagare il medico per ottenere un servizio corretto. Si può trovare un'infermiera con un atteggiamento un po' sgradevole, ma generalmente il trattamento e il servizio sono buoni”*¹⁸⁸.

L'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce esplicitamente un diritto alla salute, alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e che sono fissati nei trattati dell'UE: “Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

Tutti i cittadini dell'UE che si trasferiscono in un altro Stato membro dell'UE devono avere il diritto di accedere al sistema sanitario pubblico nazionale alle stesse condizioni dei cittadini del paese ospitante attraverso la carta o tessera europea di assicurazione malattia (TEAM)¹⁸⁹. Il paese d'origine rilascia questa tessera ai cittadini iscritti al sistema previdenziale nazionale, gratuitamente per un periodo iniziale. Tuttavia, come ha osservato la Commissione europea, “la carta europea di assicurazione malattia offre tale copertura completa quando il cittadino UE interessato non trasferisce la residenza, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71, nello Stato membro ospitante e intende ritornare nello Stato membro di residenza (ad esempio studio o trasferimento lavorativo in un altro Stato membro)”¹⁹⁰. In altri termini, la TEAM è destinata alla “visita” anziché al “soggiorno” in un altro Stato membro.

Il primo livello di esclusione dall'accesso all'assistenza sanitaria si verifica semplicemente perché, come hanno indicato i Rom interpellati, la TEAM non è ben conosciuta. Un numero significativo di Rom inclusi in questa ricerca, provenienti da vari paesi di partenza, in particolare la Romania e in tutti i paesi di destinazione non era a conoscenza di questa tessera e pertanto non la possedeva.

¹⁸⁷ Intervista a un Rom, Finlandia, 04.05.2009.

¹⁸⁸ Intervista a un Rom, Spagna, 23.02.2009.

¹⁸⁹ Le informazioni sulla “Tessera europea di assicurazione malattia” sono disponibili all'indirizzo:

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/free_movement_of_workers/c10123_en.htm (27.11.2009).

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, Bruxelles, COM(2009) 313/4.

La mancanza di una TEAM può creare una barriera all'accesso all'assistenza sanitaria, ad eccezione dei bambini, poiché i sistemi di assistenza sanitaria consentono l'accesso completo ai bambini indipendentemente dalla loro situazione amministrativa. Ad esempio in Spagna, nella regione di Valenza, nuove norme amministrative richiedono che i cittadini dell'UE non iscritti al sistema di previdenza sociale forniscano un certificato di copertura medica del loro paese d'origine¹⁹¹. Questa pratica è stata riferita anche da alcuni interpellati in Catalogna. È paradossale che in alcuni casi i cittadini comunitari Rom possono trovare più difficile accedere all'assistenza sanitaria rispetto ai cittadini di un paese terzo senza documenti. Una donna Rom ha raccontato: *“Quando sono arrivata qui la prima volta ero incinta e sono stato portata in ospedale, registrata e curata senza nessuna domanda. Mi hanno trattato con gentilezza e sono molto grata ai servizi sanitari [...]. Ora non ho una tessera sanitaria, prima ce l'avevo ma ora mi è stato detto che devo portare un certificato della Bulgaria che dimostri che ho pagato i contributi previdenziali”*¹⁹².

Alcuni Rom intervistati hanno riferito che era stata loro negata la TEAM, a causa dei contributi previdenziali insufficienti versati nel loro paese d'origine. Esiste, inoltre, una questione correlata di assegnazione a cittadini percepiti come economicamente inattivi, in particolare i bambini, dai quali non si può pretendere che abbiano versato contributi previdenziali e a cui le tessere TEAM dovrebbero essere assegnate automaticamente. Esclusi dal sistema di assistenza sanitaria pubblica e incapaci di affrontare cure mediche private, i Rom sono in una situazione particolarmente vulnerabile.

Un secondo livello di esclusione riguarda l'accesso al sistema di previdenza sociale del paese di destinazione. Molti intervistati non hanno potuto beneficiare della copertura sanitaria nazionale nel paese di destinazione, dove la registrazione della residenza è un requisito preliminare.

Ironicamente, alcuni Rom intervistati hanno commentato che prima dell'ingresso del loro paese nell'UE avevano beneficiato di un accesso più facile all'assistenza sanitaria perché non veniva chiesto loro di dimostrare l'iscrizione al sistema di assistenza sanitaria nazionale del paese d'origine. Ad esempio, in Italia i Rom intervistati hanno osservato che le difficoltà di accesso all'impiego impedivano loro di accedere alle prestazioni sanitarie perché la tessera che consente di ricevere le prestazioni del *Servizio Sanitario Nazionale* (SSN) viene assegnata solo alle persone con un lavoro o in possesso di un certificato di residenza¹⁹³. *“Qui a Milano abbiamo alcuni problemi per quanto riguarda la salute. Non abbiamo la tessera sanitaria. La tessera è legata all'occupazione; se non lavori*

¹⁹¹ *Agencia Valenciana de Salut* [Agenzia valenzana della sanità] Instrucción 03-08 *Asistencia Sanitaria a extranjeros búlgaros y rumanos por carecer de recursos económicos* [Assistenza sanitaria a stranieri bulgari e romeni per carenza di risorse economiche], luglio 2008.

¹⁹² Intervista a una Rom, Spagna, 24.03.2009.

¹⁹³ Per un'analisi dei regolamenti che riguardano l'assistenza sanitaria italiana per i cittadini dell'UE cfr.: Massimiliano, Vrenna (2007), *Assistenza Sanitaria. Immigrazione.it.*, Roma, disponibile all'indirizzo: http://www.caritas.na.it/file/4_Assistenza_sanitaria.pdf (31.10.09).

*non puoi avere la tessera. Se ho bisogno del medico devo pagare il servizio, tranne che per problemi urgenti, nel qual caso vado direttamente al pronto soccorso. In ospedale mi è capitato che mi chiedessero di pagare anche per le emergenze. Molte volte si sono rifiutati di curarmi perché non avevo soldi. Prima del 2007, quando non eravamo europei avevamo l'assistenza sanitaria; avevamo la tessera che fornisce assistenza medica ai cittadini esterni all'UE e agli immigrati clandestini*¹⁹⁴.

Inoltre in Spagna, in alcune regioni, ad esempio Valenza e, da quanto viene riferito, in Catalogna, gli interpellati hanno riferito che dopo che il loro paese è entrato nell'UE è stato chiesto loro di dimostrare di essere iscritti al loro sistema di previdenza sociale nazionale per poter accedere al sistema di previdenza spagnolo. In questo contesto hanno bisogno di un certificato che dimostri l'iscrizione o la non iscrizione, ma per ottenerlo devono tornare a casa, perché non possono ottenerlo nel loro consolato. Problemi analoghi sono stati riferiti da Rom interpellati in Finlandia. Queste difficoltà amministrative possono diventare barriere insormontabili per le persone che non parlano la lingua del paese di destinazione.

I Rom che vivono in condizioni particolarmente svantaggiate trovano ancora più difficile accedere all'assistenza sanitaria primaria. Un medico di un'unità medica mobile che visita quotidianamente un quartiere di baracche in Spagna, in cui vivono circa 500 Rom di altri Stati membri dell'UE, ha descritto questa situazione: *“Se devono andare al centro di assistenza sanitaria non sono particolarmente bene accolti. Ricevono attenzione, ma viene chiesto loro di firmare un documento in cui si dice che devono portare la tessera sanitaria oppure pagare per il servizio. Per ottenere la tessera sanitaria devono essere iscritti in comune, cosa che è vita abbastanza difficile quando si vive nella baraccopoli. La polizia deve visitare la baracca e rilasciare un rapporto positivo e magari quando la polizia arriva in visita non c'è nessuno. Abbiamo notato che [i Rom] hanno paura a volte a tornare al centro medico perché pensano che la prossima volta dovranno pagare [...]. Devono camminare tre chilometri per raggiungere la strada. Uscire dalla baraccopoli è un'avventura. Quindi, andare a fare un prelievo di sangue per un controllo per il quale devono essere al centro medico alle 8.30 è molto complicato, ad esempio per una donna Rom che di solito deve occuparsi di diversi bambini*¹⁹⁵.

Tuttavia, malgrado questi problemi i Rom intervistati sono nel complesso soddisfatti della loro copertura sanitaria e delle cure, in particolare nel Regno Unito e in Spagna, soprattutto in confronto con i loro paesi di origine.

¹⁹⁴ Intervista a un Rom, Italia, 11.02.2009.

¹⁹⁵ Intervista a un medico di un'unità medica mobile, Spagna, 04.04.2009.

3.9. Accesso all'istruzione

“Ho lavorato nell'agricoltura. La mia paga era molto bassa. Non sono andata a scuola e nemmeno mio marito. Ecco perché voglio che i miei figli vadano a scuola. È brutto non saper leggere e non capire che cosa è scritto”¹⁹⁶.

“I bambini sono integrati molto bene a scuola. Hanno fatto una gita a Parigi. Che meraviglia vedere Parigi! È stato organizzato un servizio di trasporto scolastico tra la scuola e il posto in cui vivono. I nostri figli stanno crescendo in un modo che non posso credere. Ad esempio una delle mie figlie, è disabile; non parlava. Ora ha ottimi risultati a scuola”¹⁹⁷.

L'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, “Diritto all'istruzione”, riconosce esplicitamente un diritto all'istruzione per i cittadini dell'UE, subordinatamente alle condizioni e ai limiti applicabili alla legislazione dell'Unione da cui dipendono, e per i quali sono contenute disposizioni nei trattati dell'UE: “Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio”.

I cittadini comunitari Rom che risiedono legalmente hanno il diritto di accedere all'istruzione e alla formazione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, ma, come ha dimostrato la ricerca, in pratica incontrano una serie di difficoltà.

Ad esempio in Italia, Francia e Spagna, l'istruzione è accessibile a tutti i bambini indipendentemente dal loro stato amministrativo¹⁹⁸, ma in pratica le cattive condizioni abitative ostacolano la frequenza scolastica e i risultati¹⁹⁹. In Finlandia, l'accesso all'istruzione è subordinato all'iscrizione²⁰⁰. Di conseguenza, quasi nessuno degli intervistati Rom provenienti da altri Stati membri che non erano

¹⁹⁶ Intervista a una Rom, Italia, 18.02.2009.

¹⁹⁷ Intervista a un Rom, Francia, 12.03.2009.

¹⁹⁸ Spagna/Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España, (*Legge organica sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale*), Articolo 9(1) –Italia, Italia/Il D.P.R. n. 394/1999, Decreto del Presidente della Repubblica, “Misure riguardanti l'istruzione” – Francia, cfr. Ministère des Affaires Étrangères (2007) “The Education System in France” (Il sistema di istruzione in Francia) disponibile all'indirizzo: http://ambafrance-us.org/IMG/pdf/education_system.pdf (22.10.2009).

¹⁹⁹ Per ulteriori informazioni cfr. <http://www.romeurope.org/?cat=17> (27.11.2009).

²⁰⁰ La legge base sull'istruzione finlandese (capitolo 2, paragrafo 2) stabilisce: “L'autorità locale avrà l'obbligo di organizzare l'istruzione di base per i bambini dell'età della scuola dell'obbligo residenti nella sua zona e l'istruzione prescolastica durante l'anno precedente la scuola dell'obbligo”. In pratica, la frase “residenti nella sua zona” significa essere un residente registrato di un comune.
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf> (23.10.2009).

registrati hanno iscritto i loro figli a scuola. Nel Regno Unito esiste un obbligo generale a norma dell'Education Act (legge sull'istruzione) perché le autorità locali forniscano istruzione. Il codice di ammissione alla scuola del febbraio 2009 stabilisce le norme per l'istruzione dei cittadini del SEE che si trovano nel Regno Unito legalmente per "work or for certain other economic purposes" [lavorare o per alcuni altri scopi economici]²⁰¹. Le autorità locali e le ONG che lavorano nel campo dell'istruzione con i gruppi di Rom e di *Travellers* non erano a conoscenza di bambini a cui fosse stato rifiutato l'accesso a scuola.

In generale, laddove i bambini frequentano la scuola, sono stati integrati con successo nelle scuole tradizionali. Ciò contrasta spesso vivamente con la loro esperienza, e con quella dei loro genitori, nei rispettivi paesi d'origine. In altri termini, la formazione integrata può essere vista generalmente come risultato positivo del trasferimento.

L'istruzione svolge spesso un ruolo fondamentale di integrazione per i figli dei cittadini Rom. Ciò viene talvolta riconosciuto esplicitamente dai loro genitori: *"Mio figlio frequenta la scuola secondaria professionale [...] mia figlia frequenta la scuola secondaria. [...] quando avranno una buona istruzione sapranno come comportarsi, cercare lavoro, vivere [...] Per gli adolescenti, è più difficile perché iniziano tardi. [Ora] dopo tre anni, sono integrati e ce la fanno. Grazie alla scuola fanno attività, viaggiano, vanno al cinema"*²⁰².

3.10. Accesso alla sicurezza sociale e ad altri aspetti dei diritti sociali

L'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, "Sicurezza sociale e assistenza sociale", riconosce esplicitamente il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale, alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e che sono fissati nei trattati: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il

²⁰¹ Department for Children, Schools and Families (2009) *School Admissions Code* Londra, DSCF, pag.22, disponibile all'indirizzo <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/downloads/SchoolAdmissionsCodeWEB060309.pdf> (08.09.2009).

²⁰² Intervista a un Rom, Francia, 12.03.2009.

diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”.

L'erogazione dell'assistenza sociale ai cittadini dell'UE è regolamentata dagli Stati membri. Gli Stati membri devono fornire l'assistenza sociale ai cittadini dell'UE legalmente residenti provenienti da altri Stati membri alle stesse condizioni dei cittadini nazionali. Tuttavia, occorre osservare che, dato che l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno non è incondizionato, ai cittadini dell'UE che costituiscono “un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante” può non essere consentito prendere la residenza in tali Stati.

In Finlandia, un funzionario del ministero finlandese degli Affari sociali e della Sanità ha spiegato: *“Naturalmente, nelle situazioni cruciali che potrebbero coinvolgere, ad esempio, i bambini, questa gente verrà aiutata, ma in base alla legislazione attuale non vi è modo di fornire servizi effettivi di sicurezza sociale²⁰³. Non è lo spirito malvagio delle autorità finlandesi a stabilire che i servizi di previdenza sociale non possono essere forniti, ma sarebbe necessaria una modifica della legge. Attualmente può essere fornito soltanto aiuto di breve durata nei casi gravi ma non possono essere erogate altre prestazioni della sicurezza sociale a lungo termine. Se le persone Rom dell'UE vogliono essere registrate come appartenenti al comune, è richiesto che una persona sia in grado di mantenersi”²⁰⁴.*

Tuttavia, la ricerca ha dimostrato che anche quando i Rom sono legalmente registrati, le questioni amministrative possono ancora creare problemi: *“Sette mesi fa, quando ci siamo registrati tutti come residenti comunali, abbiamo fatto domanda per i sussidi familiari per i nostri bambini. Dopo molto tempo non avevamo ancora ricevuto il sussidio, così il mio amico è andato a chiedere perché e gli hanno detto che in effetti non avevamo fatto alcuna domanda. Così, abbiamo aspettato ancora e ora l'abbiamo ricevuto per un mese. Tuttavia, avevamo diritto a 3 000 euro per i tre mesi ma abbiamo ricevuto soltanto 1 400 euro, perché pare che abbiamo ancora bisogno di alcuni documenti per avere tutti i soldi. E non so come farò a sistemare queste cose”²⁰⁵.*

Le barriere amministrative possono essere rilevate in tutti i paesi esaminati. In Spagna, ad esempio, un'autorità locale ha osservato: *“Il comune gestisce i sussidi familiari per le famiglie tramite l'impegno sociale e l'assistenza di emergenza. I Rom romeni hanno accesso a questi sussidi, ma alcuni incontrano difficoltà perché una condizione è che vivano in un alloggio normale [...]. Per quanto riguarda il salario sociale, ancora non vi hanno accesso. Ora inizia ad essere*

²⁰³ Ciò si riferisce a tutte le prestazioni di sicurezza sociale fornite ai cittadini finlandesi.

²⁰⁴ Intervista a un consulente del ministero finlandese degli Affari sociali e della Sanità, Finlandia, 29.04.2009.

²⁰⁵ Intervista a un Rom, Finlandia, 04.05.2009.

*applicato perché sono già registrati per due anni*²⁰⁶. I rappresentanti delle ONG hanno dichiarato che il requisito della traduzione dei documenti può creare un'ulteriore barriera: *“La documentazione deve essere tradotta in spagnolo [...] certificati di nascita, registrazioni di matrimonio, qualifiche ufficiali [...] quando deve essere fatto tramite il consolato ci vogliono tre mesi ed è costoso, inoltre devono andare a Madrid*²⁰⁷. Un Rom intervistato ha detto: *“Dovrei avere gli assegni per i miei figli per gli alimenti e il materiale scolastico. Sono stato al comune varie volte e varie volte mi hanno fatto un colloquio ma non ho ricevuto ancora niente. Ho un nuovo appuntamento tra due mesi e poi spero che verrà presa una decisione*²⁰⁸. Pertanto, anche quando i Rom hanno diritti acquisiti chiari, sono spesso difficili da realizzare: *“Hanno potuto accedere a poche indennità. Ve ne sono alcune a cui hanno diritto ma che non gli sono state neppure offerte. Ad esempio, gli assegni familiari, o il salario sociale; non sono informati dalle autorità della sua esistenza*²⁰⁹. *“Richiedere un'indennità comporta molta burocrazia, alcuni non sono interessati e semplicemente passano oltre*²¹⁰.

Quando i Rom lavorano nell'economia formale, tuttavia, è molto più probabile che venga garantito l'accesso alle prestazioni, anche se rimane un processo laborioso. Un Rom intervistato che vive nel Regno Unito ha riferito: *“Siamo arrivati otto mesi fa. Mio marito lavora e guadagna abbastanza per mantenere la nostra famiglia. Inoltre, stiamo aspettando che venga approvato l'assegno familiare e il credito d'imposta. Soltanto allora potremo andare via dalla casa di mio cognato, trovare un appartamento e chiedere effettivamente l'indennità di alloggio, cosa che non possiamo fare al momento. Quando il mio figlio più giovane inizierà la scuola vorrei fare un lavoro part-time. Soffro di diabete e non posso lavorare a tempo pieno. Ci sono parecchi posti vacanti nei negozi quindi non penso che dovrei avere problemi. I Rom non subiscono discriminazione nel Regno Unito; al contrario, le persone sono molto amichevoli con noi*²¹¹.

3.11. Tutela dell'infanzia

I diritti dei bambini Rom sono parte costituente di tutti i diritti trattati in precedenza; i bambini sono direttamente interessati dall'accesso o meno dei loro genitori al lavoro e all'alloggio. Esiste, inoltre un quadro di politiche comunitarie in via di sviluppo che sostiene i diritti dei bambini in una serie di ambiti, compreso il diritto di famiglia, l'immigrazione e la tutela dell'infanzia. Ciò è culminato nell'avvio nel 2006 da parte della Commissione europea di una

²⁰⁶ Intervista a un funzionario del comune di Córdoba, Spagna, 18.03.2009.

²⁰⁷ Intervista alla Fundación Secretariado Gitano, Spagna, 13.03.2009.

²⁰⁸ Intervista a una Rom, Spagna, 24.03.2009.

²⁰⁹ Intervista alla Fundación Secretariado Gitano, Spagna, 18.03.2009.

²¹⁰ Intervista alla Fundación Secretariado Gitano, Spagna, 04.04.2009.

²¹¹ Intervista a una Rom, Regno Unito, 01.04.2009.

strategia completa dell'UE per promuovere e salvaguardare i diritti dei minori²¹². Anche il Trattato di Lisbona integra una serie di disposizioni sui diritti dei bambini. Quest'ultimo conferma ad esempio il dovere trasversale per l'Unione di promuovere la tutela dei diritti dei bambini "ogni qualvolta l'Unione definisce e attua le sue politiche"²¹³. Esiste una sfida specifica in termini di integrazione di questo vasto sviluppo delle politiche con il caso specifico dei bambini Rom provenienti da altri Stati membri.

Ancora una volta, c'è una divergenza fra la teoria e la pratica. Ad esempio, la risposta orientata alla tutela dell'infanzia al movimento e al soggiorno dei Rom era una preoccupazione importante in **Finlandia**. La conseguenza degli interventi sembra essere stata la separazione dei bambini dalle loro famiglie sospettate di coinvolgimento nel traffico e nell'accattonaggio forzato, senza una prova apparentemente solida²¹⁴.

Questo approccio di tutela dell'infanzia ha anche direttamente permeato la pratica in Italia. In diversi casi le autorità locali hanno tolto la custodia dei bambini ai genitori Rom. Come ha affermato il funzionario di un'autorità locale: "*Per strada c'era una bambina la cui madre era alla stazione ferroviaria; lei era in un gruppo di altre persone. Io non potrei tollerare questa situazione, forse perché sono una mamma. Poiché in Italia abbiamo delle leggi per la tutela dei minori, l'inverno scorso abbiamo tenuto la donna sotto controllo, seguendola ogni volta che era con la figlia. Le è stato ripetutamente spiegato che in Italia non è possibile tenere i bambini per strada e che se fosse stata trovata ancora [in strada] avremmo protetto la bambina. In seguito, la madre è stata processata e sua figlia è stata affidata alla tutela del servizio sociale*"²¹⁵. In un'altra regione italiana, un funzionario di un'altra autorità locale ha osservato: "*Ci sono stati molti casi in cui i bambini sono stati trovati in strada e non a scuola. Sono stati tolti ai genitori e protetti in strutture pubbliche speciali*"²¹⁶.

In Francia ci sono esempi di tentativi di rimpatriare i bambini. In una delle località in cui è stata condotta la ricerca, i Rom interpellati hanno osservato che le autorità locali li avevano informati che gli adulti sarebbero stati fatti rientrare in un programma di alloggi se i loro bambini fossero tornati in Bulgaria. Come ha

²¹² Comunicazione della Commissione, Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori, COM(2006) 0367. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0367:EN:NOT> (21.09.09).

²¹³ Cfr. articolo 3, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea, nella GU C 115 del 9 maggio 2009, (trattato di Lisbona, versione consolidata).

²¹⁴ Cfr. in questo contesto la risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2009 sui figli dei migranti lasciati nel paese di origine, disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0132+0+DOC+XML+V0//EN> e la risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sull'istruzione per i figli dei migranti, INI/2008/2328, disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0202+0+DOC+XML+V0//EN> (30.10.2009).

²¹⁵ Intervista a un funzionario del comune di Firenze, Italia, 31.03.2009.

²¹⁶ Intervista a un funzionario della provincia di Napoli, Italia, 5.03.2009.

osservato un Rom intervistato: *“La mia unica preoccupazione è che i miei bambini non possono vivere con noi nel villaggio di integrazione da quando li ho portati nell’agosto del 2008. Li ho lasciati nel villaggio, ma i responsabili del posto mi hanno chiesto di portarli via”*²¹⁷.

Queste risposte contrastano totalmente con le pratiche di assistenza, come quella realizzata dal comune di Cordoba, in Spagna, dove viene fornito un servizio di scuola materna ai bambini le cui madri devono chiedere l’elemosina per vivere²¹⁸. Tuttavia, anche laddove è disponibile l’assistenza per i bambini, può essere molto difficile accedervi nella pratica, come è stato riferito, ad esempio da Romeurope per la Francia riguardo all’accesso all’*aide sociale à l’enfance* (ASE) [aiuto sociale per l’infanzia]²¹⁹.

²¹⁷ Intervista a un Rom, Francia, 26.03.2009.

²¹⁸ Cfr. Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (2009) *Good practices in support of the social inclusion of Roma EU citizens exercising freedom of movement and residence* [Buone prassi a sostegno dell’inclusione sociale dei cittadini comunitari Rom che esercitano la libertà di circolazione e di soggiorno], novembre 2009.

²¹⁹ Romeurope (2008) *Report 2007-2008* Parigi: Romeurope, pag. 83.

4. Le risposte degli enti locali e delle ONG

La ricerca ha riscontrato scarsi esempi, a livello nazionale, di misure a sostegno dei cittadini dell'UE, tra cui i Rom, che cercano di stabilirsi in un altro Stato membro. Nel caso dei cittadini comunitari Rom, tale carenza di provvedimenti è forse più evidente, considerando che essi sono generalmente ritenuti come uno dei gruppi più vulnerabili tra i cittadini dell'UE.

In questo contesto non sorprende che la ricerca non abbia identificato specifiche risposte strategiche a livello di enti locali o di società civile. Ciò comprende il mancato utilizzo dei fondi strutturali, e in particolare del Fondo sociale europeo, per sostenere l'inclusione dei Rom e affrontare la discriminazione e l'esclusione mediante campagne informative e di sensibilizzazione.

Il vuoto politico in quest'area deve essere considerato all'interno del clima politico generale della circolazione dei Rom di altri Stati membri e delle campagne anti-Rom ad opera di rappresentanti politici nelle elezioni locali e nazionali nei paesi di destinazione. Esistono casi di attività politica basata sull'opposizione esplicita alla presenza dei Rom di altri Stati membri, ad esempio nel Regno Unito²²⁰.

Questa carenza di risposta politica è costellata da episodi periodici e, di norma, estremamente negativi di preoccupazione dell'opinione pubblica per problemi di "accattonaggio" o di "traffici illeciti" o di violenza razzista contro i Rom. Ad esempio, nel Regno Unito nel 2008 la polizia ha fatto irruzione in alcuni alloggi Rom nell'ambito di una grande operazione "antitraffico". L'episodio è stato in seguito ridimensionato. Un'alta carica diplomatica presso l'ambasciata romana ha dichiarato al quotidiano The Guardian che il blitz, con il quale si sosteneva di aver smantellato una rete di traffico di minori, era stato un "fiasco" e "un fallimento". L'alto ufficiale ha affermato di temere che l'operazione, che aveva coinvolto 400 agenti di polizia che avevano fatto irruzione contemporaneamente in 17 abitazioni

²²⁰ Ad esempio il Partito nazionalista britannico, che ha vinto due seggi nel Parlamento europeo, fa regolari interventi sugli "zingari". Cfr. <http://bnp.org.uk/tag/gypsies/>. Il partito è legato al Partito nazionalista della Repubblica ceca, esplicitamente anti-Rom. Cfr. Travellers Times "British National Party linked to anti-Gypsy election broadcast" [Il Partito nazionalista britannico collegato a una trasmissione elettorale anti-zingari]. Cfr. <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> e <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> (22.10.2009).

all'alba del 24 gennaio e aveva comportato l'affidamento per un breve periodo di dieci bambini, fosse parte di una tendenza anti-romena in Gran Bretagna²²¹.

La circolazione dei Rom di altri Stati membri avviene a seguito delle politiche dell'UE sulla mobilità e in conformità con i diritti conferiti dalla cittadinanza europea. Ciononostante, quando vi è una risposta politica, è più probabile che essa sia negativa invece che positiva²²². In altri termini, è possibile che ciò avvenga perché i Rom di altri Stati membri vengono considerati come una sorta di problema o di minaccia con cui "fare i conti", piuttosto che una popolazione di cittadini dell'UE che necessita di sostegno per essere integrata e inclusa socialmente.

Nei casi peggiori, questo tipo di risposta negativa implica il ricorso a stereotipi razzisti da parte degli enti e delle ONG coinvolti. Nella migliore delle ipotesi è l'antitesi del promuovere la libertà di circolazione e di soggiorno, qualora si ritenga che la risposta politica più idonea sia "rimandare indietro" o "far circolare" i Rom di altri Stati membri.

È importante, tuttavia, che non tutte le risposte siano caratterizzate dal panico o dalla negatività; molti operatori degli enti locali presentano una valutazione equilibrata delle nuove sfide associate alla libertà di circolazione: "*Dall'entrata in vigore della libera circolazione, non abbiamo notato un aumento degli arrivi, ma una più forte tendenza e volontà di sistemarsi in modo più stabile*"²²³. La campagna "Know before you go", lanciata in Irlanda nel 2006 dall'Autorità irlandese per l'occupazione e la formazione, FAS, è stata promossa in risposta al

²²¹ Cfr. *The Guardian* 02.02.2008, "From brilliant coup to cock-up: How the story of Fagin's urchins fell apart: High profile raid and lurid claims, but no one is to face child trafficking charges" [*Da colpo brillante a pasticcio: come crollò la storia dei ladruncoli di Fagin: un blitz di grande risonanza e dichiarazioni sensazionalistiche, ma nessuno verrà accusato per traffico di minori*], <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/feb/02/immigration.ukcrime> (01.11.09).

²²² Come ha osservato il Parlamento europeo riguardo all'inclusione sociale dei Rom: "Finding good practices and combing through evidence provided by the literature and with the practitioners' opinions has been no easy task. Most of the effective interventions ascertained are quite local, i.e. related to specific local areas, in scope and impact. Despite the need for mainstreaming, they would not necessarily be transferable to different, less favourable contexts" [Non è stato un compito facile trovare buone prassi e integrarle con gli esempi forniti dalla letteratura e dai pareri degli operatori sanitari. La maggior parte degli interventi efficaci accertati sono piuttosto locali, ossia relativi a zone specifiche per quanto riguarda il campo di applicazione e l'incidenza. Nonostante l'esigenza di integrazione, non sono necessariamente trasferibili a contesti diversi e meno favorevoli]. Parlamento europeo 2008. *Sulla situazione sociale dei rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'UE*. Direzione generale per le Politiche interne dell'Unione, Politica economica e scientifica, pag. 73.

²²³ Intervista a un operatore del comune di Avila, Spagna, 13.03.2009.

marcato incremento di cittadini dell'UE che si sono trasferiti in Irlanda dal 2000 e in particolare dopo l'allargamento dell'UE nel 2004²²⁴.

4.1. Le risposte degli enti locali

4.1.1. Strutturare le risposte degli enti locali

A livello di politiche sui Rom, tra i paesi oggetto della ricerca, solo la Spagna possiede una politica di disposizioni limitate ai Rom di altri Stati membri dell'UE all'interno delle proprie politiche nazionali e regionali di risposta alla situazione dei Rom in generale²²⁵. Nella maggior parte degli Stati studiati vi è uno scarso supporto strutturale per quanto riguarda un quadro di politiche con ampi fondi che consenta e sistematizzi gli interventi degli enti locali in aiuto ai Rom di altri Stati membri dell'UE.

In molti dei paesi studiati vi è un sostegno strutturale più forte per interventi negativi ad hoc da parte degli enti locali basati sull'idea che non possono "gestire" l'arrivo di altri cittadini comunitari Rom. Come ha affermato un ente locale italiano: *"Stiamo cercando di fare un buon lavoro con la regione [...] ma per noi la priorità è che non vi siano ulteriori arrivi [di Rom romeni]. Non possiamo ricevere [altri] [Rom] sul nostro territorio"*²²⁶.

È molto più probabile che le risposte degli enti locali siano formulate in termini di problemi associati all'arrivo di cittadini comunitari Rom, piuttosto che centrate sulla necessità di rispettare e di adempiere i diritti di libertà di circolazione o la necessità di integrare i cittadini UE di altri Stati membri. In Finlandia, ad esempio, non vi sono politiche specifiche per integrare i cittadini comunitari Rom, ma il "gruppo di lavoro che valuta la necessità di armonizzare le azioni degli enti che si occupano dei mendicanti" si rivolge chiaramente ad essi.

In Italia, il contesto generale per strutturare politiche di risposta per i Rom di altri Stati membri dell'UE è costituito da politiche generali sugli immigranti o mirate ai "nomadi". Probabilmente l'"emergenza Rom" in Italia era mirata ai Rom di

²²⁴ "Know before you go"

<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&catId=9201&myCatId=9201&parentId=20&acro=NEWS&function=newsOnPortal> (20.10.2009).

²²⁵ Formalmente lo stato spagnolo dispone di uno strumento politico principale che definisce gli orientamenti per promuovere l'inclusione dei Rom, il *Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano* [Programma di sviluppo del popolo Rom], ma tale programma ha avuto scarso effetto. A livello regionale il recente *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya* [Piano integrale per il popolo Rom in Catalogna] potrebbe dimostrarsi un modello di intervento regionale efficace. Disponibile all'indirizzo: http://www.gencat.cat/governacio-ap/ACCIO_CIUADANA/DOCS-FORMULARIS/Pla_poble_gitano.pdf (22.10.2009).

²²⁶ Intervista a un funzionario del comune di Pisa, Italia, 19.03.2009.

altri Stati membri²²⁷. Secondo un funzionario di un ente locale italiano, la ragione della mancanza di politiche inclusive per i Rom e per i Sinti è la necessità di evitare conflitti con il gruppo maggioritario per l'accesso alle risorse pubbliche: *“Credo che la barriera più difficile da superare sia il fatto che le persone considerano l'investimento e la spesa per queste politiche [di inclusione] come un furto delle loro risorse. La percezione dei cittadini è che tutto ciò che viene dato a coloro che non sono italiani diviene una sottrazione di risorse che appartengono a essi”*²²⁸.

A queste affermazioni fa eco l'ONG Africa Insieme di Pisa, che ha, inoltre, sottolineato che lo scopo reale delle politiche locali è di contenere il numero di Rom della zona: *“[...] Il comune di Pisa dice di non avere risorse per accogliere queste persone [Rom romeni], quindi aggiunge che non vi sono assolutamente pregiudizi nei confronti dei Rom romeni e c'è la disponibilità ad aiutare queste persone, ma in un determinato numero. Gli altri devono andarsene”*²²⁹.

Un aspetto significativo del discorso sui Rom di altri Stati membri è l'idea che possono esaurire le risorse dello Stato membro ospitante. Tale concetto è radicato nell'articolo 7 della Direttiva sulla libera circolazione che riconosce il diritto di soggiorno per più di tre mesi a condizione “di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante”.

Tuttavia la direttiva sulla libera circolazione permette questa condizione piuttosto che richiederla e gli Stati membri possono stabilire diversamente²³⁰. Ad esempio, la Spagna ha scelto di non rendere affatto operativa questa clausola. La direttiva sulla libera circolazione è stata trasposta nell'ordinamento giuridico spagnolo dal regio decreto 240/2007 dopo la consultazione con il Foro per l'integrazione sociale degli immigrati (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), oltre alla Commissione permanente della commissione del lavoro tripartita (*Comisión Permanente de la Comisión Laboral Tripartita*) e alla Commissione interministeriale tripartita (*Comisión Interministerial Tripartita*), omettendo qualsiasi riferimento alle “risorse economiche sufficienti”: “One of the most important aspects is that the Spanish legislation [...] establishes an unconditional right of residence for Union citizens. Although the obligation to register exists, Union citizens have only to prove their identity and nationality. No other conditions (being employed, self-employed, economically independent, or a student) have to be met. In addition, their family members, regardless of their

²²⁷ Cfr. Sigona, Nando, (a cura di), *L'ultimo nemico pubblico: I Rom romeni*, osservazione, Rapporto commissionato da OSCE/ODHIR.

²²⁸ Intervista a un funzionario del comune di Sesto (Firenze), Italia, 31.03.2009.

²²⁹ Intervista ad Africa Insieme, Italia, 19.03.2009.

²³⁰ L'articolo 37 (“Disposizioni nazionali più favorevoli”) stabilisce che “Le disposizioni della presente direttiva non pregiudicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di diritto interno che siano più favorevoli ai beneficiari della presente direttiva”.

nationality, only need to prove the family link or the relation of dependency to have a right of residence derived from the Union citizen. As a consequence, the Union citizen does not need to show that he/she has sufficient resources for himself/herself and his/her family members and that they cannot become an unreasonable burden to the social assistance system in Spain. The only grounds on which freedom of movement can be restricted are public policy, public security and public health.” [Uno degli aspetti più importanti è che la legislazione spagnola [...] istituisce un diritto di soggiorno incondizionato per i cittadini dell'Unione. Sebbene esista l'obbligo di registrarsi, i cittadini dell'Unione devono solo provare la loro identità e nazionalità. Non sono richieste altre condizioni (essere lavoratore subordinato, autonomo, economicamente indipendente o studente). Inoltre i loro familiari, indipendentemente dalla propria nazionalità, devono solo dimostrare il vincolo familiare o il rapporto di dipendenza per avere il diritto di soggiorno derivante dal cittadino dell'Unione. Di conseguenza il cittadino dell'Unione non ha bisogno di dimostrare di disporre di risorse economiche sufficienti, per se stesso e per i propri familiari, per non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale spagnola. Le uniche basi sulle quali può essere limitata la libertà di circolazione sono ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica”]²³¹. Questo approccio agevola enormemente l'inclusione sociale dei cittadini dell'UE (Rom e non).

Le politiche dello Stato membro sull'uguaglianza delle minoranze etniche in generale, e su quella dei Rom in particolare, forniscono talvolta, di per se stesse, un contesto strutturale per operare con i cittadini comunitari Rom. Nel Regno Unito, ad esempio, è stato offerto un contesto all'esperienza dei Rom di altri Stati membri da politiche generali sui gruppi di minoranze etniche e immigranti e da specifiche politiche su “zingari e nomadi”. In particolare i bambini Rom di altri Stati membri sono stati integrati nel programma esistente di “istruzione dei Travellers”.

In Spagna l'esperienza dei Rom di altri Stati membri è stata contestualizzata da politiche generali sull'immigrazione, servizi sociali e specifiche politiche sui Rom cittadini spagnoli che iniziano a incorporare i Rom di altri Stati membri dell'UE. Si sono verificati anche spostamenti verso lo sviluppo di una specifica politica di riferimento per i Rom di altri Stati membri all'interno delle politiche generali sui Rom, ma tale fenomeno è allo stadio iniziale.

Riassumendo, nei paesi della ricerca vi è una scarsa strutturazione separata e strategica o assegnazione di risorse per gli interventi degli enti locali nei confronti dei Rom di altri Stati membri, siano essi negativi, ad eccezione dell'Italia, o positivi. Di conseguenza vi è stata la tendenza a comprendere automaticamente i Rom di altri Stati membri dell'UE in operazioni esistenti per “zingari” nazionali o

²³¹ Milieu Ltd & Europa Institute (2008) Conformity Study Directive 2004/38/EC for Spain, [Studio di conformità sulla direttiva 2004/38/CE per la Spagna] pag. 5. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spagna_compliance_study_en.pdf (23.10.2009).

gruppi di *Travellers*. Ciò può avere effetti positivi qualora la discussione di politiche specifiche per i Rom o di uguaglianza/diversità del paese di destinazione possa essere adattata e comprenda i Rom di altri Stati membri dell'UE. Tuttavia, come dimostrato nei paesi della ricerca, vi è una carenza di impegno sistematico da parte dei responsabili politici per fare in modo che ciò avvenga.

4.1.2. Esempi di risposte a livello di politiche locali

La ricerca non ha individuato risposte a livello di politiche locali specificatamente mirate ai cittadini dell'UE di altri Stati membri, tra cui i Rom. Sembra che a questo proposito vi sia un "vuoto politico", ma è più probabile che le risposte all'arrivo di cittadini comunitari Rom di altri Stati membri siano negative, assumendo occasionalmente la forma di "allontanamenti", "espulsioni" o "rimpatri". In questo senso, il paradigma per i cittadini non Rom di altri Stati membri è una benevola assenza di risposta, mentre per i cittadini Rom di altri Stati membri è più spesso una reazione negativa.

Tuttavia esistono modelli di buona prassi. Ad esempio in Spagna è stato sviluppato a livello regionale un piano per integrare i Rom di altri Stati membri dell'UE. Qui il *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya 2009-2013* [Piano integrale per la popolazione Rom in Catalogna]²³² del governo catalano è un esempio importante poiché menziona i Rom di altri Stati membri (o "Rom dell'est") e si dirige specificatamente ad essi. Il piano catalano è però stato approvato recentemente e non costituisce ancora un modello comprovato per l'intervento. L'attuazione mostrerà se la volontà politica verrà tradotta in risultati efficaci. Inoltre, il Programma operativo multiregionale di lotta alla discriminazione 2007-2013 del Fondo sociale europeo per la Spagna contiene nel suo sottoprogramma per le azioni mirate alla popolazione Rom un provvedimento specifico di "actions aimed at fostering social and economic integration of Roma immigrants" [azioni intese a promuovere l'integrazione sociale ed economica degli immigrati Rom], fornendo quindi un buon esempio di utilizzo dei fondi strutturali dell'UE a ciò preposti.

Nel Regno Unito vi sono alcune risposte strategiche per quanto riguarda l'istruzione dei Rom di altri Stati membri. Le questioni educative relative a "zingari, Rom e *Travellers*" rientrano nell'ordine del giorno e nelle competenze delle agenzie degli enti locali responsabili dei problemi attinenti ai Rom di altri Stati membri dell'UE: il Traveller Education Services (TES)²³³ e/o l'Ethnic

²³² Piano integrale per la popolazione Rom in Catalogna, disponibile all'indirizzo: <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Accio%20Ciudadana/Documents/Info%20general/Arxius/PIPG%202009-2013.pdf> (30.10.2009).

²³³ La funzione principale del Traveller Education Service [servizio specifico destinato ad incoraggiare l'istruzione dei rom] è di promuovere l'accesso illimitato all'istruzione convenzionale e il completo inserimento. Zingari/Rom e nomadi dell'Irish Heritage sono

Minority Achievement Service (EMAS)²³⁴. Essi hanno fornito un modello di inclusione per i bambini Rom di altri Stati membri relativamente efficace, sebbene limitato dato il suo ampio ambito di riferimento. Tale modello probabilmente svolgerà un ruolo fondamentale per l'integrazione della "seconda generazione" di bambini Rom di altri Stati membri dell'UE, anche se sembra essere una buona pratica isolata giustapposta all'esclusione in altre aree dei diritti sociali ed economici.

Anche l'Italia offre esempi di interventi con elementi di prassi positiva. Ad esempio, il comune di Pisa ha attuato dal 2002 il progetto *Città sottili*, in cooperazione con l'azienda sanitaria locale (USL) e alcune ONG finanziate dalla Regione Toscana. Il progetto prevede di promuovere, con le comunità Rom che vivono nel comune, un programma per la chiusura dei campi nomadi e il potenziamento dell'inclusione sociale. Le attività sono supportate da tre mediatori Rom, e vengono tenuti incontri regolari con la partecipazione di comunità Rom per definire le esigenze sociali e verificare i risultati. Il progetto opera con la finalità di eliminare i "campi Rom". Un rappresentante dell'USL 5 di Pisa ha affermato: "*Non volevamo creare un campo nomadi che avrebbe ripresentato gli stessi problemi. [...] Abbiamo cercato di superare questa logica e seguire percorsi di inclusione. Effettivamente i dati di cui disponiamo mostrano che queste persone possono avere una casa e mandare i propri figli a scuola*"²³⁵. L'obiettivo globale del progetto è, "*costruire percorsi di cittadinanza sociale per persone in situazione di forte esclusione sociale che vivono in situazioni abitative fortemente degradate*"²³⁶. Tra il 2002 e il 2007, più di 400 persone implicate nel progetto hanno lasciato i "campi nomadi". Quattro "campi nomadi" sono stati eliminati in modo definitivo e ai residenti è stato dato un alloggio normale presso centri di accoglienza o appartamenti in affitto, e circa 200 bambini hanno potuto frequentare regolarmente la scuola²³⁷.

La città di Cesson, in Francia, fornisce un altro modello di prassi positiva a livello di enti locali. Nell'ottobre 2008, il tribunale di Melun ordinò l'espulsione delle 15

identificati come gruppi razziali e compresi nella modifica della legge sui rapporti tra le razze del 2000 come legittime comunità di minoranze etniche.

²³⁴ Traveller Education Service di Londra (Newham), Ethnic Minority Achievement team di Peterborough, International New Arrivals, Travellers & Supplementary Schools Manchester, The Sheffield Ethnic Minority & Traveller Achievement Service (EMTAS), Bolton Community Cohesion & Traveller Education.

²³⁵ Intervista a un assistente sanitario a Pisa, Italia, 20.03.2009.

²³⁶ A. Sconosciuto, A. Minghi (a cura di) *Le città sottili – Programma della Città di Pisa con la comunità rom del territorio- Sintesi del Programma 2002-2007*, Società della Salute Zona Pisana – Comune di Pisa – Azienda USL 5 di Pisa, Giugno 2007, http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione_citta_sottili_2007.doc (27.11.2009).

²³⁷ A quanto si dice il programma era anche legato al rimpatrio di Rom in Romania, a patto che non ritornassero a Pisa per un determinato periodo. Cfr: ADN Kronos International, "Italy: Mayor "pays" Roma-Gypsies to leave the city" [*Italia: Il sindaco "paga" gli zingari Rom affinché abbandonino la città*], 21.05.09. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (30.10.2009).

famiglie di Rom romeni che occupavano l'ex campo nomadi di Cesson. La città decise di aiutare quattro famiglie composte da 25 persone, dando priorità a quelle i cui figli erano registrati in comune. Cesson alloggiò queste famiglie in un nuovo campo e diede inizio a un programma di integrazione sociale e professionale. Dopo avere affrontato per anni un'estrema instabilità e insicurezza, ora queste famiglie dispongono di una residenza fissa e regolare, redditi legali, incoraggiano l'istruzione dei figli e tendono verso condizioni abitative permanenti. Gli abitanti di Cesson hanno scoperto che accogliere famiglie straniere non crea particolari problemi. La loro presenza nella città non è più contestata²³⁸.

Numerosi interventi promossi da enti locali sono attuati da ONG. A Madrid e a Cordoba, in Spagna, vi sono stati interventi analoghi, benché differenti in quanto a entità e ad approccio. A Madrid il comune ha sostenuto per un decennio un progetto mirato all'integrazione socioeconomica delle minoranze, inizialmente concepito per i Rom dell'Europa dell'est e attualmente aperto ad altri gruppi, sebbene ancora prevalentemente rivolto ai Rom. Tale progetto gestito dall'ONG *Accem*²³⁹ fornisce alloggio temporaneo presso ricoveri a famiglie recentemente giunte a Madrid o che vivevano in insediamenti informali. L'offerta di alloggio è completata da un'ampia serie di misure di assistenza, quali asilo nido per bambini fino a tre anni, attività prescolastiche per bambini (bambini scolarizzati in diversi centri della zona), una scuola per i genitori per trattare con i servizi pubblici, aiuto con le pratiche amministrative per la regolarizzazione e per l'accesso a indennità o servizi, lezioni di spagnolo, attività ricreative con le famiglie e assistenza nella ricerca di lavoro. Dopo un periodo di permanenza presso i ricoveri, le famiglie vengono aiutate a trovare alloggi, il cui affitto viene pagato con i fondi del progetto per i primi quattro mesi²⁴⁰.

A Cordova, dal 2007, esiste un programma finanziato dal comune e attuato da un'ONG che offre alloggio temporaneo. Il programma *Pisos Puente* [Appartamenti ponte] fornisce sistemazione in appartamenti, reddito mensile, servizi sociali e orientamento professionale a famiglie Rom selezionate che abbiano firmato con il comune un contratto di "impegno a integrarsi". Lo stesso comune mette in atto un progetto di intervento sociale di strada per l'assistenza e la prevenzione dell'accattonaggio infantile. Il programma consiste fondamentalmente nel contattare, informare e sensibilizzare le madri Rom, fornendo assistenza sociale e un servizio di asilo nido presso il quale i bambini fino a tre anni possano essere affidati a professionisti nel periodo in cui le madri vanno a chiedere l'elemosina. Un funzionario di un ente locale ha dichiarato: *"Abbiamo notato che c'erano molte donne Rom che chiedevano l'elemosina portando con sé i propri figli piccoli. Abbiamo cercato di offrire un'alternativa a*

²³⁸ Cfr. "La ville et quatre familles roms s'engagent à coopérer" [La città e quattro famiglie Rom si impegnano a collaborare], *Le Parisien* 17.11.2008 e "Invitation à la Conférence de presse sur l'intégration de familles roumaines à Cesson [Invito alla Conferenza stampa sull'integrazione delle famiglie romene à Cesson], Hôtel de Ville, 10 giugno 2009.

²³⁹ Ulteriori informazioni su www.accem.es (30.10.2009).

²⁴⁰ Intervista all'ONG Accem, Spagna, 23.03.2009.

ciò che in altri comuni è stato affrontato con ordinanze municipali che hanno proibito l'accattonaggio [...] l'idea è che da qui passino poi ad asili convenzionali”²⁴¹.

Nella regione delle Asturie, nella Spagna settentrionale, diversi servizi municipali agevolano la registrazione in comune dei Rom di altri Stati membri dell'UE migliorando la loro integrazione sociale: *“Operiamo con circa 300 persone e vi è già un gruppo che si è stabilizzato. Molti ricevono fino al 75 per cento dell'affitto dell'alloggio qualora siano registrati in comune da due anni o da sei mesi se è la prima registrazione, alcuni hanno anche accesso al salario sociale, all'indennità per neonati [...] L'accattonaggio non è scomparso completamente, ma quasi. Le donne ora cercano lavoro nel servizio domestico o come aiuto cuoche. L'intervento dell'assessore ai servizi sociali locali è stato determinante per coordinare delle risposte efficaci”²⁴². “Devono essere registrati in comune da sei mesi per accedere alle indennità di emergenza e da due anni per il salario sociale. Si stanno erogando nuovi salari sociali [...] È stata un'iniziativa dei servizi sociali per facilitare la registrazione in comune. Tutti hanno il diritto di registrarsi quando lo desiderano”²⁴³. “Se sono privi di domicilio per registrarsi all'anagrafe municipale cerchiamo di risolvere il problema. Se si recano presso i servizi sociali si registrano [...] Molte delle persone con le quali operiamo percepiscono il salario sociale, che per i proprietari rappresenta una garanzia per il pagamento dell'affitto”²⁴⁴.*

Probabilmente è troppo presto per trarre delle conclusioni, data la portata limitata degli interventi positivi nei paesi oggetto della ricerca, tuttavia, forse, vi sono delle alcune indicazioni di buona prassi. Pare, ad esempio, che ciò avvenga più facilmente nel contesto di interventi esistenti indirizzati ai Rom e ai nomadi cittadini degli Stati membri nei quali vivono. Può anche accadere in progetti più ampi di integrazione di minoranze etniche o essere il risultato di un'estesa applicazione di esistenti politiche di uguaglianza/diversità o di coesione sociale.

4.2. Risposte da parte delle ONG

Le risposte delle ONG a sostegno dei Rom di altri Stati membri dell'UE nei paesi di destinazione identificate dalla ricerca possono essere classificate come interventi di supporto basati su diritti e prestazione di servizi.

²⁴¹ Intervista a un funzionario dell'ufficio immigrazione del comune di Cordova, Spagna, 17.03.2009.

²⁴² Intervista all'ONG Accem-Gijón, Spagna, 12.03.2009.

²⁴³ Intervista a un funzionario del comune di Avila, Spagna, 12.03.2009.

²⁴⁴ Intervista a un funzionario del comune di Oviedo, Spagna, 13.03.2009.

4.2.1. Interventi basati su diritti

Un esempio a questo proposito è il *Collectif national Droits de l'Homme Romeurope* [Collettivo nazionale per i diritti umani Romeurope]. È stato costituito nell'ottobre 2000 a Parigi con lo scopo di migliorare l'accesso dei Rom migranti, soprattutto dei paesi dell'Europa centrale e dell'est, ai diritti fondamentali. Le informazioni raccolte dall'associazione e dai comitati di sostegno che interagiscono quotidianamente con famiglie Rom “testimoniano tutte le violazioni dei loro diritti, compresi quelli di coloro che hanno acquisito la cittadinanza europea nel gennaio 2007”²⁴⁵.

Altri esempi di organizzazioni con attività simili sono la Rete per la libera circolazione in Finlandia e il Gruppo per i diritti dei Rom nel Regno Unito. In Italia, le ONG Rom e non Rom sono coinvolte anche in azioni di sostegno, tra queste la Federazione Rom e Sinti Insieme e osservAzione. In Spagna, la Fundación Secretariado Gitano è impegnata in un'attività sui diritti umani mirata ai Rom di altri Stati membri dell'UE.

A livello europeo numerose ONG hanno lavorato, in partenariato e individualmente, a diverse modalità di patrocinio legale. Ad esempio il Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) ha intrapreso una serie di azioni legali nei confronti dell'Italia. Buona parte di queste attività è stata svolta in collaborazione con altre organizzazioni tra cui osservAzione, l'Istituto per una società aperta, il Centro per il diritto alla casa e contro gli sgomberi, CRISS romani e l'Alleanza civica dei Rom della Romania. Tale lavoro ha incluso il monitoraggio regolare in diverse città italiane e la partecipazione a missioni di accertamento dei fatti. I risultati di questa ricerca sono stati utilizzati per produrre posizioni politiche, documenti e rapporti destinati alle istituzioni dell'UE, al governo italiano e ad altri organismi intergovernativi per promuovere il cambiamento. È stato chiesto alla Commissione europea di promuovere un ricorso contro l'Italia per avere condotto un censimento dei campi Rom e Sinti e avere raccolto dati personali protetti²⁴⁶. L'ERRC è inoltre coinvolto in un contenzioso contro lo “stato di emergenza” e le leggi e ordinanze correlate presso i tribunali italiani, con un avvocato locale e una famiglia Rom.

4.3. Interventi di prestazione di servizi

In questo ambito è stata riscontrata una maggiore attività da parte delle ONG in Francia, Italia, Spagna e Regno Unito. In Spagna, dal 2006, la Fundación Secretariado Gitano (FSG) ha attuato il *Programa de Fomento de la Integración del Colectivo Gitano Inmigrante procedente de países del Este* [Programma per

²⁴⁵ Romeurope, *Relazione 2007-2008* Parigi: Romeurope. pag. 7.

²⁴⁶ Ulteriori informazioni disponibili all'indirizzo www.errc.org (27.11.2009).

promuovere l'integrazione dei gruppi di immigranti Rom provenienti dai paesi dell'Europa dell'est]²⁴⁷. L'attività è diretta ai Rom di altri Stati membri e si auspica che si possa ampliare con nuovi mezzi economici regionali e locali e, se possibile, con nuovi impegni istituzionali. Questo programma viene promosso in concomitanza con il Programma operativo multiregionale di lotta alla discriminazione del Fondo sociale europeo. Le azioni destinate alla popolazione Rom sono condotte anche dalla FSG come organismo intermediario dell'ESF. In questo modo una completa assistenza sociale viene integrata con azioni mirate all'integrazione occupazionale. L'obiettivo principale è l'inclusione sociale dei Rom che non siano cittadini spagnoli. A tale scopo la FSG ha condotto una valutazione della situazione dei Rom di altri Stati membri, ha definito gli approcci volti a rispondere alle loro necessità più importanti e a migliorare le loro condizioni di vita, e ha agevolato il loro accesso ai servizi pubblici (e privati). Il programma ha avuto inizio in cinque città spagnole e oggi è attuato ad Alicante, Valencia, Barcellona, Avila, Oviedo, Madrid, Cordova, Malaga e Burgos (e altre sono in programma per il prossimo futuro).

In Italia l'organizzazione Casa della Carità si occupa di diversi progetti di intervento sociale che intendono rispondere ai problemi che affrontano le comunità Rom romene che vivono a Milano. Tra il 2005 e il 2007, la Casa della Carità ha ospitato circa 260 Rom romeni, sottoposti a evizioni forzate dal comune di Milano, in una struttura residenziale di proprietà dell'organizzazione. Oltre a ciò viene offerta assistenza sociale intesa a rafforzare l'autonomia delle famiglie offrendo un'alternativa al vivere nel campo nomadi: *“A loro [Rom romeni] abbiamo proposto un percorso differente; non il campo nomadi. Le persone stanno con noi per un periodo determinato per permettere un graduale percorso di indipendenza”*²⁴⁸. I mediatori culturali e gli operatori sociali hanno aiutato le famiglie con attività per la ricerca di lavoro, la registrazione, l'assistenza sanitaria e la scolarizzazione dei bambini.

Nel Regno Unito, l'ONG H-PAN²⁴⁹ ha predisposto il progetto per la comunità romena (RCP) che ha lo scopo di facilitare l'inclusione sociale della comunità locale di Rom romeni mettendoli in grado di comunicare, dando voce alle loro aspettative, migliorandone le condizioni di vita e aiutando i loro figli ad aspirare a una vita migliore. Favorendo la comunicazione con la comunità locale, il progetto RCP ne promuove anche la coesione. Secondo l'H-PAN questo progetto, come molti altri, non riceve finanziamenti pubblici.

La ricerca ha mostrato inoltre che alcune ONG funzionano come accesso al settore pubblico. Ad esempio nel Regno Unito la Children's Society ha operato congiuntamente ad agenzie governative quali il Newham Traveller Education Service o il Primary Care Trust locale, (nonché agenzie non governative quali la

²⁴⁷ Cfr.: il numero 45/46 della rivista "Gitanos: Pensamiento y Cultura" include un articolo su questo programma http://www.gitanos.org/upload/79/31/45_46Experiencias.pdf (23.10.2009).

²⁴⁸ Intervista alla Casa della Carità, Italia, 23.03.2009.

²⁴⁹ Ulteriori informazioni all'indirizzo <http://hpan.org.uk> (27.11.2009).

Roma Support Group, Citizens' Advice Bureau and Links): *“I nostri lavoratori di prossimità fanno visita alle famiglie Rom per offrire aiuto con pasti e uniformi scolastiche gratuiti. Inoltre dirigiamo i nostri clienti adulti alle nostre organizzazioni associate quali il Primary Care Trust, il Traveller Education Service, il Roma Support Group, Citizens' Advice Bureau and Links qualora necessitino aiuto o consulenza nell'ambito dell'assistenza sociale, dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'alloggio. In questo modo evitiamo di duplicare la prestazione di servizi”*²⁵⁰.

4.4. La partecipazione dei Rom alla definizione e all'attuazione delle risposte

La ricerca ha riscontrato pochi casi di coinvolgimento dei Rom nella definizione e nell'attuazione delle risposte alla loro situazione, in modo particolare nel contesto degli interventi degli enti locali. Uno dei pochi esempi è il progetto per la comunità romena dell'H-PAN, che risponde alle esigenze dei Rom romeni di Manchester: *“I Rom romeni sono stati coinvolti nella definizione del progetto che è basato sulla valutazione delle necessità della comunità. Il progetto per la comunità romena è specificatamente finalizzato ad affrontare questioni quali barriere linguistiche, alfabetizzazione e apprendimento del calcolo numerico di base, ordine pubblico, consulenza e orientamento sull'assistenza sociale, indirizzamento verso gli erogatori di servizi pubblici pertinenti, salute, istruzione infantile, educazione e protezione dei minori”*²⁵¹. Nelle località del Regno Unito nelle quali è stata svolta la ricerca vi sono anche assistenti all'insegnamento Rom e altri dipendenti di enti locali.

Poiché i Rom di altri Stati membri non sono normalmente coinvolti nella definizione del progetto e nella sua attuazione, spesso ci si aspetta che le organizzazioni Rom nazionali giochino un ruolo decisivo. Alcune di queste organizzazioni hanno lavorato alacremente per sostenere e integrare i Rom cittadini dell'UE, mentre altre hanno preso le distanze. La ricerca, tuttavia, ha evidenziato che i Rom cittadini dell'UE generalmente considerano di ricevere dalle organizzazioni nazionali Rom meno aiuto e sostegno di quello che si aspetterebbero, benché singoli attivisti Rom che sono cittadini del paese sono sovente la principale (o l'unica) fonte di aiuto per i Rom di altri Stati membri.

Spesso ci si aspetta che le organizzazioni Rom nazionali accettino la responsabilità di aiutare i Rom di altri Stati membri in aggiunta alle proprie battaglie e senza ulteriori risorse. Nonostante vi siano evidentemente dei problemi riguardo a questa dinamica, sarebbe sbagliato sopravvalutare la responsabilità

²⁵⁰ Intervista a The Children's Society, Londra, 27.03.2009.

²⁵¹ Intervista a H-PAN, Regno Unito, 08.04.2009.

delle organizzazioni nazionali Rom riguardo all'integrazione di nuovi Rom "stranieri".

Alcuni intervistati Rom hanno indicato che le ONG non promuovono il coinvolgimento dei Rom di altri Stati membri. Un intervistato Rom romeno in Italia ha affermato: *"Qui a Milano non ci sono molte organizzazioni Rom. Ho proposto di crearne una io stesso, ma questo tipo di organizzazione non è voluta da altre associazioni; credo che sarebbe importante averne una, in modo che i Rom possano far sentire la loro voce e partecipare"*²⁵². Le ONG, dal canto loro, hanno una prospettiva diversa riguardo al coinvolgimento dei Rom: *"Collaboriamo con una rete di ONG chiamata Tavolo Rom composta da 10 organizzazioni. [...] La cooperazione con i rappresentanti Rom è molto difficile"*²⁵³.

²⁵² Intervista a un Rom, Italia, 11.02.2009.

²⁵³ Intervista alla Casa della Carità, Italia, 23.03.2009.

5. Conclusioni

I Rom di altri Stati membri dell'UE sono ormai parte della fisionomia urbana di quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea. La ricerca suggerisce che il numero dei Rom che lasciano il proprio paese d'origine potrebbe essere superiore rispetto al numero di quelli che vi fanno ritorno, il che potrebbe portare a una crescita progressiva di questa popolazione, sebbene non della portata delle "valanghe" o "frotte" percepite nei paesi di destinazione che hanno talvolta accolto l'arrivo di un numero relativamente ridotto di Rom di altri Stati membri.

Il caso dei cittadini comunitari Rom che soggiornano in altri Stati membri dell'UE solleva questioni relative a dibattiti più ampi sull'anti-discriminazione e sull'integrazione nonché sul significato in senso lato della cittadinanza UE e dei diritti ad essa connessi. Molti dei problemi rilevati in questa relazione non sono specifici dei Rom, ma il loro caso serve come *cartina al tornasole*: le conseguenze per alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'UE sono un indicatore importante delle sfide pratiche che quotidianamente affrontano tutti i cittadini.

La ricerca ha individuato una dinamica fortemente negativa specifica dei Rom. Innanzitutto l'arrivo di cittadini comunitari Rom è spesso visto negativamente, e sono scarsi gli sforzi compiuti per promuovere la loro integrazione nel mercato del lavoro locale. La ricerca ha poi identificato nei paesi studiati specifiche risposte politiche anti-Rom. Infine le politiche e le prassi esistenti, ad esempio le prassi per la registrazione del soggiorno che applica in maniera scorretta le condizioni della direttiva sulla libera circolazione, possono limitare l'accesso dei cittadini comunitari Rom a molte prestazioni sociali, influenzando negativamente sull'esercizio della libertà di circolazione, anche involontariamente.

I Rom esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno nel contesto di significativi fattori dissuasivi e incentivanti. I fattori dissuasivi nei paesi di origine riguardano una combinazione di povertà e di razzismo. La disoccupazione è un aspetto significativo dell'esperienza della povertà nei paesi d'origine. I fattori incentivanti comprendono le aspirazioni a un miglior tenore di vita e, in particolare, la prospettiva di trovare occupazione tanto nell'economia formale come in quella sommersa.

L'esperienza dei Rom che si sono trasferiti in altri Stati membri varia considerevolmente nei diversi paesi di destinazione per quanto riguarda alloggio, assistenza sanitaria, istruzione e assistenza sociale. La ricerca ha indicato un *continuum* di esperienze di integrazione, da quelle completamente positive a quelle caratterizzate da un profondo impoverimento. Coloro che riescono a trovare lavoro all'interno dell'economia formale nei paesi di destinazione vivono il trasferimento positivamente e si integrano in modo relativamente semplice. Le esperienze positive di integrazione significativa e graduale e di mobilità sociale negli Stati membri di destinazione possono essere considerate come migliori prassi.

Coloro che non sono in grado di trovare occupazione nell'economia formale dei paesi di destinazione hanno generalmente un'esperienza molto più negativa della libera circolazione. Sono questi cittadini comunitari Rom "economicamente inattivi" che attraggono gli stereotipi e i commenti più negativi. Tuttavia, in realtà la maggioranza di questi Rom è tutto fuorché inattiva. Non essendosi integrati nell'economia formale, sono, per la maggior parte, occupati in quelle che sono definite "attività economiche marginali", quali il riciclaggio del vetro o del metallo, la vendita ambulante, la tinteggiatura di edifici, ecc. Nondimeno, secondo quanto rilevato in questa ricerca i redditi provenienti da tali attività informali sembravano non rispettare il requisito di "risorse economiche sufficienti", poiché non vengono dichiarati.

L'esclusione di molti cittadini comunitari Rom nella società dei propri Stati membri di origine e nello Stato membro ospitante crea barriere insormontabili per l'occupazione formale e per la possibilità di dimostrare di disporre di "risorse economiche sufficienti", con un effetto domino sulla possibilità di registrarsi e, di conseguenza, di accedere ai più importanti diritti civili e politici, economici e sociali. Tutto ciò mette in profonda discussione l'efficacia delle politiche di inclusione.

Generalmente l'esclusione dall'assistenza sanitaria ha un impatto preponderante su donne, bambini, anziani e disabili. Le risposte politiche esistenti mostrano poca sensibilità riguardo a questioni di parità di genere o ad altri problemi di discriminazione multipla. Chiaramente elaborando una risposta alla situazione dei Rom di altri Stati membri, vi è la necessità di integrare alle strategie generali di aiuto e di assegnazione di risorse la sensibilità a genere, età, invalidità e altre questioni.

Occorre pertanto che l'Unione europea e i suoi Stati membri adottino politiche mirate, basate su diritti integrati e standard di uguaglianza, che promuovano la coesione sociale e che consentano di attuare la promessa "*Civis Europaeus sum*".

6. Pareri

La FRA formula pareri fondati su dati comprovati in modo da sostenere le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri al momento di adottare misure o definire iniziative nei loro rispettivi settori di competenza al fine di rispettare integralmente i diritti fondamentali. In questo contesto, basandosi sulla sua estesa ricerca in merito alle difficoltà affrontate dai cittadini comunitari Rom che si trasferiscono in altri Stati membri dell'UE, la FRA emette i seguenti pareri.

Il Parlamento europeo ha affermato, nell'aprile del 2009, di essere del parere che "l'Unione europea e gli Stati membri condividano la responsabilità di promuovere l'inclusione dei Rom quali cittadini dell'Unione, allo scopo di consentire loro di beneficiare appieno degli incentivi offerti dall'Unione europea" (risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea).

I pareri della FRA si incentrano specificamente a livello europeo, nazionale e di autorità locali; tuttavia, per l'efficace definizione e attuazione di politiche e misure è essenziale un approccio di partenariato integrato, cooperativo e coordinato tra i livelli orizzontali e verticali di governance. Molti dei pareri non sono specifici per i Rom.

Istituzioni dell'Unione europea

La Commissione europea, utilizzando la struttura della piattaforma europea integrata sui Rom, dovrebbe sviluppare una strategia quadro per l'inserimento dei Rom, che fissi standard minimi comuni e indicatori per politiche di inclusione sociale mirate ai Rom (nazionali e migranti) in tutta l'Unione europea.

La Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di subordinare l'attribuzione di determinati Fondi strutturali dell'Unione europea allo sviluppo e all'attuazione di efficaci politiche di inclusione dei Rom rivolte anche ai cittadini comunitari Rom di altri Stati membri dell'Unione europea.

Stati membri

Gli Stati membri devono assicurare che tutte le misure adottate con un influsso diretto o indiretto sui cittadini dell'UE di origine Rom siano in conformità con i principi definiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e con la direttiva sull'uguaglianza razziale che proibisce esplicitamente la discriminazione diretta o indiretta.

Gli Stati membri devono garantire il corretto recepimento della direttiva sulla libera circolazione, come indicato nella recente relazione della Commissione europea e in linea con gli orientamenti adottati da quest'ultima il 2 luglio 2009.

Gli Stati membri devono agevolare il fondamentale diritto di libera circolazione e di soggiorno elaborando politiche nazionali proattive e volte all'inclusione. Ciò dovrà avvenire attraverso un processo consultivo che tenga conto delle esperienze e degli interessi delle autorità locali, della società civile e degli stessi cittadini dell'UE.

Gli Stati membri devono svolgere indagini periodiche per raccogliere dati disaggregati per cittadinanza, sesso, età, origine etnica, allo scopo di eseguire il monitoraggio del livello di inclusione nelle società ospitanti dei cittadini dell'UE che hanno esercitato il proprio diritto di libera circolazione.

Gli Stati membri devono eliminare le barriere pratiche incontrate dai cittadini dell'UE nel procedimento per la registrazione del soggiorno, mediante misure che garantiscano l'uniformità dei procedimenti e dei requisiti per la registrazione a livello locale, o prendere in esame la possibilità di omettere tali requisiti.

Gli Stati membri devono garantire che tutti i bambini all'interno del loro territorio abbiano pieno e pari accesso all'istruzione obbligatoria, indipendentemente dallo status amministrativo, eliminando i requisiti di soggiorno per i procedimenti di registrazione scolastica.

Gli Stati membri devono assicurare che le espulsioni di cittadini dell'UE non vengano ordinate per inadempimento della registrazione del soggiorno.

Gli Stati membri devono adempiere appieno il proprio obbligo legale di diffondere "le informazioni relative ai diritti e agli obblighi dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nel settore disciplinato dalla presente direttiva, in particolare mediante campagne di sensibilizzazione effettuate tramite i media e altri mezzi di comunicazione nazionali e locali" (articolo 34 della direttiva sulla libera circolazione).

Gli Stati membri, in cooperazione con le organizzazioni della società civile, devono pubblicare e divulgare ampiamente informazioni in un linguaggio semplice. Tali informazioni, che dovranno essere rese disponibili nelle lingue nazionali degli altri Stati membri dell'UE, come del caso, includendo le lingue minoritarie come il romani, devono illustrare i diritti dei cittadini dell'UE che soggiornano nel territorio e i requisiti e procedimenti rilevanti per realizzare tali diritti, comprese eventuali considerazioni specifiche di ciascun paese d'origine.

Gli Stati membri devono sviluppare e/o potenziare le politiche di inclusione dei Rom e le misure rivolte in modo particolare alle esigenze dei cittadini Rom di altri Stati membri dell'UE:

- partecipando pienamente ed efficacemente alla piattaforma europea integrata sui Rom;
- sostenendo e promuovendo lo sviluppo di una strategia quadro comune a livello europeo per l'inserimento dei Rom;
- facendo un uso più innovativo dei fondi strutturali, in particolare del Fondo sociale europeo, per sostenere l'inclusione dei Rom provenienti da altri Stati membri e combattere la discriminazione nei loro confronti.

Autorità locali

In stretta cooperazione con i governi nazionali, le autorità locali dovranno esaminare e respingere quelle misure e politiche che non siano in linea con la direttiva sulla libera circolazione.

In stretta cooperazione con i governi nazionali, le autorità locali dovranno intervenire urgentemente per incoraggiare i cittadini dell'UE ad abbandonare il lavoro informale e assisterli nel trovare occupazione nel mercato del lavoro formale, compreso quello autonomo. Le autorità locali potrebbero inoltre considerare modi per fare in modo che alcune forme di occupazione, quali la raccolta di materiali usati o il riciclaggio delle bottiglie, passino al settore formale.

Le autorità locali dovranno elaborare e rendere pubblicamente visibili le informazioni relative ai requisiti e ai procedimenti locali per registrare il soggiorno. Tali informazioni dovranno essere rese disponibili nelle opportune lingue nazionali degli altri Stati membri dell'UE, come del caso, includendo le lingue minoritarie come il romani.

Le autorità locali dovranno comunicare ampiamente i benefici connessi alla registrazione e condurre campagne a livello locale per promuovere la registrazione. Le associazioni della società civile saranno un partner importante a tale riguardo.

Le autorità locali dovranno consentire ai cittadini dell'UE, tra cui i Rom, di usufruire dei programmi di formazione professionale, linguistici e altri programmi formativi, incoraggiandoli con determinazione, affinché possano migliorare la propria occupabilità. Inoltre dovranno garantire che i cittadini dell'UE registrati abbiano pari accesso agli alloggi popolari.

Le autorità locali dovranno sviluppare e attuare interventi che sostengano in modo specifico l'integrazione dei cittadini comunitari Rom nel mercato del lavoro locale. Nell'elaborare e attuare tali interventi, le autorità dovranno impegnarsi attivamente con i beneficiari e operare in stretto collegamento con i datori di lavoro locali e con i servizi di collocamento, nonché con le associazioni della società civile.

Bibliografia selezionata

Barany, Z. (2002) *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge University Press

Cambridge Review of International Affairs (2000) "Romani East-West Migrations: Strangers in Anybody's Land" [*migrazioni romani dall'est all'ovest: stranieri nella terra di tutti*] vol. 13, n. 2

Carrera, S. (a cura di) (2006) *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU* [*Il nesso tra immigrazione, integrazione e cittadinanza nell'UE*], Belgio: CEPS

http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/The_Nexus_between_Immigration_Integration_and_Citizenship_in_the_EU.pdf

Carrera, S. e A. Faure Atger, (2009) "Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?" [*attuazione della direttiva 2004/38 nel contesto dell'allargamento dell'UE: una proliferazione di diverse forme di cittadinanza?*] Relazione speciale CEPS/aprile 2009

<http://aei.pitt.edu/10758/>

Consiglio d'Europa (2009) "Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on Roma and Travellers" [*raccomandazioni adottate dalla commissione dei ministri del Consiglio d'Europa sui Rom e sui Travellers*]

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Servizio Azione Cittadini Europei (ECAS). (2009) *Studio comparativo sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri*. Bruxelles: Parlamento europeo

Commissione europea (2004) *La situazione dei rom in un'Unione europea allargata*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

<http://www.romadecade.org/5087>

Commissione europea (2007) *La mobilità, uno strumento per garantire nuovi e migliori posti di lavoro: piano d'azione europeo per la mobilità del lavoro (2007-2010)*" Bruxelles, 6.12.2007 COM(2007) 773

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:EN:PDF>

Commissione europea (2007) *Verso principi comuni di Flexicurity: più numerosi e migliori posti di lavoro attraverso la flessibilità e la sicurezza*, Commissione europea, DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità COM(2007) 359 Commissione europea (2008) *Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione*, COM(2008) 85, Bruxelles, 15 febbraio 2008

Commissione europea (2008) *Strumenti comunitari e politiche per l'inclusione dei Rom*, documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2008) 420 Bruxelles

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=481&langId=en>

Commissione europea (2008) *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri.*, COM(2008) 840/3

Commissione europea (2008) *Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri: guida sulla direttiva 2004/38/CE*, DG Giustizia, libertà e sicurezza http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf

Commissione europea (2009) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, Bruxelles, COM(2009) 313/4 http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090313FIN

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2006), *Mobility in Europe, Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility* [mobilità in Europa, analisi dell'indagine dell'eurobarometro 2005 sulla mobilità geografica e del mercato del lavoro], Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/59/en/1/ef0659en.pdf>

Parlamento europeo (2008) *Relazione sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri* (2008/2184(INI)),

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+PDF+V0//EN>

Parlamento europeo (2008) *Situazione sociale dei Rom e miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea*, Strasburgo: direzione generale per le Politiche interne dell'Unione, Politica economica e scientifica, Parlamento europeo
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375>

Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) (2005) *Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France [sempre altrove: antiziganismo in Francia]*, Budapest: ERRC

Centro europeo per i diritti dei Rom (2006) *Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe, [l'ambulanza non arriva: ignomia dell'assistenza sanitaria per i Rom in Europa]* Budapest: ERRC

Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) (2007) *The Glass box: Exclusion of Roma from Employment [la gabbia di vetro: esclusione dei Rom dall'occupazione]*, Budapest: ERRC

Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC,) (2009) *Roma Rights 1/2009: Hard Times for Roma: Economics, Politics and Violence [diritti dei Rom:1/2009: tempi duri per i Rom: economia, politica e violenza]*, Budapest: ERRC

Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC), CRISS romani , Alleanza civica dei Rom, Centro per il diritto alla casa e contro gli sgomberi, Istituto per una società aperta, (2008) *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy, [sicurezza all'italiana: impronte digitali, estrema violenza dei Rom in Italia]* Budapest: Istituto per una società aperta

Fonseca, I. (1996) *Bury me Standing: The Gypsies and their Journey, [seppellitemi in piedi: gli zingari e il loro viaggio]* New York: Random House

FRA (2009) *The situation of Roma EU citizens living in other Member States: Selected Positive Initiatives Report [la situazione dei cittadini comunitari Rom che vivono in altri Stati membri: relazione su alcune iniziative positive selezionate]*. Vienna: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

FRA (2009) *EU-MIDIS: Data in Focus Report One: The Roma [EU-MIDIS: dati in Focus Report 1: i Rom]*, Vienna: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

Fraser, A. (1995) *The Gypsies [gli zingari]*, Londra: Blackwell Publishing

Gheorghe, N. e A. Mirga, (1997) "The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper" *[i Rom nel XXIesimo secolo: documento orientativo]*, New York: Progetto sui rapporti etnici

Guy, W. (2002) *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe [tra passato e futuro: i Rom dell'Europa centrale e orientale]*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Guy, W., Z. Uherek, e R. Weinerova, (a cura di) (2004) *Roma Migration in Europe: Case Studies [migrazione dei Rom in Europa: studio dei casi]*, Praga: Istituto di Etnologia dell'Accademia delle Scienze della Repubblica ceca

Hancock, I. (2002) *We are the Romani People [siamo i Romani]*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Kováts, A. (a cura di) (2002) *Roma Migration [migrazione dei Rom]*, Budapest: Accademia ungherese dell'istituto delle scienze della ricerca sulle minoranze, Centro per gli studi sulla migrazione e i rifugiati

McVeigh, R. (2009) "The people do what the political class isn't able to do: Antigypsyism, Ethnicity Denial and the Politics of Racism without Racism" [*le persone fanno quello che la classe politica non è in grado di fare: antizingarismo, rifiuto dell'etnicità e le politiche del razzismo senza razzismo*], in G. Bhattacharyya *Ethnicities and Values in a Changing World [etnicità e valori in un mondo in mutamento]*, Surrey: Ashgate

Milieu Ltd (2008) *Conformity studies of Member States' national implementation measures transposing Community instruments in the area of citizenship of the Union Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States: Horizontal Synthesis Report [studi di conformità delle misure di attuazione nazionali per il recepimento degli strumenti comunitari nell'area della cittadinanza della direttiva dell'Unione europea 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri: relazione sintetica orizzontale]* Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/horizont al_synthesis_report_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Finland: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States [studio di conformità per la Finlandia: direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri]*. Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/finland compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for France: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States [studio di conformità per la*

Francia: direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/france_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Italy: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* [studio di conformità per l'Italia: direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri]. Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/italy_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Spain: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* [studio di conformità per la Spagna: direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri]. Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for the United Kingdom: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* [studio di conformità per il Regno Unito: direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri]. Milieu Ltd. in consorzio con Istituto Europa, Università di Edimburgo
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/uk_compliance_study_en.pdf

Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali (2008) *Recent Migration of Roma in Europe, A study by Mr. Claude Cahn and Professor Elspeth Guild* [migrazione recente dei Rom in Europa, uno studio di Claude Cahn e del professor Elspeth Guild] 10 dicembre 2008, Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali e del commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani
http://www.osce.org/documents/hcnm/2008/12/37164_en.pdf

Ringold, D. Orenstein, M. e Wilkens, E. (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle* [Rom in un'Europa in espansione: interruzione del ciclo della povertà], Washington: Banca mondiale

http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf

Romeurope (2008) *Report 2007-2008* Parigi: Romeurope

Sobotka, E. (2003) 'Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy' [*migrazioni romani negli anni '90: prospettive sulla dinamica, interpretazione e politiche*], *Romani Studies*, 5, volume 13, n. 2, 2003, pagg. 79-121

Stalker, P. (2009) *Stalker's Guide to International Migration* [guida di Stalker alla migrazione internazionale]

<http://www.pstalker.com/migration/index.php>

Toggenburg, G., (2009) 'The European Union vis-à-vis minorities: a play in three parts and an open end' [*l'Unione europea di fronte alle minoranze: una rappresentazione in tre parti e un finale aperto*], in Csaba Tabajdi (a cura di) *Pro Minoritate Europae (study book for the 25th anniversary of the Minority Intergroup within the European Parliament)* [*pro Minoritate Europae (manuale per il 25esimo anniversario dell'intergruppo delle minoranze in seno al Parlamento europeo)*], pagg. 162-205

Turmann, A., (2004) *A new European agenda for labour mobility* [*una nuova agenda europea per la mobilità della manodopera*], Bruxelles, Centro per gli studi politici europei http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1118

Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (2003) *The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap* [*i Rom in Europa centrale e orientale: evitare la trappola della dipendenza*], Bratislava: UNDP. [Sono disponibili anche le relazioni nazionali di accompagnamento per cinque paesi] <http://roma.undp.sk>

Metodologia

La ricerca condotta per la presente relazione è stata commissionata al Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) in collaborazione con il Dialogo europeo (ED), l'Ufficio europeo di informazione sui Rom (ERIO), la lega finlandese per i diritti umani (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) e la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT)²⁵⁴.

La ricerca è stata condotta in cinque Stati membri dell'UE di destinazione, dove si sono trasferiti e hanno ottenuto la residenza Rom di altri Stati membri, Francia, Finlandia, Italia, Spagna e Regno Unito. All'interno di ciascuno di questi paesi sono stati selezionati dei luoghi di ricerca per fornire un'ampia e contrastante gamma di funzionalità generali e specifiche dei Rom, che rispecchiano in ampia misura le esperienze dei diversi Stati dell'UE, i quali hanno accolto i cittadini Rom che esercitano la libertà di movimento e di soggiorno.

- Francia: Parigi, Lille, Marsiglia, Nantes e St Etienne.
- Finlandia: Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Turku e Vantaa.
- Italia: Roma, Firenze, Milano, Napoli e Pisa
- Spagna: Madrid, (comuni di Madrid e di San Martín de la Vega), Asturias (Oviedo e Avilés), Barcellona (comuni di Barcellona, Badalona e Santa Coloma de Gramanet), Cordova e Valenza.
- Regno Unito: Londra, Bolton, Manchester, Peterborough e Sheffield.

Il gruppo di ricerca ha intervistato circa 165 cittadini comunitari Rom appartenenti ai cinque Stati membri coinvolti nella ricerca, 37 funzionari di autorità locali e 49 funzionari di ONG. Il campione di ricerca comprendeva 59 donne Rom.

La FRA e il gruppo di ricerca sono particolarmente grati ai numerosi cittadini Rom che hanno dedicato il proprio tempo a rispondere alle domande rivolte dai ricercatori durante questo studio.

Il principale mezzo di ricerca sono state interviste singole, approfondite e aperte, basate su un programma di intervista comune. La durata dell'intervista è variata significativamente in funzione degli intervistati. In alcune circostanze, al fine di acquisire una visione generale delle problematiche, i ricercatori hanno condotto interviste di gruppo seguite, laddove possibile da discussioni individuali. Solo in alcuni casi sono state fornite e-mail di risposta alle domande dell'intervista da parte delle autorità.

²⁵⁴ Il gruppo di ricerca era composto da Lucie Fremlova, Penka Vassileva, Mikko Joronen, Fernando Villarreal, Alain Reyniers, Didier Botton, Charlotte Boise, Eva Rizzin, Andrea Anzaldi, Tara Bedard, Stanislav Daniel, Robert Kushen, Ostalinda Maya, Dr Robert McVeigh, Idaver Memedov, Virgil Cristi Mihalache, Catherine Twigg e Victoria Vasey.

Poiché la ricerca è di natura qualitativa il campione non è da intendersi come rappresentativo, tuttavia sufficientemente ampio per fornire una comprensione approfondita delle esperienze degli intervistati. Il numero di Rom anziani che si sono trasferiti è esiguo e questa caratteristica è rispecchiata tra gli interpellati. Inoltre, la voce dei Rom integrati, professionisti della classe media è in gran parte assente, dato che questi singoli cittadini sono molto difficili da individuare.

La squadra ha cooperato ampiamente con le ONG esistenti e con altre parti rilevanti che lavorano attualmente con le comunità Rom in ogni luogo di ricerca al fine di facilitare l'accesso alle reti esistenti di Rom. Di conseguenza, gli interpellati rispecchiano gli interessi e le materie di approfondimento delle organizzazioni della società civile e di altre che collaborano con esse²⁵⁵.

Lo studio di ricerca faceva parte di un più ampio sforzo teso ad occuparsi della situazione dei Rom in un contesto di migrazione ed esercitando il diritto alla libertà di movimento. FRA, OSCE e il commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani hanno lavorato insieme nel 2008 e 2009 per sottolineare la violazione dei diritti umani dei Rom. Sono stati condotti studi e organizzati un seminario congiunto di esperti e una conferenza internazionale congiunta sulla libertà di movimento e la migrazione dei Rom.

L'accesso alla ricerca per gli enti locali nel complesso è stata buona con l'eccezione della città italiana di Roma, dove le autorità locali si sono rifiutate di condurre l'intervista o non hanno risposto alle ripetute richieste di interviste.

In alcuni paesi, è stata registrata la tendenza tra le autorità locali interpellate a rispondere in "via non ufficiale" sulle questioni fonte di maggiore discordia. Chiaramente, tale processo ha generato dati aggiuntivi importanti, tuttavia è contrario alla trasparenza che ci si aspetta dagli enti pubblici.

In termini di accesso della ricerca alle ONG, non sono stati riscontrati problemi particolari. In effetti, le ONG sono rappresentate abbondantemente in termini di previsione di risposta. Ciò rispecchia due tendenze di ampio respiro: in primo luogo, l'impegno delle ONG può essere assicurato più facilmente rispetto a quello delle autorità locali, dato che la ricerca può essere percepita come critica per la politica esistente (o per la sua mancanza); in secondo luogo, spesso la competenza delle ONG in merito a tale comunità nuova e marginale è con frequenza molto maggiore. Generalizzando, è molto più probabile che le ONG interagiscano con i cittadini Rom rapidamente e positivamente rispetto alle agenzie governative. Infine, l'accesso alla ricerca dipende spesso dalla cooperazione delle ONG, pertanto i ricercatori devono stabilire una relazione con queste ultime.

²⁵⁵ Questa dinamica è assente in Finlandia dove la novità della migrazione dei cittadini comunitari Rom significa che non esiste praticamente alcuna struttura di mediazione. Ciò ha il vantaggio di assicurare accesso diretto ai Rom, ma lo svantaggio concomitante della mancanza di una struttura di sostegno che agevoli e incoraggi l'accesso o la cooperazione.

Allegati

Allegato 1 - Lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri: disposizioni transitorie (tabella riassuntiva)

	Stati membri	Lavoratori dell'UE-8/UE-15	Lavoratori di Bulgaria e Romania/UE-25
UE-15	Belgio	Libero accesso (1° maggio 2009)	Restrizioni con semplificazioni
	Danimarca	Libero accesso (1° maggio 2009)	Libero accesso (1° maggio 2009)
	Germania	Restrizioni con semplificazioni*	Restrizioni con semplificazioni*
	Irlanda	Libero accesso (1° maggio 2004)	Restrizioni
	Grecia	Libero accesso (1° maggio 2006)	Libero accesso (1° gennaio 2009)
	Spagna	Libero accesso (1° maggio 2006)	Libero accesso (1° gennaio 2009)
	Francia	Libero accesso (1° luglio 2008)	Restrizioni con semplificazioni
	Italia	Libero accesso (27 luglio 2006)	Restrizioni con semplificazioni
	Lussemburgo	Libero accesso (1° novembre 2007)	Restrizioni con semplificazioni
	Paesi Bassi	Libero accesso (1° maggio 2007)	Restrizioni con semplificazioni
	Austria	Restrizioni con semplificazioni	Restrizioni con semplificazioni
	Portogallo	Libero accesso (1° maggio 2009)	Libero accesso (1° gennaio 2009)
	Finlandia	Libero accesso (1° maggio 2009)	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Svezia	Libero accesso (1° maggio 2009)	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Regno Unito	Accesso - Regime di registrazione dei lavoratori obbligatorio (1° maggio 2004)	Restrizioni con semplificazioni
UE-10	Repubblica ceca	Nessuna misura reciproca	Libero accesso, legge nazionale (1° gennaio 2007)
	Cipro		Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Estonia	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Lettonia	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Lituania	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Ungheria	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2009)

	Malta		Restrizioni
	Polonia	Nessuna misura reciproca (17 gennaio 2007)	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Slovenia	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2007)
	Slovacchia	Nessuna misura reciproca	Libero accesso (1° gennaio 2007)
UE-2	Bulgaria		Nessuna misura reciproca
	Romania		Nessuna misura reciproca

*Restrizioni anche all'assegnazione dei lavoratori a certi settori
(al 1° maggio)

Commissione europea, Allargamento: disposizioni transitorie, disponibile all'indirizzo:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=it> (27.08.2009)

Allegato 2 - Principi fondamentali comuni sull'inclusione dei Rom come discusso nella 1^a riunione sulla piattaforma europea integrata per l'inclusione dei Rom, aprile 2009

I Rom sono un gruppo sproporzionatamente colpito da esclusione sociale, pregiudizi e discriminazione. Le comunità Rom, spesso emarginate e talvolta perseguitate, fanno parte delle società europee da secoli. Negli ultimi due decenni, si è reso evidente il fatto che la situazione socio-economica di molti Rom non si è evoluta o è persino peggiorata in diversi Stati membri dell'UE. Molti Rom sono disoccupati, percepiscono salari bassi, hanno un'aspettativa di vita ridotta e con bassi standard di qualità. Ciò costituisce una tragedia umana per le persone direttamente colpite, così come un'enorme perdita per la società nel suo complesso. Inoltre, un'ampia esclusione sociale implica instabilità sociale e rappresenta un problema in termini economici. Pertanto, si sta riconoscendo in misura crescente l'urgenza, sia a livello etico che pratico, di affrontare i problemi che investono i Rom. L'Unione Europea riconosce che vi è l'esigenza di intraprendere politiche più attive ed efficaci nell'ambito dell'inclusione dei Rom. L'applicazione pratica di tali politiche spetta in primo luogo agli Stati membri e, in particolare, alle regioni e ai comuni. Nonostante le statistiche e le condizioni socio-economiche dei Rom varino notevolmente nei singoli Stati membri, vi sono numerosi fattori comuni. Inoltre, l'esperienza di diversi Stati membri insegna che alcuni approcci pratici generici si sono rivelati utili e possono, pertanto, essere raccomandati ad altri Stati membri.

- **Principio 1: politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie**
Le politiche che mirano all'inclusione dei Rom rispettano e applicano i valori fondamentali dell'Unione Europea, che prevedono il rispetto della dignità e dei diritti umani, la non discriminazione e le pari opportunità, nonché lo sviluppo economico. Le politiche mirate all'inclusione dei Rom sono integrate nelle politiche principali, in particolare nei campi dell'istruzione, degli affari sociali, dell'alloggio, della salute e sicurezza. Scopo di tali politiche è fornire ai Rom un accesso reale alle pari opportunità nelle società degli Stati membri.
- **Principio 2: approccio mirato esplicito ma non esclusivo**
Un approccio mirato ai Rom esplicito ma non esclusivo è fondamentale per gli interventi volti alla politica di inclusione. Ciò implica concentrarsi sui cittadini Rom senza però escludere altri gruppi che condividono circostanze socio-economiche simili. Tale approccio non separa gli interventi mirati ai Rom da altre iniziative di più ampio respiro. Inoltre, laddove sia pertinente, si deve prestare attenzione al probabile impatto che politiche e decisioni con un raggio d'azione più esteso possono esercitare sull'inclusione sociale dei Rom.
- **Principio 3: approccio interculturale**

Vi è l'esigenza di un approccio interculturale che coinvolga i Rom insieme ad altri gruppi di diversa origine etnica. L'apprendimento e le competenze interculturali, fondamentali per rendere efficace comunicazione e politiche, devono essere promossi, parallelamente alla battaglia contro pregiudizi e stereotipi.

- Principio 4: mirare a un contesto di normalità

Tutte le politiche di inclusione mirano a inserire i Rom in un contesto sociale di normalità (ingresso nei normali circuiti scolastico, lavorativo e abitativo). Laddove esista ancora segregazione scolastica e residenziale, le politiche di inclusione dei Rom devono mirare ad annullare quest'eredità. Si deve evitare lo sviluppo di mercati del lavoro "Rom" artificiali e separati.

- Principio 5: sensibilizzazione alle esigenze specifiche di genere

Le misure volte all'inclusione sociale dei Rom devono considerare le esigenze e la situazione delle donne Rom. Devono affrontare questioni quali le discriminazioni multiple e i problemi di accesso all'assistenza sanitaria, in particolare per i bambini, nonché la violenza domestica e lo sfruttamento.

- Principio 6: trasferimento di politiche fondate su dati empirici

È fondamentale che gli Stati membri apprendano dalla loro esperienza nell'ambito dello sviluppo di iniziative volte all'inclusione sociale dei Rom e che condividano tali esperienze con altri Stati membri. È riconosciuto che lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche di inclusione dei Rom richiedono un'ampia base di dati socio-economici raccolti regolarmente. Laddove siano rilevanti, si prendono in considerazione anche esempi ed esperienze di politiche di inclusione sociale mirate ad altri gruppi vulnerabili, sia all'interno sia all'esterno dell'UE.

- Principio 7: uso degli strumenti comunitari

Nell'ambito dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche mirate all'inclusione dei Rom, è di importanza fondamentale che gli Stati membri utilizzino al massimo gli strumenti comunitari, inclusi gli strumenti di natura giuridica (la direttiva che attua la parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza, la decisione quadro sulla lotta al razzismo e alla xenofobia), gli strumenti di natura finanziaria (il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, lo Strumento di preadesione) e gli strumenti di coordinamento (metodi aperti di coordinamento). Gli Stati membri devono garantire un uso degli strumenti finanziari conforme con i suddetti principi fondamentali comuni e l'utilizzo delle competenze della Commissione europea relativamente alla valutazione di politiche e progetti. Si incoraggiano anche la revisione *inter pares* e il trasferimento di buone pratiche a livello di esperti da EURoma (rete europea sull'inclusione sociale e i Rom nell'ambito dei fondi strutturali).

- Principio 8: coinvolgimento di autorità regionali e locali

Gli Stati membri devono progettare, sviluppare, attuare e valutare misure politiche volte all'inclusione dei Rom collaborando strettamente con le autorità regionali e locali. Le suddette autorità rivestono un ruolo chiave nell'attuazione pratica di tali politiche.

- Principio 9: coinvolgimento della società civile

Gli Stati membri devono, inoltre, progettare, sviluppare, attuare e valutare misure politiche volte all'inclusione dei Rom collaborando strettamente con gli attori delle società civile, quali organizzazioni non governative, partner sociali e rappresentanti del mondo accademico/ricercatori. Il coinvolgimento della società civile è considerato vitale sia per la mobilitazione di competenze sia per la diffusione delle conoscenze necessarie per sviluppare un dibattito pubblico e responsabilità durante l'intero processo politico.

- Principio 10: partecipazione attiva dei Rom

L'efficacia delle politiche viene migliorata con il coinvolgimento dei Rom in ogni fase del processo. Il coinvolgimento dei Rom deve avvenire sia a livello nazionale che europeo, tramite l'inserimento di competenze di esperti sui Rom e di funzionari pubblici, nonché tramite la consultazione di un'ampia gamma di parti interessate Rom, nella progettazione, l'attuazione e la valutazione delle politiche. È di vitale importanza che le politiche di inclusione si basino su apertura e trasparenza e che affrontino temi di difficile trattazione o considerati tabù in modo idoneo ed efficace. È essenziale anche sostenere la piena partecipazione dei Rom alla vita pubblica, stimolare la loro cittadinanza attiva e sviluppare le loro risorse umane.

Commissione europea

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell'UE

Relazione comparata

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2010 - 104 pagg, - 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-565-0

doi: 10.2811/62152

Su Internet è disponibile una vasta quantità d'informazioni sull'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali. È possibile accedere a tali informazioni tramite il sito Internet FRA (<http://fra.europa.eu>).

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2009

Riproduzione autorizzata, salvo a fini commerciali, con citazione della fonte.

Come procurarsi le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o delegazioni della Commissione europea.
È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://ec.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni destinate alla vendita:

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- in libreria, indicando il titolo, l'editore e/o il numero ISBN;
- contattando direttamente uno dei nostri agenti di vendita.
È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://ec.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758.

TK-31-09-229-IT-C

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights

Schwarzenbergplatz 11

1040 - Wien

Austria

Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0

Fax: +43 (0)1 580 30 - 691

E-Mail: information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>

ISBN 978-92-9192-565-0



9 789291 925650