



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

La vicenda dei Rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione*

di Sergio Carrera e Massimo Merlino**

* Il saggio sviluppa la relazione tenuta da Sergio Carrera al convegno *Immigrazione e cittadinanza inclusiva*, tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "Roma Tre", il 24 novembre 2014, organizzato nell'ambito delle iniziative promosse dall'Unità di ricerca Roma Tre, che partecipa al PRIN (2010-2011) *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*.

** Sergio Carrera è Senior Research Fellow al Centro Studi per le Politiche Europee di Bruxelles (Ceps) e Capo dell'Unità di ricerca Giustizia e Affari Interni. Massimo Merlino è un ex-Ricercatore del Ceps. Gli autori esprimono la loro gratitudine ai funzionari delle Istituzioni europee (in particolare della Direzione Generale Giustizia e della Commissione europea), dell'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE (Fra) e della Rappresentanza permanente della Romania presso l'Ue che sono stati intervistati per questo Report. Ringraziano inoltre l'European Network Against Racism and Xenophobia (Enar) e Mannon Fillonneau dell'European Roma Right Centre (Errc) per tutte le informazioni ricevute.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

1. 2010, inizio della controversia Francia - Ue

Il discorso dell'ex-presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, tenutosi a Grenoble il 30 luglio 2010, può essere considerato come l'inizio della c.d. "vicenda dei Rom in Francia". Il discorso faceva seguito a una serie di disordini conseguenti l'uccisione, da parte della polizia, di due uomini di etnia rom, l'uno colpevole di non essersi fermato a un posto di blocco, l'altro durante una rapina a mano armata¹. In quell'occasione Sarkozy dichiarò «guerra contro trafficanti e criminali» e richiese una riforma politica per migliorare «la lotta contro l'immigrazione irregolare» e prevenire «gli abusi del diritto di libera circolazione» e «la creazione incontrollata di campi rom»². Fece inoltre riferimento all'esistenza di 539 «campi illegali» sul territorio francese e annunciò un piano per il loro sgombero in un periodo di tre mesi. Tali dichiarazioni, oltre che a rafforzare il sentimento di criminalizzazione dei Rom già diffuso nell'opinione pubblica, servirono a preparare il terreno per i rimpatri dei Rom comunitari, in particolare di quelli di nazionalità rumena (Barbulescu 2012)³.

¹ V. *Une gendarmerie attaquée à la hache dans le Loir-et-Cher*, in *Le Monde*, 16 luglio 2010. V. anche *La nuit a été plus calme à Grenoble, quadrillée par les forces de l'ordre*, ivi, 17 luglio 2010.

² V. E. Nunès, *Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble*, in *Le Monde*, 30 luglio 2011, visibile su www.lemonde.fr/politique/article/2011/07/30/ce-que-nicolas-sarkozy-a-fait-du-discours-de-grenoble_1553877_823448.html (consultato il 2 aprile 2015).

³ V. anche Parker (2012). Sulle modalità con cui le espulsioni di Rom rumeni sono diventate un nuovo simbolo delle politiche francesi, v. Bertossi (2010).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Lo sgombero dei campi rom ebbe inizio nell'agosto 2010.⁴ In una dichiarazione del 30 agosto 2010, l'ex-ministro dell'immigrazione Eric Besson affermò che in un mese 128 «insediamenti illegali» erano stati chiusi e 979 cittadini bulgari e rumeni erano stati rimpatriati (828 “volontariamente” e 151 forzosamente)⁵. Secondo le autorità francesi, un compenso di € 300 per adulto e € 100 per bambino venne corrisposto sotto forma di “aiuto al ritorno” a coloro che “volontariamente” erano disposti a ritornare nel proprio Paese d'origine⁶. Inoltre, al fine di impedire ai cittadini rumeni e bulgari di ritornare in Francia, ai destinatari di questo “incentivo al rimpatrio” venne richiesto di firmare un modulo, accompagnato dalle loro impronte digitali, secondo cui non avrebbero ricevuto quel compenso per una seconda volta, se rientrati in Francia.

Gli annunci di Sarkozy generarono accese reazioni da parte di organismi nazionali e sovranazionali, comprese quelle dei vertici istituzionali dell'Unione europea (Ue)⁷. Il Parlamento europeo fu tra i primi a condannare la politica francese. In una risoluzione del settembre 2010,

⁴ Vedi: gli articoli sul sito *Bbc France starts removing Roma Camps*, 6 agosto 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10892669> e *France rounds up hundreds of Roma*, 12 agosto 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10955717> (consultato il 2 aprile 2015).

⁵ Vedi anche la conferenza stampa dell'ex-ministro Eric Besson sulle misure prese dalle autorità francesi e la loro compatibilità con il diritto dell'Ue, 27 agosto 2010.

⁶ Sul sistema francese dei “ritorni umanitari” e le conseguenze per i diritti umani v. Cahn e Guild (2008, 47-48).

⁷ V. L. Davies, *French Roma expulsions under fire from all sides*, in *The Guardian*, 24 agosto 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/24/france-roma-expulsions-backlash> (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Sull'espulsione dei Rom dalla Francia, il Parlamento europeo esortava la Francia a sospendere immediatamente le espulsioni⁸, e condannava le dichiarazioni pubbliche dei leader del Governo francese che evocavano legami tra Rom e criminalità, e presentavano i gruppi rom come una «minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza» e un «onere per il sistema di assistenza sociale». Inoltre, la risoluzione sottolineava l'incompatibilità di tali misure con il diritto comunitario, a causa della loro natura discriminatoria sulla base della razza e dell'origine etnica, e criticava la risposta tardiva e limitata da parte della Commissione europea che, in qualità di custode dei Trattati, avrebbe dovuto occuparsi di verificare la compatibilità delle misure francesi con le direttive comunitarie in materia di non discriminazione e libera circolazione⁹.

La compatibilità delle misure francesi con il diritto dell'Ue divenne fonte di preoccupazione per l'allora neo-costituita Direzione Generale (DG) Giustizia, guidata dall'allora vicepresidente della Commissione europea Viviane Reding. In una nota informativa congiunta su *La situazione dei Rom in Francia e in Europa*, pubblicata il 1° settembre 2010, la Reding e i commissari László Andor (Occupazione, affari sociali e inclusione) e Cecilia Malmström (Affari interni), sottoposero al collegio dei commissari la questione di legittimità delle pratiche francesi, dal punto di vista del diritto comunitario. La nota sottolineava che la Francia sarebbe stata in violazione del diritto comunitario, se le misure fossero state mirate su un certo gruppo, sulla base della nazionalità, razza o origine

⁸ European Parliament, *Motion for a Resolution on the expulsion of Roma from France*, n. 0312/2010, 9 settembre 2010.

⁹ Paragrafi 11 e 12 della risoluzione.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

etnica. Sembra che, nel corso di una riunione a porte chiuse con gli ex-ministri francesi Eric Besson e Pierre Lellouche, le commissarie Reding e Malmström avessero ricevuto rassicurazioni politiche sul fatto che le misure francesi non erano indirizzate a gruppi etnici specifici.

Queste rassicurazioni furono tuttavia palesemente contraddette da un documento governativo trapelato sui *media*¹⁰ in cui l'allora Ministero dell'interno francese invitava i prefetti a perseguire la politica di sgomberi ed espulsioni, dando priorità «agli accampamenti illegali dei Rom»¹¹. Dopo la divulgazione di questo documento, una nuova circolare venne rilasciata il 13 settembre 2010 dal ministro dell'Interno in cui venne soppresso qualsiasi riferimento esplicito ai Rom¹². Questo provvedimento fu accompagnato da una controversa dichiarazione del segretario di Stato francese per gli Affari europei Pierre Lellouche che, in risposta alle pressioni ricevute da parte della Commissione europea, affermava che l'unico «custode dei trattati è il popolo francese»¹³.

La reazione della Commissione non si fece attendere. In un discorso pronunciato il 14 settembre 2010,¹⁴ la vicepresidente Reding qualificò la

¹⁰ Documento pubblicato su *Le Canard sociale* il 9 settembre 2010.

¹¹ Circolare IOC/K/1016329/ J del 24 giugno 2010 del Ministero degli interni, intitolata *Evacuation des Campements Illicits*, pubblicata il 5 agosto 2010.

¹² www.lefigaro.fr/assets/pdf/circulaire-hortefeux.pdf (consultato il 2 aprile 2015).

¹³ www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5JlvxEBvmuOKyQ49CTY1WZvkOSVw.

¹⁴ Dichiarazioni di Viviane Reding sugli ultimi sviluppi della situazione dei Rom, Brussels, 14 settembre 2010, conferenza stampa, (www.youtube.com/watch?v=4eecgXi_D3M, consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

situazione in Francia come una «vergogna» e come «profondamente preoccupante», e aggiunse:

«... Persone vengono rimosse da uno Stato membro dell'Unione europea solo perché appartengono a una certa minoranza etnica. Pensavo che, dopo la seconda guerra mondiale, l'Europa non avrebbe dovuto assistere ancora una volta ad una situazione del genere. Ma chiarisco che la mia pazienza si sta esaurendo: quel che è troppo è troppo. Nessuno Stato membro può aspettarsi un trattamento speciale, soprattutto quando ci sono in gioco le leggi e i valori fondamentali dell'Unione europea. *Questo vale oggi per la Francia. Ciò vale anche per tutti gli altri Stati membri, grandi o piccoli, che si trovasse in una situazione simile. Potete contare su di me per questo*» (corsivo aggiunto).

La commissaria Reding confermò di essere profondamente convinta della necessità di avviare una procedura di infrazione contro la Francia, per l'applicazione discriminatoria della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione e per il mancato recepimento delle garanzie procedurali e sostanziali in caso di espulsioni di cittadini comunitari¹⁵ e chiese alle autorità francesi una spiegazione immediata.

Il discorso della Reding ebbe un forte impatto sul vertice del Consiglio europeo del 16 settembre 2010, in origine destinato a concentrarsi sulle relazioni esterne dell'Unione con partner strategici, che si incentrò invece sulla controversia Rom. È stato riferito che Sarkozy accusò la

¹⁵ V. anche le dichiarazioni alla Bbc (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11437361>, consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Commissione di aver insultato la Francia¹⁶, considerando le parole di Reding come irrispettose e imbarazzanti, e alludendo agli effetti negativi che i suoi commenti avevano innescato a livello internazionale e nazionale¹⁷. Ancor più importante, nel corso di questi dibattiti a porte chiuse, Sarkozy indicò che la Francia intendeva continuare con gli sgomberi dei campi rom e i rimpatri in Romania e Bulgaria¹⁸.

La Commissione decise, il 29 settembre 2010, d'inviare una lettera ufficiale alla Francia, chiedendo la piena attuazione della direttiva 2004/38/CE e affermando che, se il programma di misure di recepimento non fosse stato fornito entro il 15 ottobre 2010, la Commissione avrebbe aperto una procedura d'infrazione contro la Francia.¹⁹ È stato riferito che, appena prima della mezzanotte del 15 ottobre 2010, la Francia comunicò alla Commissione l'intenzione di allineare la sua legislazione nazionale al diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone. «Credo che questo sia un passo positivo: la Francia ha risposto

¹⁶ V. le notizie contenute in <http://www.euractiv.com/future-eu/summit-sees-sarkozy-barroso-clas-news-497878> e <http://www.euractiv.com/future-eu/eus-reding-loses-patience-france-news-497770>.

¹⁷ <http://www.economist.com/node/17103993>; <http://www.liberation.fr/societe/01012289849-l-onu-juge-la-politique-francaise-avec-les-roms-preoccupante>.

¹⁸ <http://www.nytimes.com/2010/09/17/world/europe/17union.html? r=0>.

¹⁹ 29 settembre 2010 – Press Release, European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens. Nel contempo, il 7 ottobre 2010 un'altra questione ha attirato l'attenzione dei media, la pubblicazione di un database della gendarmeria francese sui Rom: si vedano i contenuti di http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/10/08/le-gouvernement-embarasse-apres-la-revelation-d-un-fichier-illegal-sur-les-roms_1422196_823448.html e <http://libertes.blog.lemonde.fr/2010/10/07/le-fichier-des-roms-du-ministere-de-linterieur/>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

al nostro *ultimatum*», commentò la Reding all'agenzia di stampa francese Afp. Nel comunicato ufficiale emesso in data 19 ottobre 2010²⁰, la Commissione concluse che «la Francia ha fatto quello che la Commissione aveva chiesto» e, pertanto, veniva presa la decisione di non avviare la procedura d'infrazione. Il comunicato stampa, tuttavia, dichiarava: «La Commissione europea vigilerà sulla piena attuazione degli impegni assunti dalla Francia, nell'interesse del diritto dell'Unione europea e dei cittadini europei».

Reding annunciò anche l'intenzione della Commissione di concentrarsi sull'«integrazione economica e sociale dei Rom», esaminando come fondi Ue avrebbero potuto contribuire a rafforzare ulteriormente le misure nazionali per l'integrazione dei Rom, all'interno di un Quadro Ue. La Commissaria spiegò inoltre che, mentre la lettera francese rispondeva alla richiesta di garanzie sostanziali e procedurali relative alla libera circolazione, restava in sospeso il tema della discriminazione, sul quale la Commissione avrebbe chiesto ulteriori informazioni alla Francia²¹. Sarkozy, da parte sua, dichiarò di essere «molto contento»²² e che «la ragione aveva trionfato»²³.

²⁰ Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France, MEMO/10/502, Brussels, 19 ottobre 2010.

²¹ *Ibidem*.

²² V. <http://www.france24.com/fr/20101019-procedure-infraction-france-commission-europeenne-machine-arriere-garanties-suffisantes-roms-expulsions>; sullo stesso tema, v. <http://www.euractiv.com/enlargement/french-expulsions-aimed-romanian-news-499461>

²³ V. <http://www.france24.com/fr/20101019-procedure-infraction-france-commission-europeenne-machine-arriere-garanties-suffisantes-roms-expulsions>



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Il 3 novembre 2010, Eric Besson riferì all'Assemblea nazionale francese che nel 2009 il “rimpatrio volontario” di rumeni e bulgari in situazione irregolare era costato € 8,2 milioni (€ 7,5 milioni in “aiuti per il ritorno umanitario” e 0,7 milioni di euro per l'assistenza in re-integrazione) interessando un totale di 11mila “beneficiari”²⁴. È interessante notare che Besson sottolineò come nel corso del 2010 non ci fosse stata una vera e propria rottura con la politica già attuata, ma piuttosto un'accelerazione della cacciata dei “nomadi rumeni” in situazione irregolare, nei mesi di agosto e settembre.

Besson inoltre chiarì che la Francia aveva accettato la richiesta della Commissione, ma che, a suo parere, il problema principale era piuttosto il mancato recepimento nel diritto nazionale francese di una serie di elementi formali previsti dalla direttiva del 2004, cui la Francia aveva replicato con una risposta legale ben sostanziata. Egli dichiarò che non avrebbero avuto la necessità di tali adattamenti perché, nei principi generali del diritto francese, le garanzie richieste già esistevano, come ad esempio il trattamento individuale dei casi. Ma per dimostrare che il Governo francese era «disposto a stabilire buoni rapporti con la Commissione», disse di aver accettato di «fare un gesto» e recepire formalmente tali principi nella legislazione francese.

Cosa è accaduto dopo la fine del 2010 per quanto riguarda gli sgomberi e le pratiche di espulsione dalla Francia (Paragrafo 2)? Quali sono

²⁴ Eric Besson, Assemblea nazionale francese, XIII legislatura, sessione ordinaria 2010-2011, resoconto integrale, sessione di mercoledì 3 novembre 2010 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110039.asp#INTER_13).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

state le risposte da parte della Commissione e degli Stati membri interessati (Paragrafo 3)?

2 .Francia: sgomberi ed espulsioni dei Rom dal 2010 al 2014

I dati statistici ufficiali sugli sgomberi e le espulsioni di cittadini rumeni e bulgari resi pubblici dalle autorità francesi sono scarsi e non permettono di avere un quadro preciso della situazione. Ciò nonostante, a partire dal 2010, le organizzazioni della società civile hanno seguito e monitorato attivamente gli effetti delle politiche e delle pratiche attuate in Francia a danno dei Rom. Secondo diverse Ong, gli sgomberi illegali e le politiche di espulsione dei cittadini comunitari rom, iniziati durante il governo Sarkozy, non solo sono continuati, ma si sono addirittura intensificati sotto il governo Holland.²⁵

2.1 Espulsioni e detenzione amministrativa

Nel 2011, più di 7.400 romeni e 1.250 bulgari hanno ricevuto un ordine di espulsione. Nel corso dei primi tre mesi del 2012, quasi 2.700 ordini di espulsione, «*Obligations de Quitter le Territoire Français*» (Oqtf), sono

²⁵ Per esempio, l'European Roma Rights Centre (Errc) ha evidenziato che «le espulsioni e le evizioni forzate di cittadini europei rom sono continuate ed addirittura moltiplicate con un impatto sproporzionato su donne e bambini» (European Roma Rights Centre 2014, 5)



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

stati emessi per i cittadini rumeni e 340 per i cittadini bulgari²⁶. Molti dei destinatari degli Oqtf (che sono validi per un anno) in pratica non vengono espulsi. Secondo i dati statistici forniti agli autori di questo *report* dalla Rappresentanza permanente della Romania presso l'Ue a Bruxelles, dal 2010 il numero totale di espulsioni forzate di cittadini rumeni da parte della Francia e registrate dalla Polizia di frontiera rumena è aumentato sistematicamente come segue: 1.446 persone rimpatriate nel 2010, 1.931 nel 2011, 2.010 le persone rimpatriate forzatamente nel 2012 e 715 persone costrette a tornare in Romania da gennaio a aprile 2013. Inoltre, mentre sulla base di questi dati non è possibile dimostrare che questi cittadini rumeni erano di etnia rom, interviste condotte per questo *report* confermano che la stragrande maggioranza di queste persone erano effettivamente di etnia rom²⁷.

Alle espulsioni forzate bisogna aggiungere le pratiche di rimpatrio, etichettate dalla legge sull'immigrazione francese come "politiche di rimpatrio volontario o umanitario", che consistevano nella concessione di € 300 ad ogni cittadino rumeno o bulgaro disposto a tornare nel proprio Paese d'origine. Questa politica è stata criticata per non essere realmente "volontaria" e perché principalmente rivolta alle persone di etnia rom provenienti da Romania e Bulgaria (Latraverse 2012; European Roma Rights Centre 2012 a, 6). I dati forniti dalla Polizia di frontiera rumena dimostrano anche un crescente numero di rimpatri "volontari" di cittadini rumeni, effettuati dalle autorità francesi dal 2010. Nel

²⁶ Vedi: <http://www.errc.org/index>.

²⁷ Questo è stato confermato anche in un articolo dell'*International Herald Tribune*, *French promise of change for Roma meets reality*, del 4 giugno 2013.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

2010 erano 4.868 le persone “volontariamente” rimpatriate in Romania, salite nel 2011 a 6.735 e nel 2012 il numero è cresciuto a 8.257²⁸.

Una questione legata alle eventuali espulsioni di cittadini comunitari che merita attenzione è quella della detenzione amministrativa. In una petizione congiunta presentata al Parlamento europeo il 25 febbraio 2015, diverse Ong hanno denunciato l'uso sproporzionato o l'interpretazione troppo ampia, da parte delle autorità francesi, degli Oqtf sulla base di presunte «minacce alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico» e la detenzione amministrativa di cittadini comunitari rom a fini di espulsione²⁹. Mentre la direttiva 2004/38/CE non prevede la possibilità di detenzione, neppure nei casi in cui ai cittadini dell'Unione venga negato il diritto di risiedere nello Stato membro interessato, in pratica i prefetti sembrano applicare la legislazione sull'immigrazione, in particolare l'articolo della legge n. 551 sull'entrata e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo (Ceseda),³⁰ che in alcuni casi permette la detenzione amministrativa.

La detenzione amministrativa di cittadini rumeni e bulgari (presumibilmente) di etnia rom è stata anche confermata dal rapporto del 2013 sui «centri e locali di detenzione amministrativa» presentato da varie

²⁸ Nonostante le richieste dagli autori alla Rappresentanza Permanente della Francia presso l'UE, per poter verificare tali dati statistici, a oggi non è pervenuta alcuna risposta.

²⁹ Petizione visibile su <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/home.html>; base legislativa è la «Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (1)» (il testo normativo si può leggere all'indirizzo <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>).

³⁰ L'articolo R. 551-1, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Ong³¹. Secondo il rapporto, durante il 2013, un totale di 2.205 cittadini dell'UE sono stati detenuti a causa del loro status di irregolari o dopo i primi 3 mesi di soggiorno in Francia. Dal rapporto si evidenzia che la stragrande maggioranza di costoro sono di cittadinanza rumena (1.849) e bulgara (148). Il rapporto ha segnalato, inoltre, che la maggior parte dei rumeni detenuti è stata espulsa entro 5 giorni.³²

La politica francese sulla detenzione amministrativa e sulle espulsioni di cittadini comunitari non può essere compresa, se letta separatamente dalla politica in materia di «sgombero dei campi illegali» e conseguenti evizioni (distruzioni violente di beni e proprietà) a danno della comunità rom.

2.2. Evizioni forzate

Secondo l'European Roma Rights Centre (Errc), sotto il governo Holland gli insediamenti rom continuano ad essere smantellati e le espulsioni hanno luogo «nello stesso modo sommario ed illegale così come sotto il predecessore Nicolas Sarkozy»³³. Un rapporto dell'Errc riporta che il numero delle persone oggetto di evizioni forzate in Francia, in maggioranza Rom di nazionalità rumena, è aumentato da 3.034 nel 2010

³¹ Assfam, Forum Réfugiés, Ftda, Cimad*a, Ordre de Malte. Vedi rapporto: <http://www.lacimade.org/publications/95> (consultato il 2 aprile 2015).

³² Solo in pochi infatti hanno presentato ricorso contro la decisione di espulsione, essendo interessati ad essere rilasciati il più presto possibile. Vedi pag. 23 del rapporto.

³³ <http://euobserver.com/opinion/117366>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

a 21.537 nel 2013, segnando un incremento del 700%³⁴. Secondo i dati di un censimento pubblicato nel 2015 il numero totale delle evizioni del 2014 è di 13.483³⁵. Dato che segna un decremento rispetto all'anno precedente, ma anche la perseveranza del Governo nell'opera di smantellamento forzato dei campi rom.

In un comunicato stampa congiunto l'Association for the Defence of Human Rights (Aedh) e la French League for Human Rights (Ldh) hanno condannato questa situazione³⁶ e sottolineato non solo una completa assenza di cambiamento nella politica francese, ma addirittura il suo rafforzamento³⁷. Anche Amnesty International (Ai) ha denunciato il proseguimento della politica francese sugli sgomberi dei campi rom. Nel report presentato all'European Commission Against Racism and Intolerance (Ecri) nel 2014, Ai ha denunciato che le comunità rom che vivono in Francia continuano a essere oggetto di sgomberi forzati (in assenza di soluzioni abitative alternative) e in molti casi vittime di persecuzione e

³⁴ Precisano gli autori del rapporto che la cifra risulta così alta perché molti dei Rom che non hanno abbandonato la Francia sono stati sgomberati più volte durante l'anno, quindi sono stati contati più volte. V. *Forced Evictions of Roma double in France, as Authorities Pursue Failed, Expensive Policy*, 14 January 2014 (<http://www.errc.org/article/forced-evictions-of-roma-double-in-france-as-authorities-pursue-failed-expensive-policy/4242>); v. pure European Roma Rights Centre (2014, 22).

³⁵ V. il file <http://www.errc.org/cms/upload/file/report%20forced%20evictions%20-%20final%20fr%20.pdf> ; vedi anche: http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/03/la-france-a-expulser-un-camp-de-rom-tous-les-3-jours-en-2014_4569112_3224.html.

³⁶ V. <http://www.aedh.eu/Census-of-forced-evictions-from-1908.html>

³⁷ V. http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/02/06/pres-de-12-000-roms-evacues-de-leurs-campements-en-2012_1828037_3224.html.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

violenza da parte di soggetti statali e non (Amnesty International 2014 a e 2014 b). Non è cambiata quindi la situazione rispetto a quella presentata in un rapporto del 2012, *Cacciati via: sgomberi forzati dei Rom nella Île-de-France* (Amnesty International 2012), in cui Ai aveva documentato come gli sgomberi forzati degli insediamenti informali avessero esacerbato le condizioni di estrema povertà delle famiglie rom, sgomberate senza possibilità di sistemazioni alternative³⁸.

Benché gli effetti dannosi sul diritto di risiedere in un secondo Stato membro, previsto dalle disposizioni sulla cittadinanza dell'UE, siano stati ben documentati (Human Rights Watch 2011), l'allora ministro francese dell'Interno Manuel Valls, oggi Primo ministro³⁹, aveva ribadito la necessità di continuare con la politica di sgomberi ed espulsioni⁴⁰. L'unica differenza riguardava la presa di coscienza che il citato "aiuto al ritorno volontario" era stato in gran parte inefficace. In un'intervista a *Le Parisien*, Valls aveva dichiarato:⁴¹

«Era un sistema con effetti perversi. Queste persone facendo diverse andate e ritorni traggono profitto da questa somma! Abbiamo mantenuto l'aiuto limitandolo a € 50 per gli adulti e 25 € per i minori, per favorire il loro

³⁸ V. anche Fouteau (2013).

³⁹ Valls è stato ministro degli Interni nel Governo presieduto da Jean-Marc Ayrault dal 16 maggio 2012 al 31 marzo 2014, quando il presidente della Repubblica, François Hollande, gli conferisce il mandato di primo ministro della Francia.

⁴⁰ V. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/09/11/97001-20120911FILWWW00345-roms-la-france-prend-sa-part-valls.php>

⁴¹ V. <http://www.leparisien.fr/politique/valls-les-demantelements-de-camps-roms-se-poursuivront-14-03-2013-2640169.php>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

ritorno. Al tempo stesso, abbiamo finanziato 80 progetti in Romania al fine di migliorarne le condizioni di vita. Ma la Romania deve utilizzare prima i fondi strutturali europei indirizzati a questa popolazione»⁴².

Valls inoltre aveva reagito con un comunicato stampa al Rapporto di Ai di cui sopra, sottolineando il disaccordo del Governo con la descrizione delle condizioni in cui avvengono gli sgomberi da «campi illegali»⁴³.

2.3. Le reazioni degli organismi internazionali per i diritti umani

Le preoccupazioni sollevate da organizzazioni della società civile sono state tuttavia riprese da organismi internazionali per i diritti umani, come il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) del Consiglio d'Europa, che vigila sul rispetto della Carta sociale europea (Cse) da parte degli Stati membri⁴⁴. La questione era rappresentata dalla misura in cui le pratiche francesi erano in conformità con la Cse. Il Comitato basa i suoi giudizi sulle informazioni fornite da alcune delle suddette

⁴² Critica alla dichiarazioni di Valla da parte della società civile: <http://www.rtl.fr/actualites/info/politique/article/pour-valls-les-roms-ne-souhaitent-pas-integrer-en-france-7759508042>.

⁴³ V. il testo del comunicato: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiques/Rapport-d-Amnesty-International>.

⁴⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault_en.asp; il Comitato è l'organo incaricato di stabilire se ci sono state violazioni della Carta. Anche se i suoi pareri non sono legalmente vincolati per gli Stati membri, essi rappresentano l'interpretazione ufficiale degli obblighi del Trattato che sono vincolanti.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Ong⁴⁵. Queste hanno dimostrato come le decisioni francesi riguardo lo smantellamento e i rimpatri non sono fondate su un esame individuale della situazione personale dei soggetti colpiti, non rispettano il principio di proporzionalità e sono discriminatorie in quanto mirate alla comunità rom⁴⁶. Il Comitato ha dichiarato l'incompatibilità di queste politiche francesi con la Cse, in particolare per quanto riguarda il mancato rispetto della dignità umana dei Rom di cittadinanza rumena e bulgara.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha fatto seguito alle decisioni del Ceds indirizzando raccomandazioni specifiche per lo Stato che è risultato non essere in conformità con la Cse (Khaliq and Churchill 2008; Nolan 2012). Nella risoluzione *CM/ResChS(2013)1 European Roma and Travellers Forum (Ertf) contro la Francia*, Reclamo No. 64/2011 del 5 febbraio 2013, il Comitato dei ministri ha concluso: *“Le operazioni effettuate nel corso del periodo oggetto della presente denuncia avevano le stesse caratteristiche di quelle che si sono svolte nel periodo precedente”* in Francia.

La violazione del principio di proporzionalità era basata sul fatto che, affinché un provvedimento di allontanamento sia necessario, il peso della copertura delle persone interessate dal sistema sociale «dovrebbe essere eccessivo, o addirittura irragionevole [...]» e questo non è stato rite-

⁴⁵ Si è fatto riferimento al Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, *Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres*, February 2012, pp.17-18.

⁴⁶ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France (Complaint No. 63/2010, decision on the merits of 28 June 2011, §§35-55) and European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France (Complaint No. 64/2011, decision on the merits of 24 January 2012, §§126-135. European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, § 53.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

nuto essere il caso. Il Comitato dei ministri ha concluso che le politiche francesi hanno continuato a costituire una discriminazione indiretta e hanno avuto un impatto sproporzionato sui Rom, in particolare su quelli provenienti da Romania e Bulgaria. Ha, infine, aggiunto che le condizioni in cui avvengono gli sgomberi forzati dei campi rom sono incompatibili con la dignità umana e costituiscono una violazione della Cse⁴⁷.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo è stata chiamata a pronunciarsi in merito alle politiche francesi. Nella causa *Winterstain ed altri c. Francia (Ricorso no 27013/07)*, del 17 ottobre 2013⁴⁸, riguardante lo sgombero forzato di *Travellers* che occupavano un'area protetta da vincoli paesaggistici, la Corte ha rilevato che i giudici nazionali, ordinando gli sgomberi, non sono riusciti a trovare un giusto equilibrio tra interessi concorrenti. Gli sgomberi, il cui impatto sulle persone coinvolte è stato sproporzionato e non giustificato da un «bisogno sociale imperativo», sono risultati una violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), che dispone il diritto di ogni persona «al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». La Corte ha anche sottolineato la necessità «nel caso di espulsioni forzate di Rom e nomadi, di fornire loro un rialloggiamento, salvo il caso di forza maggiore»⁴⁹.

⁴⁷ In particolare, Articolo E in correlazione con Articolo 31, §2 Cse.

⁴⁸ La sentenza in questione, proposta in lingua francese, è disponibile su: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126910#{"itemid":\["001-126910"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126910#{). Della decisione esiste anche una traduzione italiana non ufficiale, disponibile su: <http://www.errc.org/cms/upload/file/winterstein-and-others-v-france-italian.pdf>.

⁴⁹ Sentenza *Winterstein e altri contro Francia*, n. [27013/07](#), 17 ottobre 2013, § 159.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Il 22 aprile 2014 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre accolto il ricorso relativo al caso di *Constantin Hirtu ed altri c. Francia* (n. 24720/13)⁵⁰ riguardante lo sgombero forzato di famiglie di cittadini rumeni di etnia rom avvenuto nei primi mesi del 2013. In questo caso, a cui la Corte ha dato il trattamento prioritario, i ricorrenti rappresentati dall'Erre lamentano la violazione dell'art. 3 (proibizione della tortura) dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Cedu.

3. Valutazione delle linee d'azione della Commissione europea e degli Stati membri

Facciamo un passo indietro, ritornando alla fine del 2010. Come è stato esposto nel paragrafo 1, dopo la disputa tra la Commissione e il governo francese, quest'ultimo ha infine accettato di ottemperare alla richiesta della vicepresidente Reding di allineare la legislazione nazionale alle garanzie procedurali e sostanziali previste nella direttiva 2004/38/CE (diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Ue negli stati membri) per i casi di espulsioni di cittadini comunitari.

Dall'inizio della vicenda, possono essere identificate tre principali linee d'azione adottate dalla Commissione e dagli Stati membri: 1) l'applicazione della legislazione Ue sulla libera circolazione; 2) la promozione

⁵⁰ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-144127#{"itemid":\["001-144127"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-144127#{)



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

di un Quadro Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom; 3) la cooperazione bilaterale tra Francia e Romania per la reintegrazione delle famiglie rom rumene in Romania.

Si sostiene in questo *report* che queste strategie hanno comportato un cambiamento paradigmatico nelle priorità politiche dell'Unione. Si è passati da una logica incentrata sull'applicazione del diritto comunitario, volta a garantire la conformità della legislazione e pratiche francesi con i diritti della cittadinanza europea e l'attuazione non discriminatoria della libera circolazione, verso un'altra, incentrata sulle responsabilità degli Stati membri per l'integrazione e il reinserimento dei Rom. Cosa realmente ha significato questo cambio di priorità politiche, che ha spostato le responsabilità sui Rom di cittadinanza rumena e bulgara e più in generale sulle politiche rom europee?

3.1. Il diritto di libera circolazione nell'Ue

Dalla presentazione da parte del Governo francese della tabella di marcia per garantire il rispetto della direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE) alla fine del 2010, la Commissione ha ribadito più volte la sua intenzione di restare vigile sull'effettiva attuazione della riforma legislativa che avrebbe dovuto allineare il diritto francese alla legislazione europea. La scelta politica adottata allora dalla Commissione è stata di non avviare contro la Francia una formale procedura d'infrazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Ue (Cgue), per la presunta violazione del diritto alla libera circolazione previsto dalla cittadinanza dell'Unione.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

In un comunicato stampa del 25 agosto 2011, intitolato *Libera circolazione: Un deciso intervento della Commissione ha contribuito a risolvere il 90% dei casi pendenti*⁵¹, la Commissione ha sottolineato come diversi eventi avvenuti negli Stati membri nel corso del 2010, come ad esempio in Francia, avessero evidenziato carenze importanti rispetto alle garanzie previste dalla direttiva 2004/38/CE. Il comunicato specificava che la Commissione aveva preso provvedimenti per garantire il rispetto del diritto di libera circolazione da parte di «tutti i 27 Stati membri» e che avrebbe attentamente monitorato il rispetto degli impegni presi in tal senso. L'attuazione delle garanzie sostanziali e procedurali contro le espulsioni era ancora segnalata come una delle questioni più problematiche. La relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva sulla libera circolazione da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, originariamente prevista per la fine del 2013, al momento in cui si scrive (marzo 2015) non è stata ancora pubblicata.

In un'intervista comparsa su *Le Monde* nel settembre 2012, la vicepresidente Reding ha dichiarato che, dalla fine del 2010, la Francia aveva dotato la propria legislazione delle garanzie procedurali previste dagli standard europei in caso di espulsione di cittadini dell'Ue⁵². Ha aggiunto che, «per quanto ne sapesse», gli sgomberi avvenivano sulla base di una precedente decisione giudiziale, che gli interessati erano adeguatamente informati e che non si trattava di evizioni di massa. Infine Reding ha evidenziato che ormai l'attenzione politica si era piuttosto spostata

⁵¹ V. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_it.htm.

⁵² V. http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/09/01/viviane-reding-meme-en-crise-l-europe-n-est-pas-qu-un-marche_1754411_3214.html.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

sull'attuazione della strategia di integrazione nazionale francese dei Rom. Come si svilupperà al paragrafo 4.1, l'attuale posizione della Commissione è che non vi è alcun legame tra le espulsioni di Rom rumeni e bulgari e gli sgomberi attuati delle autorità francesi, e che questi non rientrano nel campo di applicazione della legislazione europea sulla libera circolazione.

Le risposte della Commissione riguardo alle politiche e pratiche francesi sui Rom dalla fine del 2010 sono state diverse e soggette a critiche. La letteratura accademica ha sottolineato che, nonostante la breve guerra di parole all'inizio della vicenda, la Commissione non ha imposto nessuna misura di attuazione concreta, né ha sottoposto il caso alla Corte di giustizia dell'Ue, nonostante le prove presentate della società civile mostrassero l'incompatibilità delle pratiche francesi con un ambito ben consolidato del diritto comunitario (O'Nions 2011; Bennett 2011).

Il problema della legittimità delle evizioni e delle espulsioni, alla luce del diritto dell'Unione, è stato esaurientemente affrontato in diversi contributi accademici (Lhernoud 2010; Vassallo Paleologo 2010; Nascimbene 2010; Pastore 2010; Chido 2011; Diana 2011-2012; Korando 2012) e non sarà oggetto di analisi nel presente documento. È tuttavia necessario riconoscere che la questione è abbastanza complicata da un punto di vista legale.

La maggior parte dei funzionari dell'Ue intervistati ai fini del presente articolo ha ribadito che il diritto di libertà di circolazione, intrinseco alla cittadinanza europea, non è assoluto o incondizionato. Si tratta di un "privilegio" in gran parte riservato a coloro che hanno risorse sufficienti per non diventare un "onere sproporzionato" per lo Stato membro di destinazione. È vero però che ogni eccezione alle libertà derivanti dalla cittadinanza dell'Unione dev'essere interpretata restrittivamente. Le



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

eventuali misure restrittive o coercitive devono essere prese in modo non discriminatorio e valutate “caso per caso”, ove il comportamento personale dell’individuo «rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante»⁵³.

Tuttavia, permangono delle zone d’ombra sui modi in cui tali deroghe si praticano a livello nazionale e sulla loro legittimità alla luce del diritto dell’Unione. Il caso francese è paradigmatico in questo senso. Come O’Nions (2011) ha sottolineato, non è del tutto chiaro in che misura un cittadino dell’Unione, non rispettando le condizioni di soggiorno, può essere espulso legalmente: «i principi sembrano chiari, ma l’assenza di chiarezza sulla questione specifica delle espulsioni rimane una lacuna. Così gli Stati membri hanno potuto approfittare di questa zona grigia per giustificare le espulsioni senza dimostrare formalmente una minaccia specifica» (O’Nions 2011, 371).

I governi Sarkozy e Hollande hanno attuato una strategia secondo la quale la normativa nazionale è stata adattata alla lettera della legislazione europea sulla libera circolazione, ma le pratiche e le procedure attuative sembrano rimanere sostanzialmente invariate. Come illustrato ai paragrafi 1 e 2 del presente testo, le autorità francesi hanno confermato a

⁵³ European Commission, *Communication on Guidance for better Transposition and Application of Directive 2004/38*, COM(2009)313/4 final, 2 luglio 2009; V. anche European Commission, *On the application of Directive 2004/38 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, Report*, COM(2008) 840 final, 10 dicembre 2008. Inoltre, nessuna misura restrittiva può essere adottata sulla base di ragioni meramente preventive: Corte di giustizia dell’Unione europea, Caso C-67/74 Bonsignore, parr. 5-7.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

più riprese che, nonostante la necessità di rispettare formalmente il diritto comunitario nella sua trasposizione nel diritto nazionale e di mantenere una «relazione serena con la Commissione»⁵⁴, l'obiettivo pubblico degli sgomberi e della politica di rimpatrio non sono davvero cambiati dal 2010. Al contrario, essi sono continuati sotto forme diverse. Secondo un'analisi informativa effettuata dall'Human Rights Watch (Hrw) e presentata alla Commissione europea nel luglio 2011, le pratiche francesi sembrano continuare a violare gli obblighi previsti dalla cittadinanza dell'Ue e la nuova normativa nazionale di recepimento della direttiva 2004/38/EC non ha risolto i problemi che avevano indotto la Commissione ad intervenire durante l'estate del 2010. Hrw ha segnalato che «le autorità francesi hanno continuato a prendere di mira cittadini comunitari rom per le espulsioni, avvenute spesso in concomitanza con gli sgomberi, in un modo che costituisce una illegittima discriminazione ai sensi del diritto dell'Unione europea e dei diritti umani» (Human Rights Watch 2011).

Una questione giuridica centrale è definire se l'attuale politica francese concernente sgomberi e rimpatri è "principalmente e sproporzionatamente" indirizzata a cittadini comunitari di etnia rom. In effetti, la situazione in Francia può essere quella in cui la "lettera della legge"⁵⁵ può ben essere in conformità con la direttiva 2004/38/CE, ma ci sono ancora

⁵⁴ Eric Besson, Assemblea nazionale francese, XIII legislatura, sessione ordinaria 2010-2011, resoconto integrale, sessione di mercoledì 3 novembre 2010 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110039.asp#INTER_13).

⁵⁵ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011 p. 10290. Si veda in particolare l'articolo 39.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

varie importanti lacune riguardanti le procedure amministrative e informalità di attuazione da parte delle autorità competenti, che ne rendono il loro carattere sproporzionato e discriminatorio e quindi incompatibile con la direttiva europea sulla non discriminazione (2000/43/CE)⁵⁶.

3.2 Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom: l'integrazione come soluzione?

Dall'inizio del 2011 le priorità politiche della Commissione si sono progressivamente spostate verso l'integrazione dei Rom. Si è passati dall'applicazione dei diritti legati alla cittadinanza europea (libera circolazione e non discriminazione) alla promozione di una *'soft-policy'* dell'UE per il coordinamento delle politiche nazionali d'integrazione dei Rom. Come esposto nel paragrafo 1, nel concludere la polemica politica con la Francia, la vicepresidente Reding aveva annunciato l'intenzione della Commissione di spostare l'attenzione «sull'integrazione economica e sociale dei Rom» e sulla presentazione di un Quadro europeo per il coordinamento delle strategie nazionali. Questa variazione nelle priorità politiche è stata confermata dal rapporto della Commissione *Sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*, pubblicato nel maggio 2013⁵⁷. Nel rapporto si dichiara che «la situazione in Francia» è cambiata molto negli ultimi anni, poiché il Paese ha modificato la legge nazionale per garantire il pieno rispetto della direttiva sulla libera circolazione e ha adottato la propria strategia nazionale di integrazione dei Rom. Sulla ba-

⁵⁶ Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, 2000/43, 29 giugno 2000, OJ L 180, 19 luglio 2000.

⁵⁷ European Commission, 2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, COM(2013) 271 final, Brussels, 8 maggio 2013, 8.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

se di questa strategia, il rapporto ha riconosciuto che «con l'attiva partecipazione della Francia» si sta avendo «una stretta collaborazione e un impegno maggiore sull'inclusione dei Rom».

Il "Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" è stato formalmente adottato dalla Commissione in una comunicazione pubblicata nell'aprile 2011.⁵⁸ La comunicazione Quadro mira ad affrontare le problematiche sociali ed economiche della «popolazione rom dell'Ue». Secondo la comunicazione, «si tratta di un mezzo per completare e potenziare la legislazione e le politiche dell'UE in materia di uguaglianza, affrontando a livello nazionale, regionale e locale, ma anche tramite il dialogo con i Rom e il coinvolgimento di questi ultimi, le loro esigenze specifiche» per quanto riguarda quattro aree di interesse chiave: la parità di accesso all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria⁵⁹. La Commissione ha proposto quindi l'adozione di strategie nazionali di integrazione dei Rom, inclusive di obiettivi chiari e azioni mirate, di indicatori comuni, comparabili e affidabili e di fondi nazionali sufficienti per la loro attuazione, in linea con i «principi di base comuni sull'inclusione dei Rom». Ha inoltre ricordato la disponibilità di finanziamenti dell'Ue a sostegno delle politiche d'inclusione sociale degli Stati membri⁶⁰.

⁵⁸ Commissione Europea, *Comunicazione, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, COM(2011)173 final, 5 aprile 2011.

⁵⁹ Pag. 3 della Comunicazione.

⁶⁰ La comunicazione Quadro dichiara: «L'applicazione e il successo delle strategie nazionali di integrazione dei Rom dipenderanno in larga misura da uno stanziamento effettivo e sufficiente di risorse nazionali. I finanziamenti dell'UE da soli non possono cer-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

La comunicazione Quadro è stata seguita dalle Conclusioni del Consiglio europeo in cui gli Stati membri si sono impegnati a metterla in pratica⁶¹. Dopo la presentazione da parte di tutti gli Stati membri delle rispettive strategie nazionali di integrazione, la Commissione, nel maggio 2012, ha pubblicato un'altra comunicazione dal titolo *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: Un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'Ue*⁶². La comunicazione si è concentrata sulla valutazione dei metodi adottati dagli Stati membri e su come requisiti strutturali e finanziamenti sono stati inseriti nelle loro strategie. Ha riconosciuto che: «[u]na migliore integrazione dei Rom è quindi un imperativo sia morale che economico, che richiede fra l'altro un cambiamento di mentalità da parte della maggioranza della popolazione, nonché dei membri delle comunità Rom»⁶³. La comunicazione ha anche ricordato che «[p]oiché gli Stati membri sono i primi responsabili e i più competenti per cambiare la situazione delle loro popolazioni emarginate, l'azione di sostegno ai Rom è innanzitutto nelle loro mani».

Il testo ha chiarito meglio gli obiettivi del Quadro comunitario, il cui scopo è «incoraggiare gli Stati membri a trasformare in modo tangibile la

tamente risolvere la situazione dei Rom, ma la Commissione rammenta che attualmente sono programmati finanziamenti dell'UE fino a 26,5 miliardi di euro per sostenere l'impegno degli Stati membri a favore dell'inclusione sociale, ivi comprese le iniziative di aiuto ai Rom», p. 9.

⁶¹ European Council Conclusions, 23/24 June 2011, EUCO 23/11, Brussels, 24 giugno 2011.

⁶² European Commission, *National Roma Integration Strategies: A first step in the implementation of the EU Framework*, COM(2012) 226 final, Brussels, 21 maggio 2012.

⁶³ *Ivi*, p. 2.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

vita dei Rom», promuovendo il cambiamento nelle loro politiche di inclusione. Per usare le parole della Commissione, «la legge da sola non basta: gli Stati membri devono sviluppare e attuare un approccio integrato che combini gli sforzi compiuti in differenti settori, tra cui l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio»⁶⁴. La comunicazione ha identificato come prossime priorità maggiori sforzi orientati all'efficace attuazione delle strategie nazionali e piani d'azione «contenenti misure specifiche, commisurate agli obiettivi di inclusione dei Rom e sostenute da un calendario preciso e da finanziamenti adeguati».

In una sezione sulla «non discriminazione e tutela dei diritti fondamentali», la comunicazione ha, per larghe linee, invitato gli Stati membri a garantire un'applicazione efficace della legislazione e annunciato che, nella relazione del 2013 sull'applicazione della direttiva relativa alla non discriminazione (2000/43/CE), la Commissione avrebbe esaminato le questioni giuridiche «con particolare attenzione agli aspetti relativi all'integrazione dei Rom»⁶⁵.

La relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE è stata effettivamente presentata nel gennaio 2014. Al paragrafo 5.4 – «tutela dei Rom ai sensi della direttiva» – la Commissione riconosce la necessità di estendere il proprio controllo «alle prassi nazionali che incidono sull'attuazione del principio della parità di trattamento» poiché «raramente i problemi relativi ai Rom derivano direttamente dalla legislazione, ma è più facile che siano dovuti alle modalità di ap-

⁶⁴ *Ivi*, p. 3.

⁶⁵ *Ivi*, p. 18.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

plicazione pratica delle norme pertinenti».⁶⁶ Nella relazione si fa riferimento al già descritto Quadro dell'Ue e alla proposta avanzata dalla Commissione per una raccomandazione del Consiglio «sulle misure effettive di integrazione dei Rom negli Stati membri». La raccomandazione adottata dal Consiglio nel dicembre 2013⁶⁷ riprende i quattro settori del Quadro Ue, ipotizzando una serie di misure per facilitarne l'applicazione da parte degli Stati membri che sono “incoraggiati” «a prendere nuove misure per garantire che le proprie normative a livello nazionale, regionale e locale non siano discriminatorie e non conducano a pratiche di segregazione». C'è anche un riferimento agli sgomberi in cui è richiamata la necessità di garantire che «siano pienamente conformi al diritto dell'Unione nonché agli altri obblighi internazionali in materia di diritti umani, come quelli sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo»⁶⁸.

Tuttavia va segnalato che tale raccomandazione è stata adottata del Consiglio dei ministri per «Occupazione, politica sociale, salute e consumatori» e non per «Giustizia e affari interni» e che in generale le raccomandazioni non hanno carattere vincolante per gli Stati membri. Per quanto riguarda la strategia di *follow-up* della Commissione, questa resta poco chiara e non sono stati forniti esempi concreti su come gli Stati membri abbiano affrontato efficacemente e implementato praticamente

⁶⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio (...)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17 gennaio 2014.

⁶⁷ Raccomandazione del Consiglio *sulle misure effettive di integrazione dei Rom negli Stati membri*, Riunione del Consiglio, Bruxelles, 9-10 dicembre 2013.

⁶⁸ *Ivi*, par. 2.3.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

le indicazioni della Commissione. Inoltre, è sorprendente notare che i problemi di discriminazione dei cittadini dell'Ue di etnia rom che esercitano il diritto alla libera circolazione non sono una componente chiave delle strategie nazionali.

I limiti del Quadro dell'Ue sono stati oggetto di critiche anche da parte delle organizzazioni della società civile. L'Errc ha sottolineato la mancanza di obiettivi chiari e vincolanti per gli Stati membri e l'assenza di un monitoraggio efficace (e di obblighi di informazione) sulla loro attuazione e, cosa forse più preoccupante, la mancanza di misure concrete per affrontare la discriminazione dei Rom⁶⁹. Critiche simili sono state rivolte alla strategia francese di integrazione nazionale, che è stata preparata senza il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e che non risolve i problemi di discriminazione e i rischi di violazione dei diritti fondamentali nei confronti dei Rom e dei cittadini dell'Ue di origine rom, nell'esercizio dei loro diritti di libera circolazione (European Roma Rights Centre 2012 a e 2012 b)⁷⁰.

3.3. L'accordo bilaterale franco-rumeno: reintegrazione come soluzione?

Il *focus* sull'integrazione adottato dal Quadro dell'Ue è stato sviluppato anche attraverso un'iniziativa tra la Francia e la Romania che riguarda

⁶⁹ V. <http://euobserver.com/opinion/117366>.

⁷⁰ V. anche la strategia del Governo francese per l'integrazione dei Rom, *An Equal Place in French Society*, p. 1 (il documento è tuttora visibile all'indirizzo web http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_france_strategy_en.pdf).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

questioni specificamente destinate ai Rom di cittadinanza europea in movimento nell'Ue. Questi due Paesi hanno concluso un accordo bilaterale sulla reintegrazione (o reinserimento) nel Paese d'origine di famiglie di cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom. Durante una visita dell'allora ministro dell'Interno francese Valls in Romania, tenutasi il 12 e 13 settembre 2012, è stato firmato un accordo bilaterale tra l'*Office français de l'Immigration et de l'Intégration* (Ofii) da una parte e i Ministeri rumeni di Lavoro, famiglia e protezione sociale e del Ministero dell'Interno dall'altra, nell'ambito del più ampio partenariato franco-rumeno⁷¹. Il preambolo dell'accordo afferma che uno dei suoi obiettivi è la volontà condivisa «di controllare meglio i flussi migratori bilaterali» e di agire insieme per favorire una migliore inclusione sociale dei cittadini rumeni, appartenenti alla minoranza rom, nello sviluppo economico e nella vita pubblica in Romania.

L'accordo ha due componenti principali: la prima prevede progetti sperimentali per la "reintegrazione nel Paese di origine" di 80 famiglie di cittadini rumeni di minoranza rom che dalla Francia "vogliono" trasferirsi in Romania. I "beneficiari" dovranno essere sostenuti con un progetto di "reinserimento economico e sociale" per la creazione di

⁷¹ *Accord-cadre entre l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration et le Ministère du Travail, de la Famille et de la Protection Sociale et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur de la Roumanie pour la mise en œuvre, à titre expérimental, d'une aide à la réinsertion des familles des citoyens roumains appartenant à la minorité rom, rentrés de France avec une aide au retour de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, 12 septembre 2012* (il testo dell'accordo può essere consultato qui: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiqués/Deplacement-en-Roumanie-de-Manuel-Valls-et-Bernard-Cazeneuve>).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

un'impresa in Romania. La seconda componente riguarda la proroga dell'invio di funzionari di polizia rumeni in Francia, per assistere le autorità francesi nell'identificazione di Rom e «criminali» da rimpatriare in Romania e per partecipare, in squadre comuni, al pattugliamento e alle indagini «contro coloro che sfruttano la popolazione rom in Francia»⁷².

4. Rom e cittadinanza europea: reintegrazione come alternativa alla libera circolazione

Come può essere letta questa transizione politica dal punto di vista della cittadinanza europea? In che modo quest'ultima ha contribuito all'originarsi della vicenda dei Rom in Francia, o come ne ha influenzato gli sviluppi e la situazione attuale?

L'analisi delineata nei paragrafi precedenti di questo *report* ha evidenziato due questioni relative alla cittadinanza dell'Unione: in primo luogo, lo spostamento di responsabilità tra l'Ue e gli Stati membri (sezione 4.1); in secondo luogo, l'attuazione della politica d'integrazione e di reinserimento come soluzione, con la conseguente "etnicizzazione" della cittadinanza europea (paragrafo 4.2).

⁷² Vedi: Press Release, *Romanian Ministry of Internal Affairs*, «French authorities congratulated the Romanian police officers in Paris», Bucharest, 30 gennaio 2013, che riporta il dislocamento di 25 poliziotti dalla Romania a Parigi (il testo si trova qui: http://www.mai.gov.ro/engleza/Home_eng/english.htm).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

4.1. Lo spostamento di responsabilità: cittadini di chi?

Sin dall'inizio della "vicenda Rom" francese, uno dei temi centrali della contesa ha riguardato l'attribuzione di competenza riguardo ai cittadini rumeni e bulgari di etnia rom nell'esercizio del diritto alla libera circolazione. Queste persone, soggette ad evizioni ed espulsioni, sono "cittadini di chi"? Nelle democrazie liberali, il dovere di offrire protezione sta alla base del rapporto di cittadinanza Stato-individuo. Il modo in cui la cittadinanza europea ha trasformato questo rapporto – ampliando e "sovra-nazionalizzando" l'insieme degli attori istituzionali ritenuti garanti delle libertà di cittadinanza al di là dello Stato-nazione – ha costituito un punto centrale nella controversia.

Come si è esaminato al paragrafo 1, il Governo francese non ha tardato ad alludere al fallimento di Romania e Bulgaria nell'integrazione della minoranza rom, invitando questi due Paesi ad assumersi le proprie responsabilità nei loro confronti. Eppure, il punto relativo all'attribuzione di responsabilità, durante il dibattito a porte chiuse del vertice del Consiglio europeo del 16 settembre 2010 di Bruxelles, è stato reinterpretato ed ha assunto connotati diversi. Sia la Francia che la Romania hanno sostenuto la posizione comune secondo cui la "questione Rom" era da considerarsi come un "problema europeo" e non degli Stati membri. La proposta di Sarkozy di raggiungere una posizione comune in seno al Consiglio per definire la questione come europea era stata sostenuta anche dal presidente rumeno Basescu, secondo cui i Rom, poiché «nomadi», sono un problema europeo e non rumeno. La riformulazione della questione, come necessitante di una soluzione europea, veniva ricon-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

fermata anche sotto il nuovo governo Holland, in un'intervista rilasciata nel settembre 2012 dall'allora ministro dell'Interno, Valls.⁷³

Le modalità con cui le politiche dell'Ue hanno influenzato la definizione dei Rom come "problema europeo" e come "minoranza europea transnazionale", cioè come un gruppo senza una *lobby* nazionale o madrepatria esterna per difendere i propri interessi e come una nazione senza Stato, è stato studiato da Vermeersch (2012, 1207). L'autore ha giustamente sostenuto che alcuni politici hanno utilizzato questa ridefinizione come un'opportunità per inglobare i Rom in una minoranza etnica europea, esclusa dalle popolazioni nazionali, per i problemi della quale gli Stati membri non possono essere biasimati o ritenuti responsabili. L'elemento chiave che ha portato la questione sotto la competenza dell'Ue, e in particolare della Commissione⁷⁴, è stato l'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini rumeni e bulgari di etnia rom. Il legame tra il caso dei cittadini comunitari rom che si stabiliscono in un altro Stato membro e la cittadinanza dell'Unione è stato sottolineato dall'Agenzia Ue per i Diritti Fondamentali (Fra), che ha dichiarato che la situazione pone importanti interrogativi riguardo al significato di «cittadinanza europea» e ai diritti ad essa connessi, e al significato che essa assume (o dovrebbe assumere) per questi individui (FRA 2009).

⁷³ V. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/09/11/97001-20120911FILWWW00345-roms-la-france-prend-sa-part-valls.php>

⁷⁴ La Commissione europea è l'istituzione a cui i Trattati attribuiscono il compito di garantire la rimozione degli ostacoli e delle deroghe che illegittimamente limitano le libertà e i diritti che il diritto primario e secondario dell'Ue prevede per i cittadini europei.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Le responsabilità della Commissione e della sua Direzione Generale per la Giustizia sono state quindi oggetto di un esame approfondito fin dall'inizio della vicenda. Come esposto in precedenza, il Parlamento europeo e le organizzazioni della società civile sono stati tra i primi a invitare la Commissione ad agire e ad assumere le sue funzioni di garante dei trattati e della cittadinanza dell'Unione, avviando una procedura d'infrazione contro la Francia.

La letteratura accademica ha evidenziato i limiti che la procedura d'infrazione e la politicizzazione della Commissione pongono al suo compito di garantire, in modo uniforme e risoluto, l'attuazione delle norme europee da parte degli Stati membri (Gehring 2013). Al riguardo, sono stati sviluppati modelli innovativi che renderebbero l'attuale meccanismo di controllo europeo più obiettivo, solido e depoliticizzato.⁷⁵ Più in generale, come giustamente sostenuto da Bigo (2013), «(...) la questione non riguarda l'atteggiamento dei Rom, o la loro integrazione, ma prima di tutto la posizione dei nostri governi rispetto alla libera circolazione delle persone e dei diritti umani in Europa (...) e del rispetto degli impegni che essi hanno precedentemente assunto con l'Ue»⁷⁶. Gli scontri tra la Commissione e il Governo francese relativi alla determinazione della "competenza" sono stati anche accompagnati da quelli relativi alla "responsabilità", in cui le istanze istituzionali dell'Ue hanno anche esercitato un ruolo.

⁷⁵ V. per esempio Dawson and Muir (2011); Carrera and Petkova (2013); Carrera and Faure-Atger (2010).

⁷⁶ V. anche Cultures & Conflits (2011).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Nel terzo paragrafo di questo *report* è stato illustrato il cambiamento nelle priorità politiche e nelle azioni della Commissione, in risposta alle evizioni e alle espulsioni dei Rom in Francia. Si è visto come l'attenzione sia passata dalla corretta trasposizione del diritto comunitario in materia di libera circolazione, all'integrazione delle comunità rom, che è diventata la priorità politica. La compatibilità delle politiche e delle pratiche francesi con il diritto di cittadinanza europea sembra essere stata messa in secondo piano dalla necessità di politiche nazionali volte all'integrazione delle comunità rom nei territori dei rispettivi Stati membri.

Vermeersch ha indicato che la Commissione era a conoscenza dei tentativi degli Stati membri di esimersi dalle responsabilità di carattere comunitario legate alla vicenda Rom. Questo, secondo noi, potrebbe essere stato un fattore decisivo per spingere la Commissione a concentrarsi principalmente sul Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom; un'occasione per incentivare gli Stati membri a sviluppare e finanziare *le loro* politiche nazionali e cooperazioni bilaterali in materia di Rom. Come sollevato in precedenza, è abbastanza eloquente che i cittadini dell'Ue di etnia rom, che esercitano la loro libertà di circolazione, sono esclusi dall'ambito di applicazione del Quadro dell'Ue.

Questa manovra è avvenuta contemporaneamente alla presa di posizione della Commissione con cui si è dichiarata priva di competenza giuridica su questioni relative alle evizioni e all'accesso alla casa. Secondo la posizione ufficiale della Commissione, le evizioni non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, in quanto sono da considerarsi "situazioni puramente interne" e non legate alle espulsioni. Come affermato nell'intervista rilasciata dalla vicepresidente Reding a *Le Monde*, nel settembre 2012, «Lo smantellamento dei campi abusivi e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

insalubri rimane una questione nazionale. Non esiste una normativa europea in questo campo». Sembra che nella Commissione ci sia il comune intendimento che tali azioni intraprese dalla Francia ricadono al di fuori delle proprie competenze, senza che vengano debitamente riconosciuti gli effetti degli sgomberi e delle politiche di espulsione non solo sul diritto alla libera circolazione, ma anche sulla non-discriminazione e sui diritti fondamentali e, più in generale, sul significato stesso di cittadinanza europea. Questo punto è stato osservato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che ha evidenziato come, dalla fine del 2010, la Commissione abbia preso una posizione secondo cui le evizioni di cittadini dell'UE ricadono 'esclusivamente' nella giurisdizione degli Stati membri e, di conseguenza, all'interno dei loro obblighi derivanti dal diritto internazionale, fra cui quelli derivanti dalla Cse⁷⁷.

Si può sostenere che, così facendo, la Commissione abbia indirettamente rinunciato alla sua competenza sugli atti di cittadinanza europea e sulle richieste dei cittadini rumeni e bulgari di etnia rom nell'esercizio di una delle componenti più paradigmatiche della cittadinanza dell'Unione, la libera circolazione. Al fine di evitare che alcuni governi nazionali definissero la questione preminentemente come un "problema europeo", sembra che la DG Giustizia della Commissione abbia concentrato la propria attenzione su alcuni incentivi per gli Stati membri, affinché adempissero ai "loro" obblighi verso i "propri" cittadini rom e per meglio garantire la loro integrazione nei rispettivi territori nazionali. Tuttavia, questa strategia della Commissione ha favorito l'emergere di un

⁷⁷ *European Daily Bulletin*, No. 10464, 1 ottobre 2011, p. 14.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

rapporto difficile tra la libera circolazione e la (re)integrazione dei cittadini comunitari rumeni e bulgari, che formerà l'oggetto della nostra analisi nel paragrafo successivo.

4.2 (Re)integrazione ed etnicizzazione della cittadinanza europea

Le risposte della Commissione e degli Stati membri hanno portato una serie di sconvolgimenti ai fondamenti giuridici e politici della cittadinanza europea. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il diritto di libera circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri, sancito dall'articolo 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) e dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

L'esercizio della libera circolazione da parte dei cittadini comunitari rumeni e bulgari di etnia Rom ha complicato la portata e le prospettive della cittadinanza europea e della libera circolazione. Queste persone sono state private della sicurezza della residenza in uno Stato membro e della protezione contro le espulsioni previste dalla cittadinanza europea. La giustificazione utilizzata per questo trattamento differenziato è venuta da una riformulazione della libertà di movimento per i c.d. "Rom mobili", come se avessero un comportamento nomade intrinseco. Questa caratteristica è presentata come una forma illegittima di mobilità transfrontaliera, che genera paure di potenziali abusi del sistema sociale dello Stato membro di destinazione e di coinvolgimenti in forme di illegalità. Il cittadino rom comunitario è quindi presentato come *l'individuo*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

anormale, “il cittadino comunitario anormale” (Foucault 1999)⁷⁸ o non-moderno (Koblanck 2013) che per definizione è visto come proveniente “da fuori” o ancora mostra tratti di estraneo o straniero.

“Integrazione” e “reintegrazione”, ora anche unite a discorsi di inclusione e reinserimento, sono state presentate come soluzioni per “la vicenda dei Rom in Francia”, al fine di affrontare le differenze di trattamento applicate ai Rom rumeni e bulgari nell’esercizio delle libertà intrinseche alla cittadinanza europea. Queste soluzioni politiche rappresentano nuovi strumenti per gli attori istituzionali dell’Ue e per i Governi nazionali, che hanno visto i loro interessi scontrarsi nell’estate del 2010, per poi confondere e riformulare le loro sfere di competenza sui diritti e sulle libertà dei cittadini rumeni di etnia rom, e trasferire le responsabilità su questi ultimi. Quei Rom che esercitano la libertà di spostarsi in un altro Stato membro sono considerati come se non fossero legalmente autorizzati a farlo. I loro spostamenti sono presentati come l’espressione della libera circolazione indesiderata, mentre viene incoraggiato il diritto alla mobilità per tornare nel proprio Paese di origine e reintegrarsi lì. In questo modo il “Rom mobile” è designato come cittadino comunitario immeritevole. Come dichiarato dal presidente romeno Basescu al vertice del Consiglio europeo di cui sopra:

«È necessario fare una distinzione tra i Rom che sono nomadi e gli altri. I Rom che sono sedentari non costituiscono un problema di integrazione. I Rom nomadi, al contrario, non rispettano la legge, non vogliono lavorare, non capiscono la

⁷⁸ V. in particolare lo studio di Foucault *Problématique de l’anomalie et les techniques autour de l’anomalie*. V. anche Foucault (2001, 1690).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

necessità di mandare i loro figli a scuola. Abbiamo bisogno di una soluzione in base alla *loro cultura*» (corsivo aggiunto).

I “Rom mobili” sono anche rappresentati come una categoria di cittadini a rischio, la cui attribuita anomalia è la loro mancanza di integrazione nella “società nazionale principale”: essa viene intesa come la causa della loro propensione a muoversi e il loro reinserimento come una potenziale soluzione per non far loro lasciare i paesi d’origine. Questa nozione di reintegrazione, come metodo efficace per incoraggiare i cittadini rumeni di etnia rom a non di esercitare la libertà di circolazione dopo essere stati rimpatriati dalla Francia, è alla base dell’accordo bilaterale franco-rumeno di cui si è detto al paragrafo 3. L’obiettivo che ne consegue potrebbe anche costituire una minaccia o una restrizione indiretta del diritto previsto dall’articolo 4.1 della direttiva 2004/38/CE, secondo cui i cittadini europei in possesso di una carta d’identità o di un passaporto possono lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro. La libertà di movimento comprende infatti sia il diritto dei cittadini dell’UE di entrare in uno Stato membro diverso da quello di origine, sia il diritto di lasciare lo Stato di origine.

Vale la pena segnalare che questa è stata una questione controversa sia per la Romania che per la Bulgaria, poiché entrambi i Paesi presentano precedenti nell’applicazione di restrizioni ai propri cittadini che intendevano lasciare i rispettivi paesi⁷⁹. La cittadinanza dell’Unione ha reso queste restrizioni illegali perché sono intese come misure discrimina-

⁷⁹ V. Corte di giustizia dell’Unione europea, caso C-249/11 Byankov, 4 ottobre 2012.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

torie nei confronti dei propri cittadini. Sul tema si è espressa la Cgue (caso C-33/07 Jipa)⁸⁰ il cui parere era stato richiesto in via pregiudiziale sull'applicabilità dell'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE, che vieta agli Stati membri di limitare il diritto dei loro cittadini a recarsi in un altro Stato membro, nel caso di un cittadino precedentemente rimpatriato da quest'ultimo a causa di "soggiorno illegale". Il caso riguardava il sig. Jipa, che aveva lasciato la Romania il 10 settembre 2006 per recarsi in Belgio. A causa della sua residenza irregolare nello Stato membro di destinazione, era stato rimpatriato in Romania, ai sensi di un accordo di riammissione che era stato concluso nel 1995 tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi da una parte e Romania (prima della sua adesione all'Unione europea) dall'altra. Secondo la Cgue, la direttiva cittadini:

«(...) non osta a una normativa nazionale che consente di limitare il diritto di un cittadino di uno Stato membro di recarsi nel territorio di un altro Stato membro, in particolare perché è stato precedentemente rimpatriato da quest'ultimo in quanto vi si trovava in "situazione illegale", a condizione che, da una parte, il *comportamento personale* di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società e, dall'altra, il provvedimento restrittivo che si intende adottare sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo che per-

⁸⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, caso C-33/07 Ministry of Administration and Home Affairs – Directorate General for Passports, Bucharest v. Gheorghe Jipa, 10 luglio 2008. V. anche: caso 81/87 Daily Mail and General Trust [1988] ECR 5483, par. 16; caso C-379/92 Peralta [1994] ECR I-3453, par. 31 e caso C-415/93 Bosman [1995] ECR I-4921, par. 97.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

segue e non ecceda quanto necessario per conseguire tale obiettivo» (corsivo aggiunto).

Anche alla luce di questa sentenza, il fatto che il cittadino rumeno fosse stato rimpatriato, perché non soddisfaceva più le condizioni di soggiorno previste dalla direttiva 2004/38/CE, non poteva essere considerato sufficiente per limitare il suo diritto alla libera circolazione (Fábián and Veress 2009). La Cgue ha rimesso ai giudici nazionali, e quindi all'autorità giudiziaria, l'accertamento della gravità della minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Oltre alle tensioni sollevate dal paradigma della (re)integrazione, rispetto al diritto dei cittadini di lasciare il proprio Paese d'origine, l'attenzione per l'integrazione o inclusione cambia anche alcuni dei caratteri fondamentali della cittadinanza dell'Unione, rendendo l'origine etnica un fattore centrale per il riconoscimento e l'attribuzione delle libertà intrinseche alla cittadinanza europea. Come abbiamo sottolineato altrove, «ciò che è chiaro è che tra alcuni Stati europei, la cittadinanza dell'Unione ha assunto una dimensione etnica. Non è più solo un'espressione del rapporto dell'individuo con il suo Stato di origine, ma un'indicazione di etnia» (Guild and Carrera 2013). L'etnia e lo "stile di vita nomade" dei Rom, così come presentati dalle politiche e dai discorsi generatori d'insicurezza, sembrano aver preso il sopravvento sui loro atti e richieste di cittadini, compresi quelli relativi alla cittadinanza dell'Unione.

I Rom sono ormai trattati come stranieri indesiderati, che abusano dei diritti e delle libertà dell'Ue, a causa delle differenze che sono loro attribuite. Essi vengono presentati come persone "non conformi" ai criteri



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

sociali e culturali della legittima comunità dei beneficiari della protezione e della sicurezza che lo Stato e l'Ue affermano garantire a tutti i cittadini, compreso il diritto di libera circolazione. Descrivendoli come "nomadi", piuttosto che come cittadini comunitari che si spostano liberamente all'interno dell'Unione, si giustificano le restrizioni della loro libertà di cittadinanza (e il loro rimpatrio forzato) per motivi di sicurezza. Si rafforza anche l'idea popolare che non siano "veri" cittadini degli Stati membri dell'Ue⁸¹ e quindi non abbiano diritto a un trattamento non discriminatorio nell'applicazione della cittadinanza europea.

I Rom necessiteranno inoltre di essere integrati nello standardizzato stile di vita e nella società dell'assegnato Stato di origine, per poter divenire titolari dei diritti concessi al "perfetto cittadino europeo" (Carrera 2009). Così, come Aradau ed altri (2013) hanno giustamente sostenuto, «mentre la libera circolazione può comportare la richiesta di diritti nell'Ue, essa si intreccia con modalità di *governance* che stimolano gerarchie di cittadinanza attraverso la criminalizzazione e delegittimazione di particolari mobilità e soggetti mobili».

C'è quindi una chiara tensione tra la priorità data alle politiche di (re)integrazione e il principio di non discriminazione che le istituzioni nazionali e comunitarie dovrebbero applicare a tutti gli individui in possesso della cittadinanza di uno Stato membro, indipendentemente dalla loro situazione economica o etnia. L'insistenza sulla (re)integrazione dei Rom rumeni e bulgari che hanno esercitato la loro libertà di circolazione

⁸¹ Per un'analisi della misura in cui esclusione, contenimento e assimilazione hanno avuto un ruolo centrale nella gestione dei Rom in Italia v. Sigona (2011) e Merlino (2008).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

solleva anche questioni di discriminazione etnica nei confronti dei cittadini mobili provenienti da altri Stati membri e nei confronti degli altri cittadini rumeni e bulgari considerati integrati nella loro società e culture nazionali. Il risultato finale principale è stato, tuttavia, che l'onere della responsabilità è ricaduto sui Rom, attraverso la promozione delle "politiche nazionali d'integrazione dei Rom" del Quadro europeo e della cooperazione bilaterale tra gli Stati membri.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Bibliografia

Amnesty International (2012), *Chased away: Forced evictions of Roma in Ile-de-France*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Amnesty International (2014 a), *France - Submission to the European Commission Against Racism and Intolerance*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Amnesty International (2014 b), *We Ask for Justice - Europe's Failure to Protect Roma From Racist Violence*, London: Amnesty International, International Secretariat.

Aradau C., J. Huysmans, P.G. Maciotti and V. Squire (2013), *Mobility interrogating free movement: Roma acts of European citizenship*, in E.F. Isin and M. Saward (eds.), *Enacting European Citizenship*, New York: Cambridge University Press, 132-154.

Barbulescu H. (2012), *Constructing the Roma People as a Societal Threat: The Roma Expulsions in France*, in *European Journal of Science and Theology*, Vol. 8, Supplement 1 (June), 279-289.

Bennett Q. (2011), *Please don't be our guest: The Roma expulsion from France under European Union law*, in *Journal of International and Contemporary Law*, vol. 40, 219-245.

Bertossi S. (2010), *France and Deporting the Roma: How did we get there?*, in *Real Instituto Elcano*, ARI 146/2010, Madrid.

Bigo D. (2013), *When Montesquieu goes transnational: The Roma as an excuse, visas as preventive logic, judges as sites of resistance*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 21-38.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Cahn C. and E. Guild (2008), *Recent Migration of Roma in Europe*, Study commissioned by the OSCE High Commissioner on National Minorities and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 10 December.

Carrera S. (2005), *What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?*, in *European Law Journal*, vol. 11(6), November, 699-721.

Carrera S. (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 441-448.

Carrera S. and A. Faure-Atger (2010), *L'affair des Roms: A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Brussels: CEPS.

Carrera S. and B. Petkova (2013), *The potential of civil society and human rights organizations through third party interventions before the European Courts: The EU's area of freedom, security and justice*, in M. Dawson, B. de Witte and E. Muir (eds.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham: Edward Elgar, 233-263.

Chido C.J. (2011), *Peril of Movement: Migrating Roma risks expulsion as EU member states test the limits of the free movement directive*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 20, 233-254.

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (2012), *Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres*, February, 17-18.

Cultures & Conflits (2011), *Les Roms comme prétexte : luttes autour des droits et de l'autorité, Forum*, Issue 81-82 (Le Passage par la Violence en Politique).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Dawson M. and E. Muir (2011), *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma*, in *Common Market Law Review*, 48, 751-775.

Diana E. (2011-2012), *Expulsion of the Roma: Is France violating EU freedom of movement and playing by French rules or can it proceed with collective Roma expulsions free of charge?*, in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 37, 649-682.

European Roma Rights Centre (2014), *Destroying Progress/Progressing Destruction: EU Romani Women and Children in France*, Budapest: Errc, settembre.

European Roma Rights Centre (2012 a), *European Roma Rights Centre Written Comments concerning France, for consideration by the European Commission on the Transposition and Application of the Race Directive and on the Legal Issues Relevant to Roma Integration*, <http://www.errc.org/index> (consultato il 2 aprile 2015).

European Roma Rights Centre (2012 b), *Factsheet: Roma Rights in Jeopardy*, 16 febbraio.

Fábíán G. and E. Veress (2009), *The Possibility of Restricting the Free Movement of the Own Citizens: Comments on the Jipa-case*, in P. Minderhoud and N. Trimikliniotis (eds.), *Rethinking the Free Movement of Workers: The European Challenges Ahead*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 197-210.

Foucault M. (1999), *Les Anormaux*, Cours au Collège de France. 1974 – 1975, Hautes Études, Paris: Gallimard Le Seuil.

Foucault M. (2001), *Dits et Écrits 1954 – 1988, II (1976 – 1988)*, Édition Établie sous la Direction de D. Defert et F. Ewald avec la collaboration de J. Lagrange, Paris: Quarto Gallimard.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Fouteau C. (2013), «*Les Roms son comme Nous, ils ont besoin de lumiere*», in *Mediapart*, 13 maggio, <http://www.mediapart.fr> (consultato il 2 aprile 2015).

FRA (2009), *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member State*, Vienna, November.

Gehring J.S. (2013), *Free Movement for Some: The Treatment of the Roma after the European Union's Eastern Expansion*, in *European Journal of Migration and Law*, 15, 7-28.

Guild E. and S. Carrera (2013), *Introduction: International relations, citizenship and minority discrimination: setting the scene*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 1-20.

Human Rights Watch (2011), *France's Compliance with the European Free Movement Directive and the Removal of Ethnic Roma EU Citizens*, Briefing Paper submitted to the European Commission, 28 September (www.hrw.org).

Khaliq U. and R. Churchill (2008), *The European Committee of Social Rights*, in Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, New York: Cambridge University Press.

Koblanck M. (2013), *Legal modernities – conceptual transformations around the management of human mobility in international relations*, in D. Bigo, E. Guild and S. Carrera (eds.), *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham: Ashgate Publishing, 75-90.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Korando A.M. (2012), *Roma go home: The plight of European Roma*, in *Law and Inequality*, vol. 30, 125-147.

Latraverse S. (2012), *Report on Measures to Combat Discrimination: Directives 2000/43 and 2000/78, Country Report France 2011*, European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, www.non-discrimination.net (consultato il 2 aprile 2015).

Lhernoud J.P. (2010), *L'eloignement des Roms et la Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'UE*, in *Droit Sociale*, 11, 1024-1036.

Merlino M. (2008), *The Italian (In)Security Package: Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CHALLENGE series, Research Paper No. 14, Brussels: CEPS.

Nascimbene B. (2010), *La disputa sui rom e i diritti dei cittadini dell'Ue*, *AffarInternazionali*, 21 settembre, www.affarinternazionali.it (consultato il 2 aprile 2015).

Nolan N. (2012), "Aggravated Violations": *Roma Housing Rights and Forced Evictions in Italy – Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System*, in *Human Rights Law Review*, 11:2, 343-361.

O'Nions H. (2011), *Roma expulsions and discrimination: The elephant in Brussels*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 361-388.

Parker O. (2012), *Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance*, in *Journal of Common Market Studies*, 50 (3), 475-491.

Pastore F. (2010), *L'asse Parigi-Roma sui Rom scuote le fondamenta dell'Ue*, in *AffarInternazionali*, 19 settembre, www.affarinternazionali.it (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Sigona N. (2011), *The Governance of Romani People in Italy: discourse, policy and practice*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 16(5), 590-606.

Vermeersch P. (2012), *Reframing the Roma: EU Initiatives and The Politics of Reinterpretation*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38 (8), settembre, 1195-1212.

Vassallo Paleologo, F. (2010), *Rom - Discriminazione di gruppo ed odio sociale*, in *Meltingpot*, 25 agosto.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Saggi

Abstract

The affair of communitarian Roma in France and the changing of EU political priorities. From the right to free circulation to the responsibility of integration

In 2010 France, when Nicolas Sarkozy was the President, began to evacuate “illegal” Roma camps and to repatriate (also “voluntarily”) hundreds of communitarian Roma, especially when they were of Romanian or Bulgarian extraction: EU Institutions reacted severely, accusing French government to infringe EU law in subject of free circulation and non-discrimination. This paper tries to throw light on the real evolution of French policy about Roma (only formal changes seem to have taken place) and the actual role of the EU: the concept of “re-integration” seems to have got the upper hand over “citizenship”, partially narrowing the sphere of protection of Roma as European citizens.

Keywords: Roma, integration, migration, citizenship, free circulation.