

Relazione di sintesi

**La situazione dei cittadini  
comunitari Rom che si  
trasferiscono e stabiliscono  
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 978-92-9192-571-1

doi: 10.2811/64159

© 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 si trasferiscono e stabiliscono  
in altri Stati membri dell'UE

Relazione di sintesi

Novembre 2009

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ: La presente relazione è stata redatta dal Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) che ha cooperato 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 (FNASA) nell'ambito di un contratto di servizi 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

Sommario .....	2
Portata e contesto dello studio.....	5
Perché e come si spostano i Rom in seno all'UE?.....	7
Principali risultati.....	8
La situazione dei Rom nei paesi di destinazione .....	9
Esperienze con i controlli alla frontiera .....	9
Registrazione della residenza.....	10
“Criminalità Rom” e lavoro nell'economia informale.....	11
Politiche e misure.....	12
Buone prassi.....	12
Conclusioni .....	13
Pareri.....	14

La relazione è 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 circolazione e migrazione dei Rom.

*“A Community national who goes to another Member State as a worker or self-employed person [...] is entitled not just to pursue his trade or profession and to enjoy the same living and working conditions as nationals of the host State; he is in addition entitled to assume that, wherever he goes to earn his living in the European Community, he will be treated in accordance with a common code of fundamental values, in particular those laid down in the European Convention on Human Rights. In other words, he is entitled to say **"civis europeus sum"** and to invoke that status in order to oppose any violation of his fundamental rights”.*

Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 9 December 1992 -  
Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig - Standesamt and Landratsamt  
Calw - Ordnungsamt - Reference for a preliminary ruling: Amtsgericht  
Tübingen – Germany – Case C-168/91

## Portata e contesto dello studio

### Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

#### Capo V - Cittadinanza

#### Articolo 45

#### Libertà di circolazione e di soggiorno

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

I cittadini dell'UE hanno il diritto di circolare e di vivere ovunque nell'Unione europea, nel rispetto di talune condizioni. È un diritto importante per il raggiungimento dell'integrazione europea ed è altresì inserito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*articolo 45*).

L'UE ha elaborato la 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" per consentire ai cittadini dell'Unione di esercitare tale diritto riducendo le formalità amministrative allo stretto necessario e limitando le possibilità di respingere l'ingresso o sospendere il diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di recepire le direttive dell'UE nella rispettiva legislazione nazionale. La Commissione europea ha osservato nella relazione del 2008 sul recepimento della direttiva sulla libera circolazione che, "... 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".

***Il 42% degli europei che hanno risposto alla domanda "Che cosa significa l'UE" ritiene che l'Unione europea significhi soprattutto "libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque sul territorio dell'UE".***

Eurobarometro 71 (2009) Opinione pubblica nell'Unione europea

Considerata l'importanza del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, la FRA si è particolarmente preoccupata dinanzi alle informazioni ricevute dai punti focali nazionali della rete RAXEN (razzismo e xenofobia) relative alla situazione dei cittadini comunitari Rom stanziati in altri Stati membri dell'UE.

Nel luglio 2008, a seguito dei violenti attacchi contro i Rom nel quartiere Ponticelli di Napoli, in Italia, la FRA ha pubblicato una *Relazione sugli avvenimenti*<sup>1</sup>

Per studiare più minuziosamente come i cittadini dell'UE esercitano questo diritto fondamentale “nella realtà”, la FRA<sup>2</sup> ha avviato nel 2008 un progetto basato su una ricerca sul campo qualitativa. La ricerca è stata condotta nel 2009 in Francia, Finlandia, Italia, Spagna e Regno Unito giacché questi paesi forniscono una gamma ampia e contrastante di caratteristiche che rispecchiano in senso generale l'esperienza dei cittadini comunitari Rom nei paesi “ospitanti”.

Molte delle questioni sollevate nella relazione sono pertinenti per i cittadini comunitari non-Rom, poiché le esperienze dei Rom offrono una buona base di riflessione sulle conseguenze dell'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente per molti dei cittadini più vulnerabili dell'UE. In tal senso, il caso dei Rom serve da cartina al tornasole: le conseguenze per alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'UE costituiscono un indicatore importante delle sfide affrontate da tutti i cittadini nella vita quotidiana.

*“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 ...”.*

Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom, 2914a riunione del Consiglio “affari generali”, Bruxelles, 8 dicembre 2008

In base alle stime dell'Eurostat, nel 2008 circa 8 000 000 di cittadini dell'UE esercitavano il loro diritto alla libertà di circolazione e soggiorno. Su una popolazione totale dell'Unione di 499 794 855 abitanti, questo dato rappresenta circa l'1,6% della popolazione complessiva. Non esistono dati ufficiali circa il numero di cittadini dell'UE che esercitano il loro diritto alla libera circolazione disaggregati per origine etnica.

---

<sup>1</sup> Disponibile all'indirizzo: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08\\_it.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_it.pdf) (01.12.2009).

<sup>2</sup> La ricerca è stata condotta nell'ambito di un contratto di servizi con la FRA dal Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) che ha cooperato 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).



## Perché e come si spostano i Rom in seno all'UE?

*“In Romania mi aspetto di mangiare un pasto al giorno; in Finlandia mi aspetto di mangiare tre pasti al giorno. Ecco la differenza”.*

Intervista a un uomo Rom, Finlandia, 09.05.09

*“Noi Rom esistiamo, ma non esistiamo; per le cose importanti non contiamo nulla ... Qui sono stata trattata bene, non ho mai pensato che le persone avrebbero potuto trattarmi così bene”.*

Intervista a una donna Rom, Spagna, 02.03.09

*“Non ho mai subito alcuna forma di discriminazione. I motivi per cui siamo venuti qui erano puramente economici. Siamo cittadini dell'UE e, in quanto tali, abbiamo il diritto di recarci ovunque nell'UE senza essere controllati da autorità nazionali o internazionali solo perché siamo Rom”.*

Intervista a una donna Rom, Regno Unito, 30.03.09

La ricerca evidenzia che la povertà e il razzismo costituiscono i fattori principali che “spingono” i Rom ad abbandonare il proprio paese di origine e, tra questi, la povertà viene indicata dagli intervistati come il motivo precipuo. Un aspetto distintivo dell'esperienza della povertà nei paesi di origine è rappresentato dalla disoccupazione, ma anche la segregazione e un senso di “non appartenenza” costituiscono “fattori espulsivi” importanti. Tra i fattori che richiamano i Rom in taluni paesi di destinazione vi sono le presunte prospettive di trovare un lavoro e di migliorare il proprio tenore di vita. Tuttavia, come si evince dalle risposte, tali aspirazioni possono altresì essere associate a idee ottimistiche su quanto migliore possa essere la vita nei paesi di destinazione. La ricerca ha mostrato che i Rom tendono a migrare soprattutto da aree specifiche nei propri paesi di origine.

Per quanto riguarda il campione di età, la ricerca ha rivelato che tendono a spostarsi per lo più giovani uomini e giovani donne in età adulta; i bambini invece accompagnano i genitori in alcuni casi e sono “lasciati indietro” in altri. La discriminazione multipla può influenzare gruppi specifici combinando l'esclusione e la disuguaglianza che affrontano i Rom a causa della loro origine etnica con quanto subiscono come donne, bambini, anziani o persone con disabilità. L'esperienza delle donne Rom può essere molto differente da quella degli uomini Rom, rispecchiando una disuguaglianza di genere all'interno della stessa popolazione Rom, nonché disuguaglianze di genere negli Stati membri di destinazione. Tuttavia, la ricerca ha rivelato che le relazioni di genere sono state a volte influenzate positivamente da un ambiente sociale più “liberale” nel paese di destinazione.

## Principali risultati

La ricerca ha documentato un'ampia varietà di esperienze. Vi sono Rom per i quali l'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno ha funzionato molto bene. Hanno trovato nuove opportunità e si sono integrati con ottimi risultati nella società portando benefici per se stessi e per i paesi di destinazione. A volte sono stati accolti positivamente e integrati in modo attivo. Tuttavia vi sono anche quelli con poche esperienze positive di circolazione e scarse prospettive di trasformare favorevolmente tale condizione.

Sebbene non siano disponibili dati precisi, sembra che il numero dei cittadini comunitari Rom che si spostano in altri Stati membri e i loro paesi di origine vari considerevolmente. Anche le risposte al loro arrivo sono state differenti, e la ricerca ha identificato elementi di un discorso di “*panico morale*”, associato in particolare a stereotipi circa la “criminalità degli zingari” da parte dei media e di alcuni leader politici e di opinione in vari paesi.

Più in generale, la ricerca ha rivelato che i Rom hanno più possibilità di essere relativamente integrati negli Stati membri che hanno avviato esperienze di integrazione dei gruppi e delle minoranze migranti, ivi comprese, ovviamente, le minoranze Rom e *Travellers*. Hanno meno possibilità di essere integrati nelle società che sono – o si percepiscono – etnicamente omogenee.

L'impatto della crisi economica e l'aumento di attacchi violenti perpetrati contro i Rom in alcuni dei paesi di origine e destinazione emergono in tutta la ricerca. Alcuni partecipanti hanno sostenuto che la crisi economica ha aggravato le ragioni socio-economiche alla base dell'abbandono del loro paese di origine. Altri hanno affermato che il crescente tasso di disoccupazione, nonché l'aumento di xenofobia e razzismo fondati sull'idea che le popolazioni migranti stanno “prendendo i nostri posti di lavoro e le nostre risorse” possono influire negativamente sulla loro situazione in alcuni paesi di destinazione.

In tutti i paesi esaminati, gli intervistati hanno identificato un problema che impedisce loro di essere integrati nella società dello Stato membro ospitante: la difficoltà nel trovare un impiego nel mercato del lavoro formale del paese di destinazione prescelto. In alcuni casi ciò può influire sulla loro possibilità di accedere alla registrazione della residenza, poiché questa esclusione impedisce di rispettare i criteri di base per godere del diritto alla libera circolazione, nello specifico un lavoro o risorse sufficienti.

La registrazione della residenza è fondamentale, specie per i cittadini dell'UE socialmente svantaggiati, quali i Rom, per consentir loro di avere accesso all'assistenza sociale e a misure di integrazione nel mercato del lavoro, ivi compreso, per esempio, il sostegno nel cercare un impiego nonché una formazione professionale o linguistica.

## La situazione dei Rom nei paesi di destinazione

### Esperienze con i controlli alla frontiera

*“Quando siamo arrivati su un aereo ad agosto 2008 e ci siamo avvicinati al controllo delle frontiere e dell’immigrazione [del Regno Unito], il funzionario non ha fatto altro che guardare i nostri passaporti. Siamo cittadini dell’UE e dunque non c’è stato bisogno di controlli più approfonditi”.*

Intervista con una famiglia Rom, Regno Unito, 12.04.09

Nelle interviste condotte per la presente ricerca i partecipanti Rom che hanno attraversato le cosiddette frontiere Schengen (a oggi in Irlanda, Bulgaria, Romania e nel Regno Unito) hanno descritto le loro esperienze in generale in termini positivi. Tuttavia alcuni, nel *lasciare* il proprio paese o nel *farvi rientro*, hanno avuto esperienze di “profilo etnico” connesso a pratiche di corruzione. Gli intervistati erano a conoscenza del loro diritto generale di circolare liberamente, ma meno dei diritti e degli obblighi concernenti il soggiorno dei cittadini dell’UE in un altro Stato membro oltre il periodo iniziale di tre mesi.

Il sondaggio EU-MIDIS della FRA<sup>3</sup> ha cercato di scoprire se i Rom, intervistati casualmente in sette Stati membri, che avevano viaggiato negli ultimi 12 mesi al di fuori del proprio paese fossero stati fermati ai valichi di frontiera nel rientrare al proprio paese di origine e, in tal caso, se ritenessero di essere stati bloccati proprio sulla base della loro origine minoritaria. Solo pochi dei Rom intervistati avevano viaggiato al di fuori del proprio paese (in Bulgaria l’8%, in Repubblica ceca il 5%, in Grecia il 6%, in Ungheria il 7%, in Polonia l’11%, in Romania il 14% e in Slovacchia il 12%) e tra questi ha dichiarato di essere stato fermato il 58% in Bulgaria, l’80% nella Repubblica ceca, il 48% in Grecia, il 60% in Ungheria, il 24% in Polonia, l’80% in Romania e il 61% in Slovacchia. Tra quelli fermati, il 25% in Bulgaria, il 48% nella Repubblica ceca, il 31% in Grecia, il 9% in Ungheria, il 44% in Polonia, il 6% in Romania e il 41% in Slovacchia ha ritenuto di essere stato selezionato a causa della propria origine etnica. Il fatto che quattro dei cinque paesi di destinazione inclusi nella presente relazione (con l’eccezione del Regno Unito) siano nell’area Schengen e senza

---

<sup>3</sup> EU-MIDIS ha intervistato la popolazione Rom in sette Stati membri dell’UE (Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia). In base ai risultati del sondaggio, i Rom in questi paesi appartengono soprattutto a minoranze già presenti, vale a dire sono cittadini nazionali nati nei paesi in cui sono stati intervistati (97%-100%). La percentuale di “immigranti” tra i Rom è di gran lunga la più alta nella Repubblica ceca, dove il 12% degli intervistati ha indicato di essere nato al di fuori del paese (anche altrove nella ex Cecoslovacchia - vale a dire nella Repubblica slovacca). Per maggiori informazioni, cfr. [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm) (01.12.2009).

controlli alla frontiera esterna di terra e di mare riduce fortemente la possibilità di riscontrare questo tipo di problema.

La ricerca ha mostrato variazioni significative nelle esperienze di vita nei paesi di destinazione in rapporto alle opportunità di occupazione, nonché nell'accesso agli alloggi, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e alla previdenza sociale. L'occupazione influisce notevolmente su tutte le altre aree della vita sociale. Se i Rom riescono a ottenere un impiego nel mercato del lavoro formale, hanno più possibilità di poter registrare la propria residenza e avere un accesso migliore ai servizi, ivi compreso, cosa di fondamentale importanza, l'alloggio; laddove ciò non sia possibile, incontrano una serie di barriere, a cominciare dall'impossibilità di registrare la propria residenza, il che limita l'accesso all'assistenza sociale e al sostegno all'integrazione. In questo caso i cittadini comunitari Rom non soddisfano le condizioni per esercitare il loro diritto alla libertà di circolazione e soggiorno.

## Registrazione della residenza

*“Nel caso dei Rom rumeni, se non hanno un documento [il certificato di residenza], non possono pagare per ricevere l'acqua, non possono stipulare un contratto per la fornitura elettrica e non possono seguire i percorsi occupazionali ... In tal modo, queste persone non esistono”.*

Intervista a un funzionario della provincia di Napoli, Italia, 05.03.09

L'incapacità di portare a termine la registrazione della residenza nel paese di destinazione ha un “effetto domino” sul godimento dei principali diritti civili, politici, economici e sociali, per esempio il diritto di votare nelle elezioni locali ed europee, l'accesso ai sistemi sanitari nazionali e agli alloggi pubblici, ecc.

Le difficoltà con la registrazione della residenza riguardano chi non è in grado di ottenere un impiego nell'economia formale, giacché una condizione della direttiva sulla libertà di circolazione per assicurare il diritto di soggiorno oltre i tre mesi è quella di essere lavoratore subordinato o autonomo ovvero di disporre per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, per non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

La direttiva sulla libertà di circolazione consente agli Stati membri di introdurre disposizioni più favorevoli. Per esempio, la Spagna ha recepito la direttiva sulla libertà di circolazione mediante regio decreto 240/2007 omettendo ogni riferimento alle “condizioni sufficienti” nonché creando un diritto incondizionato di soggiorno per i cittadini dell'Unione. Questo approccio favorisce largamente l'inclusione sociale dei cittadini dell'UE (sia Rom che non).

Apparentemente i Rom riscontrano maggiori difficoltà nel rispettare i requisiti per l'esercizio del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno. Ciò rende

difficile il soggiorno e l'integrazione per molti cittadini comunitari Rom. La relazione della Commissione europea sull'applicazione della direttiva sulla libertà di circolazione ha messo in evidenza che 12 Stati membri hanno recepito il concetto di "risorse sufficienti" in modo incorretto o ambiguo, tra cui l'Italia e la Finlandia. I problemi riguardano soprattutto la definizione dell'importo minimo considerato "sufficiente" e la mancata adozione di decisioni sulla base di situazioni personali.

## "Criminalità Rom" e lavoro nell'economia informale

*"Non mi piace chiedere l'elemosina. In Romania non chiedevo l'elemosina, ho dovuto imparare a farlo qui [in Finlandia] perché non sono riuscita a trovare un altro lavoro. Non c'è lavoro per le donne Rom qui. Che altro posso fare?"*

Intervista a una donna Rom, Finlandia, 06.05.09

Sebbene gli intervistati non abbiano fatto alcun riferimento specifico alla vittimizzazione criminale o all'impegno in attività illegali, le fonti dei mezzi di comunicazione hanno spesso parlato della "criminalità Rom", generalmente nel contesto del traffico o dei reati minori. Considerata la scarsità dei dati pertinenti della giustizia penale disaggregati per origine etnica, tali riferimenti sollevano questioni importanti rispetto alla validità di questo tipo di informazioni e al loro impatto sugli stereotipi e sui pregiudizi che interessano i Rom. Alla luce della vulnerabilità dei Rom alla vittimizzazione criminale, in particolare relativamente al traffico, sono perciò necessarie ulteriori indagini basate su informazioni solide e affidabili.

Dalla ricerca è emerso che l'attività economica nell'economia informale e altre attività, quali l'accattonaggio, sono comuni tra i Rom, considerate le difficoltà di accesso al mercato del lavoro formale. La testimonianza diffusa di coinvolgimento in attività di accattonaggio nonché in quelle dell'economia informale solleva questioni profonde. Innanzitutto, in che misura i Rom desiderano in realtà essere coinvolti in tali attività e, in secondo luogo, come dovrebbero reagire le autorità, specialmente quando queste attività rappresentano l'unico mezzo di sussistenza.

Gli intervistati hanno suggerito che molte delle persone coinvolte nell'accattonaggio preferirebbero piuttosto essere regolarmente impiegate, visto che l'accattonaggio è considerato un comportamento "deviante" in gran parte dei paesi di destinazione e talvolta, in talune forme, illegale. Nel corso della ricerca, le risposte pubbliche e ufficiali alla presenza dei Rom si sono spesso rivolte negativamente a questo tipo di attività dei Rom, prestando al contempo meno attenzione alle barriere di accesso all'occupazione formale, come i bassi livelli di istruzione e competenze determinati dalla discriminazione storica o dalla mancanza di competenze linguistiche.

## Politiche e misure

I risultati della ricerca evidenziano che, oltre alle misure informative della Commissione europea, vi sono in generale scarse prove di iniziative specifiche per informare i cittadini in merito ai diritti alla libertà di circolazione in seno all'UE e promuovere la loro integrazione. La mancanza di risposte politiche è preoccupante nel caso dei Rom, considerato che vengono generalmente riconosciuti come uno dei gruppi più vulnerabili dell'UE.

In modo più positivo, la politica degli Stati membri sull'uguaglianza delle minoranze etniche in generale e in particolare sull'uguaglianza dei Rom può fornire un contesto strutturale di lavoro con i cittadini comunitari Rom. Questo elemento può essere positivo o negativo a seconda del caso. Per esempio l'integrazione del sostegno per i cittadini comunitari Rom in una politica progressiva e ben sviluppata per i cittadini Rom in Spagna rappresenta un modello utile. Nel Regno Unito, l'esperienza dei Rom provenienti da altri Stati membri riceve spazio nelle politiche generali sui gruppi etnici minoritari e sugli immigranti e nelle politiche specifiche su zingari e *Travellers*. Al contrario, la politica in Italia tende a raggruppare tutti i Rom e i Sinti insieme – cittadini nazionali, cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi – in un modo che potrebbe violare i diritti fondamentali.

## Buone prassi

La ricerca ha individuato buone prassi principalmente a livello locale e in contesti in cui le autorità locali si sono occupate costruttivamente di questioni relative a Rom e *Travellers* e/o di questioni connesse ai Rom provenienti da altri Stati membri dell'UE. Tali buone prassi risultano particolarmente efficaci quando esprimono le aspirazioni ed esperienze dei Rom e quelle dei cittadini delle “comunità ospitanti” nonché quando gli interventi assumono un approccio olistico incentrato simultaneamente su questioni interdipendenti quali occupazione, alloggio, istruzione, ecc.

Gli interventi della società civile hanno prodotto migliori risultati in presenza di una collaborazione costruttiva relativamente solida tra autorità pubbliche e ONG. Quanto più le collaborazioni sono attive – la “condivisione delle attività” tra tutti i diversi settori e livelli: legislativo, volontario e comunitario, nonché a livello di amministrazioni sovranazionali, nazionali, regionali e locali – tanto più un programma è in grado di offrire ai cittadini comunitari Rom un servizio positivo, olistico e inclusivo. Si sottolinea inoltre che le sinergie verticali e orizzontali risultano fondamentali, in quanto nessuno di questi interventi può funzionare in forma isolata.

La ricerca suggerisce inoltre che le iniziative locali su scala ridotta possono rivelarsi importanti quanto quelle su larga scala, in quanto agiscono a livello delle famiglie nell'effettivo esercizio della loro libertà di circolazione piuttosto che nel contesto di una più astratta nozione di “Rom”, sia essa intesa in maniera

negativa o positiva. A questo microlivello, i cittadini e le autorità locali possono conoscere e relazionarsi con le singole famiglie Rom in quanto persone, con un conseguente aumento dell'empatia e della solidarietà.

## Conclusioni

Molte delle questioni sollevate nella presente relazione non sono specifiche per i Rom. Ma il caso dei Rom serve da cartina al tornasole: le conseguenze per alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'UE costituiscono un indicatore importante delle sfide affrontate da tutti i cittadini nella vita quotidiana.

I Rom stanno esercitando il loro diritto di circolare e di soggiornare liberamente nell'ambito di importanti fattori espulsivi o attrattivi. Tutte le prove indicano che questa circolazione è destinata a continuare. I fattori espulsivi nei paesi di origine implicano una combinazione di povertà e razzismo. La disoccupazione rappresenta un aspetto distintivo dell'esperienza di povertà nei paesi di origine. I fattori attrattivi comprendono le aspirazioni a un migliore tenore di vita, soprattutto la prospettiva di trovare un impiego sia nell'economia formale che informale.

La ricerca ha identificato una dinamica specifica dei Rom che desta particolari preoccupazioni. Innanzitutto le risposte all'arrivo dei cittadini comunitari Rom sono spesso negative. In secondo luogo, sono state identificate specifiche risposte politiche anti-Rom. In terzo luogo, le politiche e prassi esistenti possono avere un impatto negativo sui Rom che esercitano il loro diritto alla libera circolazione, pur se in modo involontario.

Le esperienze dei Rom che si sono trasferiti in un altro Stato membro sono state molto differenti nei vari paesi di destinazione in relazione agli alloggi, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e alla previdenza sociale. Nella ricerca è stata registrata una serie ininterrotta di esperienze, dall'integrazione all'esclusione, passando da quelle in generale positive a quelle che hanno comportato un profondo immiserimento. Le esperienze positive di progressiva e significativa integrazione e di mobilità sociale negli Stati membri di destinazione possono essere considerate buone prassi. Tuttavia, l'esclusione di molti cittadini comunitari Rom nella società del proprio Stato membro di origine e in quello ospitante crea barriere insormontabili all'occupazione formale e alla capacità di dimostrare di avere "risorse sufficienti", il che ha un effetto domino sulla loro capacità di registrarsi e, conseguentemente, di avere accesso a diritti civili e politici, nonché economici e sociali. Ciò solleva questioni profonde riguardo l'efficacia delle politiche di inclusione.

A grandi linee, l'esclusione dall'assistenza sociale incide in misura predominante su donne, bambini, anziani e disabili. Le risposte politiche esistenti evidenziano una ridotta sensibilità alle questioni dell'uguaglianza di genere o ad altre questioni di discriminazione multipla. Chiaramente, mentre si sviluppa la risposta alla situazione dei Rom provenienti da altri Stati membri, è necessario integrare sensibilità alle questioni inerenti a sesso, età, disabilità e di

altro tipo nell'ambito delle strategie generali di sostegno e di assegnazione di risorse.

L'Unione europea e i suoi Stati membri devono dunque adottare politiche mirate, basate su diritti integrati e su norme fondate sull'uguaglianza nonché promuovere la coesione sociale e rispettare la promessa del "*Civis Europaeus sum*".

## Pareri

La FRA elabora pareri basati su dati oggettivi al fine di sostenere le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri nell'adottare provvedimenti o formulare linee di azione all'interno delle rispettive sfere di competenza per rispettare pienamente i diritti fondamentali. In questo contesto, basato sulla ricerca estensiva sulle difficoltà incontrate dai cittadini comunitari Rom che si trasferiscono in altri Stati membri dell'UE, la FRA offre i seguenti pareri.

Come sostenuto nell'aprile 2009, il Parlamento europeo "è 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).

Mentre i pareri della FRA sono incentrati a livello di autorità europee, nazionali e locali, per l'effettiva ideazione e attuazione delle politiche e dei provvedimenti è essenziale un approccio di partenariato integrato, cooperativo e coordinato tra livelli verticali e orizzontali di governo. Molti dei pareri non sono specifici per i Rom.

## Istituzioni dell'Unione europea

La Commissione europea dovrebbe sviluppare, utilizzando la struttura della piattaforma integrata sui Rom dell'UE, una strategia quadro per l'inclusione dei Rom, che fissa norme e indicatori minimi comuni per le politiche di inclusione sociale indirizzate ai Rom in tutta l'Unione europea.

La Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione l'idea di subordinare lo stanziamento di taluni fondi strutturali dell'Unione europea allo sviluppo e all'attuazione di efficaci politiche di inclusione dei Rom indirizzate anche ai cittadini comunitari Rom di altri Stati membri dell'UE.

## Stati membri

Gli Stati membri devono assicurare che qualsiasi misura adottata che incide direttamente o indirettamente sui cittadini dell'UE di origine Rom sia rispettosa



dei principi stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e conforme alla direttiva sull'uguaglianza razziale che vieta esplicitamente la discriminazione diretta e indiretta.

Gli Stati membri devono garantire il corretto recepimento della direttiva sulla libertà di circolazione come indicato nella recente relazione della Commissione europea e in linea con gli orientamenti adottati dalla Commissione il 2 luglio 2009.

Gli Stati membri dovrebbero facilitare l'esercizio del diritto fondamentale di circolare e soggiornare liberamente sviluppando politiche nazionali proattive e orientate all'inclusione, attraverso un processo consultivo che tenga conto delle esperienze e delle preoccupazioni delle autorità locali, della società civile e dei cittadini comunitari stessi.

Gli Stati membri dovrebbero condurre sondaggi periodici destinati a raccogliere dati disaggregati per cittadinanza, genere, età, origine etnica al fine di monitorare il livello di inclusione nelle società ospitanti dei cittadini UE che hanno esercitato il loro diritto alla libertà di circolazione.

Gli Stati membri dovrebbero eliminare gli ostacoli pratici alla registrazione della residenza incontrati dai cittadini, garantendo coerenza nei processi di registrazione e nei requisiti a livello locale.

Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i bambini presenti nel loro territorio abbiano un accesso pieno e paritario alla scuola dell'obbligo, indipendentemente dalla condizione amministrativa, eliminando qualsivoglia requisito relativo al soggiorno dai processi di iscrizione scolastica.

Gli Stati membri dovrebbero garantire che le espulsioni dei cittadini dell'UE non siano ordinate per il mancato rispetto del requisito relativo alla registrazione della residenza.

Gli Stati membri dovrebbero rispettare pienamente il loro obbligo giuridico 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 libertà di circolazione).

Gli Stati membri dovrebbero pubblicare e diffondere ampiamente in cooperazione con le organizzazioni della società civile le informazioni sui diritti dei cittadini dell'UE che risiedono sul loro territorio nonché sui requisiti e sui processi opportuni per realizzare tali diritti, inserendo tutte le considerazioni specifiche del paese di origine. Tali informazioni dovranno essere esposte in un linguaggio semplice e tradotte nella lingua o nelle lingue nazionali di altri Stati membri dell'UE, secondo il caso, tra cui le lingue minoritarie come il Romani.

Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e/o migliorare politiche di inclusione dei Rom e misure mirate in particolare alle esigenze dei cittadini comunitari Rom provenienti da altri paesi dell'UE:

- partecipando pienamente e in modo efficace alla piattaforma integrata sui Rom dell'UE;
- sostenendo e promuovendo lo sviluppo di una strategia quadro comune per l'inclusione dei Rom a livello UE;
- utilizzando in modo più innovativo i fondi strutturali e, in particolare, il Fondo sociale europeo per sostenere l'inclusione dei Rom provenienti da altri Stati membri e combattere la discriminazione perpetrata nei loro confronti.

## Autorità locali

Le autorità locali, in stretta cooperazione con i governi nazionali, dovrebbero esaminare e sopprimere le misure e le politiche che non sono conformi alla direttiva sulla libertà di circolazione.

Le autorità locali, in stretta cooperazione con i governi nazionali, dovrebbero adottare urgentemente le misure per incoraggiare e assistere i cittadini dell'UE a liberarsi dal lavoro informale e a trovare un'occupazione nel mercato del lavoro formale, ivi comprese forme di lavoro autonomo.

Le autorità locali dovrebbero sviluppare ed esporre pubblicamente le informazioni sui processi e sui requisiti locali per la registrazione della residenza. Tali informazioni dovrebbero essere disponibili nella lingua o nelle lingue nazionali di altri Stati membri dell'UE, secondo il caso, tra cui le lingue minoritarie, come il Romani.

Le autorità locali dovrebbero comunicare in modo ampio i benefici connessi alla registrazione nonché condurre campagne per promuovere la registrazione a livello locale. Le organizzazioni della società civile dovrebbero costituire un partner importante in questo senso.

Le autorità locali dovrebbero consentire e incoraggiare fortemente i cittadini dell'Unione, compresi i Rom, a impiegare i programmi di formazione professionale, linguistica e di altro tipo per migliorare la loro occupabilità. Dovrebbero altresì garantire che i cittadini dell'UE registrati abbiano parità di accesso agli alloggi sociali comunali.

Le autorità locali dovrebbero mettere a punto e attuare interventi che sostengano specificamente l'integrazione dei cittadini comunitari Rom nel mercato del lavoro locale. Nel mettere a punto e attuare tali interventi, le autorità dovrebbero attivamente impegnarsi con i beneficiari e legare strettamente con le agenzie locali per il collocamento, le organizzazioni della società civile e i datori di lavoro locali.

Commissione europea

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

**La situazione dei cittadini comunitari Rom che si trasferiscono e stabiliscono in altri Stati membri dell'UE**

**Relazione di sintesi**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2010 - 16 pagg. - 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-571-1

doi: 10.2811/64159

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-31-09-231-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](mailto:information@fra.europa.eu)**

**<http://fra.europa.eu>**

ISBN 978-92-9192-571-1



9 789291 925711