

**L'APPLICAZIONE AI ROM E AI SINTI NON CITTADINI
DELLE NORME SULL'APOLIDIA,
SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE
E SULLA CONDIZIONE DEGLI STRANIERI COMUNITARI ED
EXTRACOMUNITARI**

di Giulia Perin *

- *Versione provvisoria* -

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. Rom e stranieri: una relazione da approfondire. | 2 |
| 2. Rom extracomunitari privi di un titolo a soggiornare sul territorio italiano. | 3 |
| 2.1 Il diritto dell'immigrazione quale "arma per regolare i conti" con le comunità rom. Il problema dell'applicazione selettiva del diritto degli stranieri. | 3 |
| 3. Rom extracomunitari aventi diritto alla protezione internazionale. | 8 |
| 3.1. La protezione internazionale offerta ai profughi rom al tempo dei conflitti nei Balcani occidentali | 8 |
| 3.2. Le richieste di asilo presentate oggi dai rom in Italia possono trovare accogliamento?..... | 10 |
| 4. Rom extracomunitari titolari di permessi di soggiorno diversi da quelli per protezione internazionale..... | 13 |
| 4.1 Il diritto alla vita privata e familiare previsto dall'art. 8 Cedu: un diritto da valorizzare per la tutela dei rom integrati in Italia. | 16 |
| 5. Le difficoltà nell'acquisto della cittadinanza italiana incontrate dagli stranieri di etnia rom..... | 19 |
| 6. La sistematica violazione del diritto all'iscrizione anagrafica dei rom presenti in Italia: la pericolosa confusione tra normativa anagrafica e legislazione sull'immigrazione. | 22 |
| 7. Rom cittadini comunitari | 24 |
| 7.1 I rom rumeni: "l'ultimo nemico pubblico" | 24 |
| 7.2 La libertà di circolazione e di soggiorno vale anche per i comunitari indigenti e privi di lavoro? La difficile integrazione dei rom rumeni in Italia | 27 |
| 8. Rom apolidi: una precarietà senza scopo e senza scadenza..... | 29 |
| 8.1 L'elevata diffusione del fenomeno dell'apolidia tra i rom presenti in Italia..... | 29 |
| 8.2 Ma perché ci sono tanti rom apolidi? | 30 |
| 8.3 L'apolide irregolarmente presente sul territorio italiano ha diritto al rilascio di un titolo di soggiorno, dopo il riconoscimento della condizione di apolidia? | 31 |
| 8.4 I limiti all'accesso al procedimento per il riconoscimento dello status di apolidia in via amministrativa. | 33 |
| 8.5 La categoria degli "apolidi de facto" e quella degli "apolidi volontari": gli argomenti e le categorie utilizzate dall'Amministrazione per negare lo status di apolidia | 34 |
| 9. I Rom in Italia: un futuro da cittadini europei? | 37 |

1. ROM E STRANIERI: UNA RELAZIONE DA APPROFONDIRE.

“Rom, ergo straniero”: l’associazione mentale tra rom e stranieri è in Italia diffusissima¹, quasi che la qualifica di straniero fosse un corollario necessario della percepita estraneità dei rom² alla comunità che li circonda³.

In questo contributo, non mi soffermerò sul limite più evidente di quest’opinione: come è stato in ormai numerosissime occasioni ricordato, la maggior parte dei rom/sinti presenti in Italia possiede la cittadinanza italiana⁴.

Mi è stato chiesto, invece, di occuparmi di quella parte della popolazione rom che effettivamente non possiede la cittadinanza italiana.

Ebbene, anche in relazione a queste persone, lo stereotipo che appiattisce i rom nella categoria degli stranieri merita senz’altro un approfondimento: dire di un rom che è un “non cittadino” significa, invero, fare un’affermazione che, anche quando non è inesatta, ha una capacità connotativa tanto ridotta da essere spesso foriera di gravi equivoci. Per rendersene conto è sufficiente ricordare come alla comunità dei rom rumeni presente in Italia non trovi applicazione,

* Ringrazio il Prof. Paolo Bonetti per aver letto una prima bozza del presente contributo e avermi segnalato alcuni profili che meritavano un approfondimento.

¹ In realtà, l’opinione che attribuisce ai rom la qualifica di stranieri è diffusa nell’opinione pubblica di numerosi paesi europei. Si veda, ad es., X. ROTHEA, nel libro “*France Pays des droits de Roms? Gitans, « Bobemiens », « Gens du voyage », tsiganes ... face aux pouvoirs publics depuis le 19^e siècle*”, Carobella, 2003: “*In pressoché ogni luogo, quale che sia la loro attività e l’epoca alla quale risale la loro presenza, i rom sono sempre stati considerati come degli immigrati, degli immigrati di cui si ignora l’esatta provenienza*” (traduzione mia).

² In questo contributo, la denominazione “rom” intende includere anche comunità che si denominano altrimenti (sinti, manu□, kalé, romani□ els), ma che sono accomunate dalla circostanza che i loro membri parlano – o è attestato che parlassero – dialetti variamente intercomprensibili, costituenti il “romanes”.

Un uso fluido e flessibile dei termini, del resto, caratterizza anche le autodenominazioni. Come osserva L. PIASERE, “I roma dell’Italia settentrionale e della Slovenia chiamano roma anche quelli che si autodenominano “sinti”. Saranno considerati “meno” roma, ma pure lo sono. I sinti austriaci, a loro volta, chiamano “sint?” anche quelli che si autodenominano rom (o roma o romā) e, anche qui, saranno percepiti come meno “sint?”, ma lo restano. L’uso di nomi diversi non significa dunque stabilire delle distinzioni nette da questo punto di vista, ma delle gradazioni a partire dalla pienezza della propria comunità” (L. PIASERE, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Edizioni Laterza, Roma – Bari 2009, p. 25). Se si considera che quasi tutti i sinti presenti nel nostro territorio hanno la cittadinanza italiana, l’utilizzo del termine “rom” per le comunità non cittadine appare relativamente rappresentativo, anche se raffrontato con le autodenominazioni.

³ La forza di tale pregiudizio è agevolmente dimostrabile ricordando che numerose pubbliche amministrazioni accostano costantemente la questione dei “nomadi” a quella degli stranieri. Sul punto, si rinvia per tutti alle lucide considerazioni di P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La condizione giuridica degli zingari*, in M. IMPAGLIAZZO (a cura di), *Il caso zingari*, Leonardo International, p. 59. L’Autore osserva: “*specie a livello locale, gli italiani zingari costituiscono una immancabile competenza dell’ “ufficio stranieri”; mentre al livello centrale le direttive ministeriali impartiscono istruzioni ad hoc per l’inserimento nelle scuole di bambini stranieri o nomadi, pensati come sottoinsiemi di un’unica casella*”.

⁴ Sul punto, cfr. per tutti, N. SIGONA - L. MONASTA, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Spartaco, 2006, p. 26: “*In assenza di statistiche ufficiali sulla popolazione rom e sinti in Italia, ci si affida a stime che indicano approssimativamente una presenza di 120.000 - 150.000 persone, la maggioranza delle quali (circa il 60%) sono cittadini italiani*”.

Molte persone all’apprendere tale notizia, si chiedono: “ma come hanno fatto così tanti rom/sinti ad acquisire la cittadinanza italiana?” Come la maggior parte dei cittadini italiani: per *jus sanguinis*, avendo tra i loro avi rom e sinti insediatisi in Italia tra il 1300 e il 1400.

per espressa disposizione legislativa⁵, il Testo unico che regola la condizione giuridica degli stranieri nel territorio italiano.

Le categorie e le sottodistinzioni che possono essere tracciate tra i “non cittadini” nell’ordinamento italiano sono, infatti, numerosissime, essendoci spesso una rilevante differenza di regime a seconda della regolarità o meno del soggiorno dello straniero, dell’appartenenza o meno dello stesso alla cerchia degli stranieri per varie ragioni⁶ destinatari di un trattamento privilegiato e, infine, del possesso o meno da parte del non cittadino di una qualche cittadinanza. Ma se così è, risulta evidente che quando *status* giuridici tanto eterogenei devono essere declinati in relazione al variegato universo dei rom⁷, ogni eccessiva semplificazione finisce per essere insoddisfacente.

Per tale ragione, sapendo di non poter affrontare, anche solo per linee generali, tutte le problematiche che possono sorgere dalla relazione “rom / stranieri”, in questo contributo mi soffermerò solo su quelle questioni che, per la loro complessità o ricorrenza, integrano uno spaccato significativo delle problematiche che si pongono in materia.

Nei casi in cui mi sarà possibile, tenterò di proporre una soluzione giuridica per risolvere alcune delle questioni attinenti alla condizione di soggiorno che preoccupano numerosi rom privi della cittadinanza italiana.

2. ROM EXTRACOMUNITARI PRIVI DI UN TITOLO A SOGGIORNARE SUL TERRITORIO ITALIANO.

2.1 Il diritto dell’immigrazione quale “arma per regolare i conti” con le comunità rom. Il problema dell’applicazione selettiva del diritto degli stranieri.

Chi cerchi nell’ordinamento italiano una disposizione di rango legislativo che discrimini apertamente gli appartenenti alla comunità rom cercherà invano: come è stato osservato, “ad uno statuto differente *de iure*, il legislatore italiano ha sempre preferito i silenzi di una condizione differente *de facto*, meno visibile, meno penetrante, ma certo non meno efficace”⁸.

Assai più agevole sarà, invece, trovare disposizioni che effettuano distinzioni tra stranieri e cittadini: a ben vedere, l’intero diritto dell’immigrazione è una normativa che si fonda sul

⁵ Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 286/1998.

⁶ In genere, per gli impegni assunti dallo Stato italiano a livello internazionale (es. nei confronti dei richiedenti la protezione internazionale) o per l’adesione dell’Italia ad organismi sovranazionali (es. Comunità europea e Consiglio d’Europa).

⁷ Definito incisivamente un “*mondo di mondi*” da L. PIASERE, *Un mondo di mondi. Antropologia delle culture rom*, L’ancora, Napoli, 1999.

⁸ L. PIASERE, *Les pratiques de voyage et de halte des populations nomades en Italie*, in REYNIERS A. (a cura di), *Les pratiques de déplacement, de halte, de stationnement des populations nomades et tsiganes en France*, Paris, 1985, citato da N. SIGONA, *Lo*

principio – internazionalmente riconosciuto – secondo cui, sia pure entro certi limiti, è legittimo differenziare la condizione giuridica dello straniero da quella del cittadino⁹. In particolare, solo il cittadino ha un diritto inalienabile all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato; quanto allo straniero, il principio secondo cui lo Stato può scegliere chi ammettere al soggiorno sul proprio territorio, pur in presenza di limiti¹⁰, è il punto di partenza di pressoché ogni pronuncia resa in materia di immigrazione non solo dai giudici italiani ma anche dalle Corti sovranazionali¹¹.

Ebbene, una prima considerazione che può essere fatta con riferimento alla relazione “rom – stranieri” è che la discriminazione istituzionale nei confronti dei rom si realizza in Italia anche attraverso un utilizzo “etnicamente selettivo” della normativa di contrasto all’immigrazione irregolare.

Come è stato condivisibilmente osservato, una delle armi più diffuse oggi “*per regolare i conti con le comunità rom presenti nei campi italiani è lo strumento delle espulsioni, dell'internamento nei centri di detenzione amministrative e dell'allontanamento forzato verso i paesi di origine*”¹².

Per avere una conferma della fondatezza di tale osservazione, sarebbe sufficiente leggere i resoconti di alcune sedute del Parlamento italiano o dei consigli comunali¹³.

In realtà, questo complesso lavoro di ricerca tra gli atti delle assemblee non è necessario: è sufficiente fare una rapida ricerca negli annali della Corte europea dei diritti dell'uomo per scoprire che l'Italia condivide con il Belgio¹⁴ il poco lusinghiero primato di poter contare tra le decisioni di ammissibilità emesse nei suoi confronti anche una decisione in relazione

scandalo dell'alterità: Rom e Sinti in Italia, in S. BRAGATO, L. MENETTO, *E per patria una terra segreta, rom e sinti in provincia di Venezia*, Nuova Dimensione, 2007, p. 26.

⁹ Come osserva F. JULIEN-LAFERRIERE, *Droit des étrangers et principe d'égalité*, in J-Y Carlier, *L'étranger face au droit. XX^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruylant, 2010, p. 247, «il diritto degli stranieri è, per sua natura, un diritto di ineguaglianze, o meglio di discriminazioni» (traduzione mia).

¹⁰ Si pensi per fare due soli esempi alle obbligazioni relative alla protezione internazionale e a quelle discendenti dall'appartenenza alla Comunità europea.

¹¹ Cfr. Corte europea diritti dell'Uomo, *Dalia c. France*, decisione del 19 febbraio 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 91, § 52; *Dremlyuga c. Lettonia* (déc.), n° 66729/01, 29 aprile 2003, e la giurisprudenza più risalente citata in tali decisioni. In tali decisioni, si trova costantemente ripetuto il principio secondo cui: “Secondo la giurisprudenza costante della Corte, la Convenzione non garantisce il diritto di una persona di entrare o di risiedere in uno Stato di cui non è cittadina o di non esserne espulsa, e gli Stati contraenti hanno il diritto di controllare, in virtù di un principio di diritto internazionale consolidato, l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei non cittadini» (traduzione mia).

¹² F. VASSALLO PALEOLOGO, *Censimento ed espulsioni di rom – Interesse superiore dei minori e discrezionalità della Polizia* (2008), accessibile in <http://www.meltingpot.org/articolo13316.html>.

¹³ Frequentemente citata è la risposta data dal Sottosegretario di Stato agli Affari Interni nella seduta della Camera dei Deputati del 27 febbraio 2003, all'interpellanza urgente n. 2-00648 presentata da un deputato della Lega Nord che chiedeva maggiori controlli sui nomadi. Nel confermare l'impegno del Governo, il Sottosegretario afferma: “vengono svolti accertamenti e controlli presso i campi nomadi dislocati su tutto il territorio nazionale. In più non viene tralasciata ogni iniziativa volta a verificare le possibili violazioni delle norme in materia di immigrazione previste dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato”. Cfr. N. SIGONA, *Lo scandalo dell'alterità*, cit., p. 17.

¹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 marzo 2001, *Conka e a. c. Belgio*.

all'espulsione collettiva di rom provenienti dalla Bosnia Erzegovina¹⁵, i quali avevano allegato che i provvedimenti erano stati eseguiti in modo etnicamente discriminatorio e, per la loro esecuzione collettiva, violavano l'art. 4, del Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta "le espulsioni collettive degli stranieri"¹⁶.

Cosa c'entrano le espulsioni collettive dei rom con l'applicazione selettiva del diritto dell'immigrazione?

Molto, a seguire la tesi – che trovo particolarmente interessante – secondo cui ciò che caratterizza in genere le espulsioni collettive e le rende particolarmente censurabili, è che esse hanno ad oggetto non tanto un gruppo casualmente riunito in un determinato luogo, ma un gruppo particolare, individuato sulla base di criteri razziali, etnici o religiosi¹⁷.

Certo, quello di un'applicazione "eticamente selettiva" della legge sull'immigrazione non è un fenomeno esclusivamente italiano.

Si tratta di un fenomeno assai studiato soprattutto nei Paesi di *Common Law*, tanto da essere spesso descritto anche in Italia con la formula inglese di "*racial/ethnic profiling*". È interessante ricordare come la massima autorità giudiziaria del Regno Unito, la *House of Lords*, nella sentenza *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Rights Roma Centre and others (Appellants)*, abbia avuto modo di pronunciarsi sul divieto di applicazione discriminatoria della legge sull'immigrazione proprio in un caso concernente i rom, dichiarando illegittima la prassi delle autorità di frontiera inglesi di svolgere i propri controlli all'aeroporto di Praga individuando le persone da sottoporre a ispezione sulla base della loro appartenenza alla comunità rom¹⁸.

Ciò che mi preme rilevare è come a livello internazionale ed europeo si stia diffondendo un'elevata sensibilità verso queste questioni: lo testimoniano, da un lato, le Raccomandazioni rivolte agli Stati firmatari dal COMITATO CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE nel *Rapporto sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini*, dall'altro, ancora più significativamente, le previsioni

¹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 14 marzo 2002, *Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie* (decisione sulla ricevibilità). Il procedimento non ha superato lo stadio della ricevibilità, dal momento che lo Stato italiano ha offerto ai ricorrenti la possibilità di rientrare in Italia, di ottenere un permesso di soggiorno e un risarcimento dei danni.

¹⁶ L'art. 4 Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo recita: "*Le espulsioni collettive degli stranieri sono vietate*".

¹⁷ In questo senso, cfr. per tutti, J.-Y. CARLIER, *Observations, La détention et l'expulsion collective des étrangers*, in *Rev. Trim. Dr. H.* (53/2003), pp. 206 ss. Sulle espulsioni collettive e l'art. 4, Prot. 4 alla Convenzione europea, cfr., per tutti, B. NASCIBENE, *Divieto di espulsioni dei cittadini. Divieto di espulsioni collettive di stranieri*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2001, pp. 891 ss., e D. LOCHAK, "*Commentaire de l'article 4 du Protocole n° 4*", in L.-E. PETITIT, E. DECAUX, P.-H. IMBERT, eds., *La Convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article*, 2nd ed., Paris, Economica, 1999, p. 1054.

¹⁸ HOUSE OF LORDS, *Judgments – Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Rights Roma Centre and others (Appellants)*, SESSION 2004-05 [2004], UKHL, 55. I principali argomenti utilizzati possono essere letti nell'atto di intervento in giudizio dell'UNHCR, redatto da G.S. GOODWIN-Gill, pubblicato in *International Journal of Refugee Law* 2005 17(2):427-453.

Per un altro caso di accertata discriminazione su base etnica, cfr. Commissione europea dei Diritti dell'Uomo, *Asiatique de l'Afrique de l'Est (Rapporto del 14 dicembre 1973)*, pubblicata in *Human Rights Law Journal*, 1994, vol. 15, p. 215. In quell'occasione, la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che una misura di discriminazione razziale può, a certe condizioni, costituire in sé un trattamento degradante ai sensi dell'art. 3 della Cedu, indipendentemente dalla violazione di altri articoli della Convenzione.

inserirle nel *Codice europeo sulle frontiere Schengen* che vietano alla polizia di frontiera di far ricorso a criteri etnici nell'effettuare i controlli¹⁹.

Se questo è il quadro più ampio in cui s'inserisce l'ordinamento italiano, ci si può chiedere quale sia stata la risposta che al problema dell'applicazione discriminatoria del diritto dell'immigrazione nei confronti dei rom ha dato fino ad oggi la giurisprudenza italiana.

L'unico procedimento giudiziario che ha avuto un certo rilievo mediatico in materia è quello deciso dal Tribunale di Milano, con decreto 3 agosto 2004, in occasione dell'espulsione collettiva di quindici cittadini rumeni di etnia rom²⁰, all'esito di un'operazione di sgombero.

La decisione del Tribunale di Milano è estremamente interessante:

L'art. 4 del Protocollo 4 allegato alla Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, applicabile in Italia ad integrazione della normativa vigente interna, recita, in modo laconico ma perciò anche estremamente chiaro ed insuscettibile di interpretazioni, che "le espulsioni collettive di stranieri sono vietate". Con ciò, al fine di non suscitare allarme sociale e non consentire operazioni di polizia allo scopo di espellere interi gruppi etnici, si è voluto sottolineare il principio che un provvedimento di espulsione deve essere adottato sempre individualmente e prendendo in considerazione, in modo reale e non fittizio e di mera forma, le singole e differenziate situazione di ogni individuo, vietando qualunque situazione di rastrellamento collettivo di appartenenti a determinate nazionalità, per non trasformare l'applicazione di una legge, quale quella che disciplina l'ingresso e la permanenza in uno stato degli stranieri, in una forma inaccettabile e distorta di rigetto di una pluralità di soggetti colpiti principalmente per essersi radunati in forza della loro comune provenienza, cultura o religione, che verrebbe a legittimare operazioni di pulizia etnica. Nel caso in specie i ricorrenti sono stati tutti colti nella medesima operazione di sgombero di un'unica area e trattati tutti di cittadini rumeni appartenenti al popolo Rom e tutti sono stati poi destinatari di un provvedimento di espulsione uguale nella sua formulazione per tutti.

Tale significativo precedente è stato, tuttavia, annullato dalla Corte di Cassazione, la quale, nella sentenza 19 maggio 2005, n. 16571, ha affermato che:

“Se un ordinamento prescrive – come impongono tutti i paesi aderenti alla Unione Europea – che lo straniero debba munirsi di titolo di soggiorno per permanere nello Stato, prevedendo che, in difetto, si può dar corso alla misura espulsione e che il medesimo straniero, pur privo di tal titolo, non possa essere espulso quando ostino ragioni di protezione, umanitarie o di coesione familiare, è attorno alla sussistenza di tali condizioni abilitanti od ostative che si deve incentrare la verifica dell'Autorità munita del potere espulsivo, ed il controllo necessario del Giudice. E se dalla verifica amministrativa e dal susseguente controllo giurisdizionale emerge che quelle condizioni abilitanti alla espulsione sussistevano e che difettavano le ragioni ostative, il fatto che siano stati emessi plurimi contestuali provvedimenti a carico di soggetti colti in situazione irregolare da un controllo di polizia appare del tutto irrilevante ai fini di ritenere avverata la previsione dell'art. 4 IV Prot. Add. CEDU”.

La posizione espressa dalla Suprema Corte lascia presagire le notevoli resistenze che è destinata ad incontrare in Italia la censura di discriminazione per ragioni etniche nell'applicazione della legge sulla condizione giuridica degli stranieri. L'argomento dell'obbligatorietà dell'adozione dell'atto, unito alla difficoltà di provare che un determinato provvedimento di espulsione sia stato

¹⁹ Cfr. art. 6 Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), il quale prevede: “*Nell'effettuare le verifiche di frontiera, le guardie di frontiera non esercitano verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*”.

²⁰ Nel 2004, ai cittadini rumeni si applicava il Testo Unico sull'immigrazione, essendo l'ingresso della Romania in Europa avvenuto successivamente nel 2007.

adottato per motivi etnici e non in conseguenza del fatto che lo straniero non era in regola con la normativa di soggiorno, è così indiscusso da rendere particolarmente difficile il suo superamento sulla base della scomoda insinuazione di una violazione del principio di non discriminazione su basi etniche²¹.

Tuttavia, è forse solo questione di attendere un mutamento di sensibilità.

Gli strumenti giuridici, infatti, non mancano: gli argomenti da utilizzare per sindacare in queste ipotesi un atto della pubblica amministrazione sono a ben vedere gli stessi utilizzati in materia di discriminazione indiretta²². Come nella discriminazione indiretta, anche in questo caso, un criterio di distinzione formalmente legittimo – quello della nazionalità o dell'irregolarità della condizione di soggiorno – viene piegato allo scopo di effettuare una distinzione illegittima – fondata sull'origine etnico - razziale.

Una precisazione finale sul punto, comunque, mi sembra importante.

Quelle fin qui analizzate sono ipotesi di misure di allontanamento “formalmente legittime”, ma sostanzialmente discriminatorie.

In Italia, tuttavia, gli appartenenti alla comunità rom non sono destinatari solo di questo genere di provvedimenti: invero, essi sono frequentemente destinatari di decisioni di espulsione che si pongono al lato opposto dello spettro della legalità formale.

Mi riferisco a quei provvedimenti di espulsione che vengono talvolta adottati nei confronti di stranieri appartenenti all'etnia rom in violazione delle regole più elementari in materia²³ e che spesso si allontanano a tal punto dallo schema legale da doversi qualificare come giuridicamente

²¹ Altre Corti europee hanno utilizzato argomenti giuridici simili per affermare la legittimità di comportamenti delle pubbliche autorità in materia di immigrazione censurati per motivi di presunta discriminazione razziale.

²² E così chi voglia contestare la legittimità di un provvedimento di espulsione formalmente illegittimo ma sostanzialmente discriminatorio nei confronti di un rom straniero, potrà invocare alternativamente o cumulativamente il criterio “dell'intento” (se l'operazione è stata organizzata per allontanare i rom dal territorio e le autorità, come spesso avviene in Italia, anziché tenere segreto tale proposito, lo segnalano alla stampa), il criterio dell'assenza di individualità del provvedimento (in caso di espulsioni collettive), il criterio dell'effetto oggettivamente eccessivo sulla popolazione rom. Quest'ultimo argomento è, tuttavia, reso difficile dall'assenza di dati statistici in materia e dalla difficoltà di conciliare la raccolta di dati particolarmente sensibili con i diritti fondamentali delle persone. In merito alla questione, cfr. per tutti, O. DE SCHUTTER – J. RINGELHEIM, *Ethnic Monitoring - The Processing Of Racial And Ethnic Data In Anti-Discrimination Policies: Reconciling The Promotion Of Equality With Privacy Rights*, Bruylant, 2010.

²³ Si veda il caso della sig.ra HAMIDOVIC Nevresa, cittadina bosniaca di etnia rom, regolarmente residente in un campo nomadi a Roma con il marito e tre figli minori, il cui permesso di soggiorno era stato bruciato in un incendio. Nel settembre 2005, la sig.ra Hamidovic viene coattivamente espulsa dal territorio italiano in quanto considerata – erroneamente – illegalmente presente sul territorio. L'esecuzione del provvedimento di espulsione veniva effettuata, nonostante la Corte europea per i diritti dell'uomo, adita dall'avvocato della sig.ra Hamidovic sulla base della procedura urgente ex art. 39, avesse richiesto all'Italia di sospendere l'espulsione nelle more della procedura avanti alla Corte. Il caso è stato oggetto di un'interrogazione parlamentare al Ministero dell'Interno <http://www.associazioneantigone.it/osservatorio/attiparlamentari/Hamidovic.htm>. Nella recente decisione del 1° dicembre 2009, *Hokic et Hrustic c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per non avere continuato a trattenere in un centro di identificazione uno dei ricorrenti, cittadino bosniaco di etnia rom, nonostante il giudice di pace avesse dichiarato l'illegittimità del provvedimento di espulsione che costituiva il fondamento del trattenimento (violazione art. 5, comma 2, CEDU).

inesistenti²⁴. Se l'esistenza di tali comportamenti illeciti viene portata in alcune occasioni all'attenzione pubblica è solo grazie alla denuncia delle associazioni che a vario titolo si occupano della tutela dei diritti umani, incontrando frequentemente i rom presenti in Italia notevoli difficoltà nel contestare la legittimità del comportamento della Pubblica Amministrazione.

3. ROM EXTRACOMUNITARI AVENTI DIRITTO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE.

Ma da che Paesi provengono i cittadini extracomunitari di etnia rom? La risposta a tale domanda è abbastanza agevole: nella quasi totalità, infatti, i rom extracomunitari presenti in Italia sono di origine slava. Loro stessi o i loro ascendenti provengono dai Balcani occidentali.

Sotto il profilo temporale, molti di questi stranieri sono giunti in Italia in occasione dell'esodo che seguì la dissoluzione dell'Ex Jugoslavia negli anni Novanta. Sarebbe, tuttavia, errato far risalire esclusivamente a tale periodo l'arrivo di questi immigrati: molti di loro si trovavano, infatti, già in Italia da alcuni decenni. Senz'altro, tuttavia, l'esodo di massa che caratterizzò i conflitti balcanici rese assai più visibili le comunità rom provenienti dall'Ex Jugoslavia.

Questa constatazione suggerisce una prima domanda a chi sia interessato ad approfondire la condizione degli stranieri di etnia rom in Italia. La domanda può essere così formulata: che trattamento ha riservato – e riserva oggi – lo Stato italiano alle persone di etnia rom che chiedano di accedere alla protezione internazionale?

3.1. La protezione internazionale offerta ai profughi rom al tempo dei conflitti nei Balcani occidentali

Non è qui possibile ripercorrere le soluzioni complesse e differenziate che furono seguite dallo Stato italiano all'epoca dei conflitti balcanici²⁵. Mi limiterò, pertanto, a ricordare che la tentazione iniziale del Governo italiano fu quella di non considerare come profughi i rom provenienti dalla

²⁴ G. BATTAGLIA, *Europei senza patria. Storia di rom*, 2009, p. 183 ss. riporta il caso di Jango e Gazda, due minori rom, cresciuti in Italia con i genitori, trovati dalla polizia a chiedere l'elemosina nella periferia di Roma e accompagnati, senza il rispetto di alcuno dei principi in materia di diritto degli stranieri o di tutela dei minori, nel Paese di provenienza.

²⁵ Per una panoramica efficace delle diverse situazioni in cui si sono venuti a trovare in Italia, negli anni Novanta, gli appartenenti all'etnia rom provenienti dall'ex Jugoslavia ed un *excursus* delle diverse soluzioni adottate nel tempo dallo Stato italiano per affrontare "l'emergenza profughi", cfr. per tutti G. SCHIAVONE, *I rom e il diritto d'asilo. Il caso italiano negli anni '90*, in AA.VV. *Rom e sinti: un'integrazione possibile. Italia e Europa a confronto*, Atti del Convegno, Napoli, 23 – 24 giugno 2000, pubblicato in <http://www.cestim.it/argomenti/03rom-sinti/03zingari-integrazione-2000.htm.pdf>, il quale osserva "a rom che fuggivano da situazioni di guerra aperta nelle quali erano state vittime di violenza al pari di altre nazionalità si sono mescolati a rom che erano stati colpiti da forme di persecuzione dirette e personali; rom che sceglievano di abbandonare una condizione di vita oramai percepita come insostenibile nel paese di origine a seguito del progressivo accumularsi di situazioni di discriminazione si sono associati rom che vivevano già da molti anni in Italia, spesso non in regola con le norme sul soggiorno, divenuti rifugiati *sur place*".

Ex Jugoslavia: anche nel Governo, come nell'opinione pubblica, era diffusa la convinzione che i rom erano "nomadi, non rifugiati"²⁶.

Quando il Governo alla fine intervenne, tanto in relazione ai profughi del conflitto serbo – bosniaco – croato (1992 – 1995) quanto in relazione ai profughi della guerra in Kosovo (1999), lo fece con provvedimenti di protezione temporanea che sollevarono – giustamente – notevole preoccupazione. Il carattere provvisorio di tali provvedimenti, l'eccessiva genericità del quadro normativo di riferimento, l'assenza di indicazioni idonee a indirizzare in modo univoco la prassi, le divisioni che si crearono all'interno di una stessa famiglia tra soggetti che avevano diritto a beneficiare della protezione e soggetti che, sulla sola base della data di arrivo in Italia o di altre circostanze, erano esclusi da ogni tutela, furono tutti fattori che influirono sul bilancio complessivamente negativo che fu dato dell'accoglienza offerta in Italia ai profughi di etnia rom.

Assai significativo, al fine di comprendere la drammaticità della situazione vissuta dai rom, è il rapporto redatto da Azione Comune nell'agosto 1999 a conclusione di una missione volta a verificare le condizioni di vita e di assistenza umanitaria dei profughi presenti nei diversi campi nomadi al tempo della guerra in Kosovo. Nelle premesse del Rapporto si legge, "Così Rom Kosovari in fuga dal proprio paese arrivano in minima parte in Italia dopo avere sborsato somme enormi ai trafficanti di immigrati che li depositano sulle spiagge della Puglia. Per qualche decina di ore i Rom profughi vengono presi in carico dai locali centri di prima accoglienza, rifocillati, riconosciuti, regolarizzati con permesso di soggiorno valevole sino al 31/12/1999. Successivamente vengono dimessi, ed avviene la loro trasformazione da Rom kosovari stanziati a zingari indistinti che tentano di ricongiungersi ai loro parenti presenti nei campi nomadi alla periferia di alcune città italiane, in assenza di qualunque punto di riferimento alloggiativo, legale, sanitario, etc. I Rom kosovari già presenti nei campi sono disposti a ospitare nelle proprie baracche i parenti profughi, e gli tramandano i semafori delle elemosine, stringendosi da tre ad undici all'interno delle baracche senza servizi, in campi dove sono presenti focolai di TBC, epatiti, dermatosi, etc. Le autorità locali, in assenza di direttive centralizzate recepiscono il problema in termini di aumento incontrollato di popolazione a rischio di devianza. In questi casi molte persone che avrebbero diritto ad un permesso di soggiorno per protezione umanitaria, o all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, o alle scuole, o ad altri servizi diretti all'inclusione, ne rimangono escluse perché vivono nel terrore di esporsi ad espulsioni e allontanamenti dalle comunità di riferimento. Questo il panorama che si ripete in tutti gli insediamenti che ho visitato, con le dovute differenze di accesso ai diritti che corrispondono alle modalità locali di organizzazione e/o disorganizzazione dell'accoglienza"²⁷.

A parziale giustificazione del Governo, deve essere osservato come l'Italia fosse, al tempo, assolutamente impreparata ad accogliere le istanze di protezione internazionale degli sfollati dell'Ex Jugoslavia: e ciò non solo perché nel nostro Paese mancava completamente un sistema di accoglienza che permettesse di orientare e accogliere dignitosamente i richiedenti asilo, ma, ancor prima, per la quasi totale assenza di norme che dessero attuazione agli obblighi internazionali del nostro Paese in materia. Per convincersene, è sufficiente ricordare come fino al 2007 e, quindi, per quasi dieci anni successivi al conflitto, l'Italia sia rimasta priva di una legge in materia di asilo.

²⁶ Cfr. sul punto le interessanti osservazioni di SCHIAVONE G., *I rom e il diritto d'asilo. Il caso italiano negli anni '90*, cit. pp. 135 – 143 e di D. ARGIROPOULOS, *Immigrazione, profuganza e percorsi di integrazione: lavoro, disoccupazione e sopravvivenza dei rom jugoslavi a Bologna*, entrambi in AA.VV. *Rom e sinti: un'integrazione possibile. Italia e Europa a confronto*, cit.

²⁷ Il Rapporto di Azione Comune si può leggere nel sito <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1999/agosto/diritti-sociali-rom.html>

3.2. Le richieste di asilo presentate oggi dai rom in Italia possono trovare accogliamento?

Quest'ultima osservazione fa sorgere spontanea una domanda: oggi che finalmente anche in Italia il diritto di asilo ha una protezione articolata²⁸, eventuali domande di protezione internazionale presentate da cittadini extracomunitari di etnia rom potrebbero trovare accogliamento?

La domanda non è teorica.

Benché gli Stati dei Balcani occidentali possano considerarsi ormai stabilizzati, tanto che le domande di protezione internazionale degli ultimi anni provenienti da tali Paesi sono numericamente contenute²⁹, l'ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI ha di recente sottolineato come le domande di protezione internazionale presentate in Italia da cittadini stranieri di etnia rom meritino, in alcuni casi, di essere vagliate con estrema attenzione³⁰. Inoltre, la circostanza che le *Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale* – autorità competenti, in base alla normativa italiana³¹, a vagliare le domande di protezione internazionale – possano ancora essere chiamate a decidere di richieste di asilo presentate da stranieri di etnia rom è testimoniata dal fatto che proprio quest'anno un centinaio di rom presenti nel più grande campo nomadi di Roma hanno presentato domanda di protezione internazionale³².

²⁸ Sul punto, vedi per tutti P. BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2008, pp. 13 ss. Così condivisibilmente l'Autore: "Alla luce del d.lgs. n. 251/2007, così come integrato da talune norme del d.lgs. n. 25/2008 e del Testo Unico d.lgs. 286/1998, si può fin da subito affermare che dal marzo 2008 il diritto d'asilo costituzionalmente garantito riceve piena attuazione secondo tre forme diverse e alternative: due di esse coincidono con i due status di protezione internazionale riconosciuti in tutti gli Stati membri della Unione europea (status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1851 e status di protezione sussidiaria) agli stranieri e agli apolidi che abbiano presentato un'apposita domanda di protezione internazionale, e la terza (il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari) è riconosciuta soltanto in Italia, anche a chi non abbia presentato una domanda di protezione. A tali forme se ne aggiunge una quarta che però è soltanto eventuale ed adottata con provvedimento generale emanato in via eccezionale dal Governo mediante una forma di riconoscimento, anche di ufficio, del diritto d'asilo".

²⁹ Cfr. i dati pubblicati nel *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/2009*, http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Rapporto_annuale_SPRAR_Anno_2008-2009.pdf

³⁰ Sottolinea la necessità di continuare ad esaminare con particolare attenzione le richieste di protezione internazionale presentate dai rom provenienti dal Kosovo, UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, 9 Novembre 2009, HCR/EG/09/01, reperibile al sito: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4af84246.html>

³¹ L'art. 3 d.lgs. 28 gennaio 2008, n.25 (*Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*) prevede, invero, che: "Le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'articolo 4".

³² Per una breve descrizione dei fatti rilevanti e dei diversi punti di vista dei soggetti coinvolti, si rinvia a http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/10_gennaio_19/nomadi-sgombero-casilino900-prima-baracca-1602310403399.shtml

Interessanti appaiono le dichiarazioni rese dallo stesso Commissario Delegato per l'emergenza nomadi nel Lazio, Giuseppe Pegoraro, secondo il quale: "Il regolamento adottato nel febbraio 2009 dal Commissario Delegato per l'emergenza nomadi del Lazio, d'intesa con la Regione Lazio, la Provincia di Roma ed il Comune di Roma, prevede che presso i campi nomadi possano essere ammessi soltanto gli stranieri che hanno titolo a restare in Italia, ossia coloro che siano in possesso di regolare permesso di soggiorno, nelle varie tipologie previste dal Testo Unico sull'immigrazione; si è quindi proceduto a sottoporre i nomadi presenti ad accertamenti individuali circa il possesso dei requisiti previsti dalla legge o, in mancanza di titolo, a ricercare le condizioni che potessero consentire, previo esame della Commissione territoriale per l'asilo, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari". Tali dichiarazioni sono anch'esse reperibili in http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/10_gennaio_19/nomadi-sgombero-casilino900-prima-baracca-1602310403399.shtml

Che genere di rischi dichiareranno, in genere, di temere queste persone se rinviate al Paese di origine?

Se l'allegazione di un rischio per la vita e l'incolumità personale sarà infrequente, la necessità di lasciare il proprio Paese e rifugiarsi altrove potrebbe, invece, fondarsi sulla sistematica discriminazione di cui sono oggetto in alcuni Paesi dei Balcani occidentali gli appartenenti all'etnia rom.

In questo caso, deve essere sottolineato come, in circostanze particolari, la discriminazione potrà integrare la fattispecie della "persecuzione" necessaria per garantire ad uno straniero la qualifica di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra³³.

Tale conclusione si deduce dalla lettura dell'art. 7 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, di attuazione della Direttiva "qualifiche": non solo perché il primo comma di tale articolo – conformemente a quanto previsto a livello comunitario – contiene una definizione assai ampia della nozione di persecuzione, idonea a ricomprendere anche ipotesi di discriminazione etnica, ma anche perché nel suo secondo comma, tra gli atti concreti che possono costituire di fatto persecuzione, di sei tipologie di comportamenti ben tre fanno riferimento alla natura discriminatoria dell'atto³⁴.

³³ Cfr. UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, January 1992, reperibile al sito: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>.

Nel Manuale citato si legge: "In numerose società umane, i diversi gruppi che lo compongono sono oggetto di differenze di trattamento più o meno marcate. Le persone che, per questo fatto, godono di un trattamento meno favorevole non necessariamente sono vittime di persecuzione. Solo in circostanze particolari la discriminazione equivarrà a persecuzione. Ciò avverrà quando le misure discriminatorie avranno delle conseguenze gravemente pregiudizievoli per la persona che ne sia oggetto, per esempio delle serie restrizioni del diritto di esercitare un lavoro, di praticare la propria religione o di avere accesso a delle strutture di insegnamento normalmente aperte a tutti. Quando le misure discriminatorie non sono di per sé gravi, esse possono comunque portare l'interessato ad aver ragione di temere di essere perseguitato se esse provocano in lui un sentimento di apprensione e di insicurezza quanto alla propria sorte. La questione di sapere se queste misure discriminatorie equivalgono a delle persecuzioni deve essere necessariamente decisa alla luce di tutte le circostanze di specie. Tuttavia, è certo che la richiesta di chi invoca il timore di persecuzioni sarà più giustificato se costui è già stato vittima di un certo numero di discriminazioni e, quindi, vi è un effetto cumulativo" (traduzione mia).

Nel medesimo senso, con specifico riferimento alle comunità Rom, cfr. anche UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Roma Asylum-Seekers, Refugees and Internally Displaced*, 1 Ottobre 2000, disponibile al sito <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42527bdf4.html>.

Per un'interessante decisione in cui la "Commission permanente de recours des réfugiés" belga ha riconosciuto ad un richiedente asilo rom bulgaro il diritto a vedersi riconosciuto lo status di rifugiato politico in considerazione dell'effetto cumulativo delle discriminazioni e delle violenze di cui era stato destinatario, cfr. Commission permanente de recours des réfugiés (CPRR), decisione del 9 dicembre 2003, 02/0266/F1595, reperibile nel motore di ricerca dell'UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/teXis/vtx/refworld/rwmain>.

³⁴ Art. 7 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (*Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*)

"1. Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo;

b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;

b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;

c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;

d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;

Del resto, i rom, quale minoranza etnica oggetto di misure discriminatorie nella maggioranza dei Paesi, rientrano senz'altro nel paradigma cui pensavano i redattori della Convenzione di Ginevra nell'individuare i potenziali rifugiati, e cioè quello di minoranze inise per motivi specifici alla maggioranza della popolazione.

Ma anche nei casi in cui la Commissione territoriale non ritenga integrati gli estremi della “persecuzione” necessari per il riconoscimento dello status di rifugiato, la protezione potrà essere riconosciuta per ragioni umanitarie, in applicazione dell'art. 10, comma 3, Costituzione che impone allo Stato di dare asilo allo “*straniero al quale sia impedito nel suo paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*”.

Un esempio pratico valga per tutti: qualora un genitore rom alleghi di fronte alla Commissione territoriale che i propri figli nel Paese di origine sarebbero costretti per ragioni di etnia a seguire un percorso di istruzione separato da quello degli altri bambini, la protezione per ragioni umanitarie – e con essa, il rilascio di un titolo a soggiornare sul territorio italiano – non potrebbe essere rifiutata. Non solo, infatti, la nostra Costituzione attribuisce un valore fondamentale al diritto all'istruzione in condizione di eguaglianza sostanziale, ma la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di affermare che l'istituzione di classi etnicamente separate viola numerose norme della Convenzione³⁵.

Se a ciò si aggiunge la considerazione che alcuni degli Stati dei Balcani occidentali, nel caso di bambini rom espulsi con i genitori da uno Stato europeo, invocano l'assenza di documenti relativi alla frequenza delle scuole per impedirne l'iscrizione a scuola ovvero renderla possibile in classi di vari anni precedenti al grado di istruzione ricevuto all'estero dal minore, non si può che condividere – e auspicare che possa fungere da modello – la decisione con cui il Tribunale di Roma ha riconosciuto ad una cittadina bosniaca di etnia rom l'asilo costituzionale, osservando che:

“dimostrata appare la condizione di persona che nel paese di origine non potrà ricevere un trattamento simile a quello che la Costituzione italiana garantisce in termini di libertà religiosa, di condanna delle discriminazione etniche, di diritto al lavoro, alla protezione sociale e sanitaria, alla educazione dei bambini. Trattamento a cui la istante ha un interesse particolare diretto ed attuale, in relazione alla propria situazione familiare”³⁶.

e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'articolo 10, comma 2;

f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia”.

³⁵ Corte Europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 13 novembre 2007, *D. H. et autres c. République tchèque*, richiesta n° 57325/00.

³⁶ Tribunale di Roma, 7 gennaio 2005, pubblicata in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2005, p. 116. L'unica obiezione che potrebbe essere mossa al ragionamento che riconosce un bisogno di protezione in Italia ai rom discriminati nel Paese d'origine potrebbe consistere nel suo “fariseismo”, posto che lo Stato italiano non è certo un esempio a livello internazionale in materia di accoglienza delle comunità rom. Sul punto, appare interessante il fenomeno di persone appartenenti alla minoranza rom che lasciano l'Italia dirette verso altri Paesi europei (spesso verso la Spagna), ritenendo eccessivo il livello di discriminazione nei loro confronti nel nostro Paese.

4. ROM EXTRACOMUNITARI TITOLARI DI PERMESSI DI SOGGIORNO DIVERSI DA QUELLI PER PROTEZIONE INTERNAZIONALE.

“*Il diritto ad avere diritti*”³⁷: questo significa per un rom cittadino di un Paese terzo essere titolare di un permesso di soggiorno in Italia.

Certo, si potrà obiettare che in Italia, come in tutta Europa, lo straniero in condizioni di irregolarità di soggiorno non è privo dei diritti fondamentali³⁸. In particolare, si potrebbe osservare – correttamente – che, anche dopo l’entrata in vigore della legge n. 94/2009, l’assistenza sanitaria e le prestazioni scolastiche obbligatorie prescindono dalla titolarità del diritto al soggiorno e devono, pertanto, essere riconosciute ad ogni straniero di etnia rom indipendentemente dalla regolarità della presenza in Italia³⁹.

Tuttavia, non serve un’esperienza particolare del mondo degli stranieri per rendersi conto che lo straniero privo di titolo di soggiorno, soprattutto da quando l’illegittimità della condizione di soggiorno è diventata un reato⁴⁰, incontra ostacoli spesso insormontabili anche nell’esercizio dei diritti fondamentali⁴¹.

E non vi sono evidentemente solo i diritti fondamentali: alcuni diritti, come quello al lavoro, non qualificati come fondamentali ma da cui pure non si può prescindere per un’esistenza dignitosa sono connessi, in Italia come nella generalità dei Paesi europei, alla regolarità della condizione di soggiorno⁴².

³⁷ Espressione con cui H. ARENDT, in *Le origini del totalitarismo*, 1951, Edizioni di Comunità, 1996, pp. 410 – 419, definiva la condizione delle persone private della cittadinanza.

³⁸ In Italia, l’art. 2, co. 1, d.lgs. n. 286/1998 riconosce allo straniero «*comunque presente*» nel territorio dello Stato «*i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle Convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti*».

³⁹ Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 94/2009, che recita: “*Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all’accesso alle prestazioni sanitarie di cui all’articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all’articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.*”

Anche la possibilità di rendere le dichiarazioni di nascita, di morte e di riconoscere i figli, dopo un iniziale periodo in cui varie tesi erano state sostenute in considerazione dell’ambiguità della legge n. 94/2009, è oggi pacificamente riconosciuto anche agli stranieri privi di titolo di soggiorno in Italia.

⁴⁰ Art. 10 – bis, comma 1, d.lgs. n. 286/1998, introdotto dalla legge n. 94/2009, secondo cui: “*1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all’articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l’ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l’articolo 162 del codice penale.*”

⁴¹ Per una prima analisi sulla condizione giuridica dello straniero in Italia dopo l’approvazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, cfr. il numero monografico della Rivista *Immigrazione, Diritto e Cittadinanza*, n. 4/2009.

⁴² Che oggi siano gli stranieri in condizione di irregolarità di soggiorno i veri esclusi dal “diritto ad avere diritti” è osservato da A. V. DOLIDZE, “*Reinventing the Triangle: Indispensable Relationship between States, Legal Status and “the Right to Have Rights”*”, Cornell Law School J.S.D. / Doctoral Student Papers 2010, pubblicato in http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=dsp_papers.

L'intera letteratura "pratica" sulla condizione dei rom in Italia riconosce, dunque, come cruciale la questione del permesso di soggiorno⁴³.

Se così è, una prima domanda da porsi, in relazione a questo tema, è la seguente: *i cittadini extracomunitari di etnia rom che hanno un titolo di soggiorno in Italia come l'hanno ottenuto?*

Poniamo un primo paletto: come la Corte di Cassazione ha avuto modo di ricordare in due occasioni, il fatto di appartenere all'etnia rom non dà di per sé diritto ad alcun titolo di soggiorno in Italia. Nelle sentenze n. 5658 del 10 aprile 2003 e n. 17857 del 13 dicembre 2002, la Suprema Corte ha chiarito, infatti, che nessuna norma italiana, né alcuna raccomandazione internazionale consente "di affermare che l'appartenenza del soggetto extracomunitario alla etnia nomade dei rom costituisca di per sé eccezione alla regola generale della necessità del titolo di soggiorno".

Posto questo primo punto, chiediamoci: i rom regolari che non hanno chiesto o non hanno ottenuto la protezione internazionale, in quale modo hanno ottenuto il permesso di soggiorno?

Ancora una volta, ogni generalizzazione rischia di essere arbitraria: la varietà delle situazioni vissute e l'eterogeneità delle condizioni integrate dai singoli individui appartenenti all'etnia rom è tale da coprire sostanzialmente tutte le ipotesi di rilascio di permesso di soggiorno previste dal d.lgs. n. 286/1998.

Se la maggior parte dei rom hanno con ogni probabilità ottenuto – conformemente del resto alla maggior parte degli stranieri presenti sul nostro territorio – un permesso di soggiorno per il tramite del meccanismo delle sanatorie⁴⁴ o di una delle norme eccezionali del Testo Unico sull'immigrazione che permettono la regolarizzazione della presenza in Italia⁴⁵, non mancano rom arrivati in Italia con un visto di studio che, dopo aver concluso gli studi universitari nel nostro Paese, si sono inseriti nel mondo del lavoro in condizioni di perfetta parità di trattamento con gli italiani.

Certo, quest'ultima categoria di stranieri – e altre analoghe categorie, quali quella dei titolari di un permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti – costituisce, purtroppo, un'eccezione relativamente contenuta dal punto di vista quantitativo.

La discriminazione istituzionale di cui sono oggetto le persone di etnia rom incide in modo spesso drammatico sulla loro condizione di soggiorno.

⁴³ Cfr. tra i molti, N. SIGONA e L. MONASTA, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Spartaco, 2006, pp. 30 e ss. e S. BRAGATO, *Riflessioni in tema di lavoro*, in S. BRAGATO, L. MENETTO, *E per patria una terra segreta, rom e sinti in provincia di Venezia*, Nuova Dimensione, 2007, pp. 87 - 94.

⁴⁴ Per una testimonianza dei timori con cui molti rom vivono il rapporto con le autorità preposte al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno si vedano alcuni "frammenti di vita" raccolti da G. BATTAGLIA, in *Europei senza patria*, cit., pp. 148 ss.

⁴⁵ Cfr. i permessi di soggiorno rilasciabili ai sensi dell'art. 28 d.p.r. n. 394/1999 a favore degli stranieri in espellibili ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 (stranieri perseguitati che non rientrino in altre forme di protezione internazionale, minori, donne in stato di gravidanza, coniugi e familiari entro il 2° grado conviventi con cittadino

Per provarlo, è sufficiente ricordare come nel nostro ordinamento, l'acquisto come poi il mantenimento di un permesso di soggiorno è quasi sempre legato alla titolarità di un lavoro⁴⁶ e può dipendere anche dalla capacità dello straniero di dimostrare di disporre di un alloggio idoneo⁴⁷.

Ma se così è, non serve spendere molte parole per rendersi conto di quali siano le difficoltà degli stranieri appartenenti all'etnia rom nell'acquistare o nel mantenere la titolarità del permesso di soggiorno: la discriminazione di cui sono oggetto nel lavoro e nell'alloggio – ben più diffusa di quella che riguarda gli stranieri in genere – è sotto gli occhi di tutti.

Aggiungo che l'appartenenza ad una cultura diversa non ha portato fino ad oggi al riconoscimento di alcun vantaggio nell'applicazione della normativa sull'immigrazione: ne è un esempio la sentenza con cui i giudici di legittimità hanno dichiarato che non è possibile considerare inespellibile (e, quindi, titolare di un diritto provvisorio al soggiorno) il marito di una donna incinta, quando il matrimonio sia stato contratto solo con il “rito tradizionale rom”, senza essere stato trascritto “nell'ordinamento giuridico dello Stato di appartenenza”. Decidere diversamente, come aveva fatto il Tribunale, significherebbe, infatti, per la Corte di Cassazione, “*adottare una interpretazione irragionevolmente estensiva della norma, a danno dell'interesse nazionale al controllo dell'immigrazione*”⁴⁸.

Il rilievo di tale questione è fortunatamente circoscritto dal fatto che la maggioranza dei rom contrae oggi il matrimonio anche con il rito civile, proprio per poter limitare le potenziali conseguenze della mancata costituzione di un vincolo di *coniugio* in un Paese dove lo *status* di convivente è assai meno tutelato di quello del coniuge.

Non rimane che concludere sul punto che l'appartenenza alla comunità rom, per la discriminazione sociale di cui quest'etnia è oggetto in Italia, costituisce pressoché sempre uno

italiano), i permessi per motivi familiari rilasciabili ex art. 30 T.U., i permessi per assistenza al minore previsti in caso di autorizzazione al soggiorno del Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 31, comma 3, T.U. d.lgs. n. 286/1998.

⁴⁶ In forza dell'art. 22, comma 11, d.lgs. n. 286/1998, lo straniero extracomunitario disoccupato titolare di un permesso di soggiorno per lavoro avrà solo sei mesi dal rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione per reperire un altro lavoro senza correre il rischio di perdere definitivamente il diritto al soggiorno in Italia.

⁴⁷ Una certificazione relativa all'idoneità dell'alloggio è oggi necessaria a diversi fini, per ricongiungimento, rinnovo lavoro, permesso CE lungo soggiornanti, cfr. sul punto M. PAGGI, *Osservazioni “a caldo” su alcune modifiche essenziali apportate dalla l. 94/2009 sulla condizione di soggiorno degli immigrati extracomunitari*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2009, pp. 143 - 157.

⁴⁸ Corte di Cassazione, sentenza 10 marzo 2006, n.5220.

Sembra interessante ricordare come di recente anche la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia avuto occasione di pronunciarsi in relazione ad una fattispecie in cui uno Stato escludeva che un matrimonio tradizionale rom, non seguito da un matrimonio secondo una delle forme riconosciute dall'ordinamento, potesse dare diritto al riconoscimento di una pensione di reversibilità. Sia pure in presenza di circostanze che rendevano particolare la fattispecie, nella decisione 8 dicembre 2009, *Muñoz Diaz c. Spagna*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il mancato riconoscimento di effetti del matrimonio rom al fine dell'ottenimento di una pensione di reversibilità integra una violazione dell'art. 14 Cedu, che proibisce ogni discriminazione, in un caso in cui a tale matrimonio erano stati riconosciuti dallo Stato comunque effetti giuridici nell'ordinamento spagnolo.

svantaggio, mai un vantaggio ai fini dell'integrazione dei requisiti per l'ottenimento o il mantenimento di un titolo di soggiorno in Italia.

4.1 Il diritto alla vita privata e familiare previsto dall'art. 8 Cedu: un diritto da valorizzare per la tutela dei rom integrati in Italia.

Nel suo Terzo Rapporto sull'Italia⁴⁹, la COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA (ECRI)⁵⁰ nel prendere in considerazione la condizione delle popolazioni rom e sinti nel nostro Paese, osservava:

Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva sollecitato le autorità italiane a risolvere la questione dell'assenza di documenti per i Rom e i Sinti, ivi compreso il passaporto italiano e i permessi di residenza. L'ECRI ha continuato a ricevere segnalazioni secondo le quali molti Rom/Sinti nati in Italia, o che hanno vissuto in Italia per la maggior parte della loro vita e i loro figli, non hanno la cittadinanza italiana. In molti casi, tali persone dispongono unicamente di un permesso di soggiorno di breve durata, e in alcuni casi non hanno alcun permesso di soggiorno.

La segnalazione dell'ECRI non ha perso, a distanza di cinque anni dalla sua formulazione, di attualità.

Per questo, vale la pena di chiedersi se esista qualche strumento normativo per superare la condizione di irregolarità di soggiorno vissuta da centinaia di rom presenti in Italia spesso da decenni, talvolta da generazioni.

Una prima osservazione può essere fatta: nel nostro ordinamento, manca una norma analoga all'art. 313-11 del Codice francese sull'entrata e il soggiorno degli stranieri del diritto d'asilo (cd. CESEDA), il quale dispone:

Salvo il caso in cui la sua presenza costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la carta di soggiorno temporanea con menzione "vita privata e familiare" è rilasciata di pieno diritto:

[...]

7° Allo straniero che non viva in condizione di poligamia, che non rientri in nessuna delle categorie precedenti che danno diritto al ricongiungimento familiare, i cui legami personali e familiari in Francia, da valutarsi in particolare con riferimento alla loro intensità, alla loro risalenza nel tempo e alla loro stabilità, delle condizioni di esistenza dell'interessato, del suo inserimento nella società francese, così come della natura dei legami con la famiglia restata nel paese di origine, siano tali che il rifiuto di autorizzare il suo soggiorno porterebbe un attacco sproporzionato al suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, avuto riguardo alle ragioni del rifiuto, senza che la condizione prevista dall'art. 311-7 sia richiesta⁵¹. L'integrazione dello straniero nella società francese è valutata tenendo conto in particolare delle conoscenze dei valori della Repubblica ;

8° Allo straniero nato in Francia che possa provare con qualsiasi mezzo di avervi risieduto per almeno otto anni in modo continuativa e che abbia seguito, dopo l'età di dieci anni, una formazione di almeno cinque anni in un istituto francese, alla condizione che ne faccia domanda tra i sedici anni e i ventuno anni, senza che la condizione prevista all'art. L. 311-7 sia richiesta⁵².

⁴⁹ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), Rapporto adottato il 16 dicembre 2005, reperibile nel sito <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-III-2006-19-ITA.pdf>

⁵⁰ L'ECRI è l'istanza di controllo indipendente del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani, specializzata su questioni relative al razzismo e alla discriminazione razziale.

⁵¹ L'art. 311-7 CESEDA dispone: "Salvi gli impegni internazionali della Francia e le eccezioni previste dalle disposizioni legislative del presente codice, l'ottenimento di una carta di soggiorno temporanea e quello della carta di soggiorno « competenze e talenti » sono subordinati alla produzione da parte dello straniero di un visto per un soggiorno di durata superiore a tre mesi » (traduzione mia).

⁵² Vedi nota precedente.

L'importanza di una tale norma per migliorare la condizione giuridica degli stranieri di etnia rom in condizioni di soggiorno irregolare è testimoniata da una recente sentenza della Corte d'appello amministrativa di Douai⁵³ con cui è stato riconosciuto il diritto di una famiglia rom proveniente dal Kosovo, priva ormai di legami significativi con il Paese di origine, a vedersi rilasciare una carta di soggiorno con menzione "*vita privata e familiare*".

Come dicevo, nel nostro Paese non esiste una norma che dia un rilievo così chiaro ai legami familiari e sociali al fine del *rilascio* di un titolo di soggiorno.

In realtà, con il d.lgs. n. 5 dell'8 gennaio 2007, sono state introdotte alcune disposizioni che impongono alla Pubblica Amministrazione di valutare l'inserimento dello straniero in Italia prima di negargli il rinnovo del titolo di soggiorno o di espellerlo dal territorio italiano dopo un periodo di soggiorno legale in Italia. Il riferimento è, in particolare,

- all'art. 13, comma 2 bis T.U.⁵⁴, che prevede l'obbligo di tenere conto della natura ed effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del soggiorno, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese d'origine e

- all'art. 5, comma 5 T.U., che prevede di tenere conto, nel momento del rifiuto, della revoca o del diniego del titolo di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale⁵⁵;

all'art. 9, commi 4⁵⁶ e 11⁵⁷ T.U. che impone una valutazione preliminare al diniego di rilascio del permesso di soggiorno per lungo residenti e all'espulsione di costoro che tenga conto della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero.

L'invocazione di tali norme permette talvolta ai cittadini stranieri di evitare il diniego del *rinnovo* del titolo di soggiorno o l'*espulsione* dall'Italia: tuttavia, fino ad oggi non mi risulta che tali disposizioni siano state utilizzate dall'Amministrazione per il *rilascio* di un primo titolo di soggiorno a favore di stranieri irregolarmente presenti sul territorio.

Ciò non significa, tuttavia, che i cittadini extracomunitari di etnia rom che si trovino da anni in situazione irregolare in Italia non possano invocare alcuna disposizione per chiedere la regolarizzazione della propria condizione di soggiorno.

Oltre che nei casi in cui sia concessa dal Tribunale per i minorenni al genitore o familiare straniero la speciale autorizzazione, in deroga alla normativa sull'immigrazione, prevista dall'art.

⁵³ Il testo integrale della sentenza, adottata dalla Corte amministrativa il 2 luglio 2009, può essere letto sul sito <http://www.easydroit.fr/jurisprudence/Cours-administratives-d-appel-2-Juillet-2009/1256202/>

⁵⁴ Art. 13, comma 2-bis, d.lgs. n. 286/1998: "*Nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*".

⁵⁵ Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 "[...] *Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale*".

⁵⁶ Art. 9, comma 4, d.lgs. n. 286/1998. "[...] *Ai fini dell'adozione di un provvedimento di diniego di rilascio del permesso di soggiorno di cui al presente comma [permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti] il questore tiene conto altresì della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero*".

⁵⁷ Art. 9, comma 11, d.lgs. n. 286/1998: "*Ai fini dell'adozione del provvedimento di espulsione di cui al comma 10, si tiene conto anche dell'età dell'interessato, della durata del soggiorno sul territorio nazionale, delle conseguenze dell'espulsione per l'interessato e i suoi familiari, dell'esistenza di legami familiari e sociali nel territorio nazionale e dell'assenza di tali vincoli con il Paese di origine*".

31, comma 3, d.lgs. n. 286/1998⁵⁸, l'obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno allo straniero le cui radici familiari e personali debbano considerarsi ormai esclusivamente in Italia discende dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che impegna gli Stati firmatari – e, quindi, l'Italia – al “rispetto della vita privata e familiare” delle persone comunque soggette alla loro giurisdizione⁵⁹.

Se è vero che fino ad oggi, di fronte al giudice italiano l'art. 8 Cedu è stato invocato in ipotesi in cui lo straniero chiedeva l'annullamento di un provvedimento di *espulsione* o di diniego del *rinnovo* del titolo di soggiorno, la prossima frontiera è costituita dal richiamo di tale articolo per giustificare il *primo* rilascio di un permesso di soggiorno. Infatti, sia pure in un numero ancora assai limitato di ipotesi, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto che l'art. 8 Cedu può essere violato anche nel caso in cui uno Stato neghi ad uno straniero la concessione di un titolo di soggiorno, e non solo quando lo allontani coattivamente dal territorio⁶⁰.

Certo si tratta di una via da percorrere con prudenza: gli Stati si sono da sempre dimostrati restii a riconoscere la possibilità di “usucapire” il diritto al soggiorno, temendo l'apertura di breccie eccessive nel sistema di controllo dei flussi migratori. Tuttavia, se si considera che Stati come la Francia e la Spagna hanno già ritenuto di introdurre nel proprio ordinamento delle fattispecie di

⁵⁸ Tale norma dispone che “*Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza.*” Alcuni Tribunali per i minorenni hanno autorizzato al soggiorno alcuni genitori rom, cfr. Trib. Min. Ancona, decr. 21.8.2000 e Trib. Min. Milano, decr. 12.5.2006, pubblicato in *Dir. Imm. e Cittadinanza*, 2006, 3, p. 164, tutti citati da P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La condizione giuridica degli zingari*, cit. p. 89.

La possibilità di utilizzare questa norma anche in casi in cui l'allontanamento del genitore impedirebbe al minore un percorso di crescita armonico e sereno e non solo in ipotesi del tutto eccezionali e temporanee è stata di recente oggetto di decisioni contrastanti in seno alla Corte di Cassazione (in senso favorevole ad un'interpretazione ampia dell'art. 31, comma 3, T.U., cfr. da ultimo, sentenza n. 22080 del 16 ottobre 2009 e ordinanza del 19 gennaio 2010, n. 823; in senso contrario, sentenza 14 gennaio 2010, n. 5856/2010). Il problema dell'interpretazione corretta di tale articolo potrebbe probabilmente essere impostato diversamente se si ricordasse che, indipendentemente da un'interpretazione sistematica di tale articolo alla luce del Testo Unico dell'immigrazione, l'interpretazione più generosa dell'art. 31, comma 3, costituisce attuazione dell'art. 8 Cedu.

⁵⁹ A questa affermazione si potrebbe obiettare che l'art. 8 Cedu, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, vieta solo l'espulsione dello straniero integrato, senza imporre la regolarizzazione. Sennonché, da un lato, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia pure in modo prudente ed in un numero ancora limitato di decisioni, ha riconosciuto, in applicazione dell'art. 8 Cedu, un diritto al soggiorno dello straniero (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 gennaio 2006, No. 51431/99, *Aristimuño Mendizabal c. Francia*, sentenza del 31 gennaio 2006, *Rodrigues da Silva and Hoogkamer c. Paesi Bassi*, No. 50435/99, sentenza del 15 gennaio 2007 (GC), *Slivenko e al. c. Lettonia*, No. 60654/00). D'altro lato – anche indipendentemente dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea – nel nostro ordinamento, sembra esistere il principio per cui ad un divieto di espulsione corrisponde sempre il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno. Sul punto, si veda l'art. 19 d.lgs. (*Divieti di espulsione e di respingimento*) e l'art. 28 d.p.r. n. 394/1999 (*Permessi di soggiorno per gli stranieri per i quali sono vietati l'espulsione o il respingimento*): il primo prevede tutta una serie di divieti di espulsione, il secondo, nel dare attuazione all'art. 19 d.lgs. n. 286/1998, prevede per ciascuna ipotesi di inespellibilità dello straniero il rilascio di un determinato tipo di permesso di soggiorno.

⁶⁰ Ritiene che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo possa dedursi “un diritto umano alla regolarizzazione del soggiorno illegale”, D. THYM, “*Respect for private and family life under article 8 ECHR in immigration*

“regolarizzazione permanente” di portata generale⁶¹, la valorizzazione da parte dell’amministrazione e dei giudici italiani del diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall’art. 8 Cedu, ai fini della concessione di un titolo di soggiorno, lungi dall’apparire una proposta sovversiva, risulterebbe in linea con una sensibilità che ormai non si può più considerare estranea all’ordine pubblico europeo⁶².

Quanto al tipo di permesso di soggiorno rilasciabile in queste ipotesi, viene in rilievo l’art. 5, comma 6, del Testo unico delle leggi sull’immigrazione il quale dispone che il Questore rilasci un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero che non ha i requisiti previsti dalle norme internazionali e comunitarie per l’ingresso e il soggiorno in uno degli Stati contraenti, ma nei cui confronti un permesso di soggiorno non può comunque essere rifiutato o revocato perché ricorrono “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”⁶³. Tra gli obblighi internazionali dello Stato italiano, vi è senz’altro quello al rispetto dell’art. 8 Cedu.

5. LE DIFFICOLTÀ NELL’ACQUISTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA INCONTRATE DAGLI STRANIERI DI ETNIA ROM.

Tra le raccomandazioni mosse dall’ECRI all’Italia nel Rapporto prima citato, vi è quella di superare la situazione per cui molti Rom/Sinti nati in Italia o che hanno vissuto in Italia per la maggior parte della loro vita non hanno la cittadinanza italiana.

La segnalazione è drammaticamente vera, complici una legge sulla cittadinanza tra le meno generose d’Europa e un’interpretazione della stessa rigidamente restrittiva.

Basti pensare al caso dei minori di etnia rom nati in Italia da genitori in regola con il permesso di soggiorno.

cases: a human right to regularize illegal stay? *International and Comparative Law Quarterly* Vol 57, Issue 1, Gennaio 2008, pp. 87 – 112.

⁶¹ Per la Francia, cfr. il già citato art. 311-7 Ceseda; per la Spagna, cfr. la fattispecie dell’*arraigo social*, prevista dall’art. 45.2 del Regolamento attuativo della Ley Orgánica 4/2000 dell’11 gennaio 2000, sui diritti e libertà degli stranieri in Spagna e sull’integrazione sociale e successive modifiche, che prevede :

“1. De conformidad con el artículo 31.2 de la Ley Organica 4/2000, de 11 de enero, en atención a las circunstancias excepcionales que concurren, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España en los supuestos determinados en este artículo, siempre que no haya mala fe del solicitante.

2. Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo, en los siguientes supuestos: 1. Por arraigo laboral, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. 2. A los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual. A estos efectos, los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges, ascendientes y descendientes en línea directa. 3. Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.”

Per uno studio aggiornato sui diversi meccanismi di regolarizzazione permanente presenti nei diversi Paesi europei e sull’importanza crescente di sistemi di regolarizzazione fondati su ragioni familiari, cfr. per tutti, l’ottimo lavoro di M. BALDWIN-EDWARDS – A. KRALER (eds.), *REGINE. Regularisations in Europe*, Amsterdam: Pallas Publications, 2009.

⁶² Tale conclusione sembra avvalorata dalla circostanza che l’ECRI è un organo del Consiglio d’Europa, cioè di quel medesimo ordinamento di cui fa parte la Corte europea dei diritti dell’uomo. I rilievi mossi dalla prima quanto alla mancata regolarizzazione degli stranieri di etnia rom presenti nel nostro Paese ben sono suscettibili di essere presi in considerazione dalla seconda.

⁶³ Per un esame delle diverse ipotesi in cui si deve ritenere rilasciabile il permesso di soggiorno per motivi umanitari, cfr. per tutti, P. BONETTI, *Il diritto d’asilo in Italia dopo l’attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, cit., in particolare, pp. 20 ss.

A favore di questi ragazzi, la legge prevede la possibilità di acquistare la cittadinanza italiana a condizione che abbiano risieduto legalmente nel nostro Paese dalla nascita ininterrottamente fino al compimento del diciottesimo anno di età e che effettuino una dichiarazione entro un anno dal raggiungimento della maggiore età⁶⁴.

Tuttavia, i giovani rom che riescono a beneficiare di tale previsione sono un numero davvero esiguo rispetto a quelli che potenzialmente ne avrebbero diritto. Immane, infatti, l'Amministrazione contesta loro la mancanza del requisito della residenza legale continuativa in Italia dalla nascita al compimento della maggiore età⁶⁵.

A nulla vale obiettare – e anche provare – che questi ragazzi non si sono mai mossi non solo dall'Italia, ma neppure dalla città in cui sono nati: l'interpretazione del Ministero dell'Interno è che affinché possa considerarsi integrata la condizione della “residenza legale” è necessaria, oltre alla legalità del soggiorno, l’*“ulteriore condizione”* dell'iscrizione anagrafica, *“in quanto quest'ultima conferisce alla residenza di fatto quei connotati di pubblicità e certezza (anche ai fini della prova della durata, quando necessaria) in mancanza dei quali non sembra potersi dire che uno straniero risieda legalmente”*⁶⁶.

Fortunatamente, con le circolari del 5 febbraio e del 7 novembre 2007⁶⁷, il Ministero dell'Interno ha fatto propria un'interpretazione un po' meno asfittica della normativa. Tanto il requisito della regolarità di soggiorno, quanto quello dell'iscrizione anagrafica continuano a trovare applicazione, tuttavia, un'eventuale soluzione di continuità in uno dei due requisiti non è più immancabilmente ostativa all'acquisto della cittadinanza. Secondo il Ministero, infatti, *“l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4, comma 2 della legge 91/92, ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente all'iscrizione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale, etc.). [...] Se in periodi successivi alla nascita si rivelassero brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa sul territorio italiano, l'interessato potrà inoltre produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro, che attesti la presenza in Italia”*⁶⁸.

Una recente sentenza del Tribunale Regionale del Trentino Alto Adige sembra avere aperto la via ad un'interpretazione meno restrittiva della normativa anche per gli adulti, affermando che la prova della continuità della residenza legale può essere data anche con mezzi diversi dall'iscrizione anagrafica⁶⁹: sul punto sarebbe, tuttavia, auspicabile che il Governo provvedesse ad una revisione esplicita del regolamento attuativo della legge sulla cittadinanza, ben più agevole di una modifica della normativa di rango primario.

⁶⁴ Cfr. art. 4, comma 2, l. 5 febbraio 1992 n. 92.

⁶⁵ In alcuni casi, la circostanza che i minori non integrino alla maggiore età i requisiti per avere il diritto alla cittadinanza è da attribuirsi alla convinzione da parte dei loro genitori che la invisibilità dei figli possa giovare, anziché nuocere, a questi ultimi. Sulla base di tale convincimento, non sono rari i casi in cui i genitori non procedono all'iscrizione dei figli nel permesso di soggiorno.

⁶⁶ Circolare n. 60.1 del 28.9.1993 del Ministero dell'Interno - Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale – Servizio cittadinanza, affari speciali e patrimoniali – Divisione cittadinanza. La circolare si fonda sull'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza (D.P.R. 12.10.1993, n. 572), ove è stabilito che si considera “residenza legale” quella integrato dal soddisfacimento delle condizioni e degli adempimenti *“previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica”*.

⁶⁷ Circolare Ministero dell'Interno K.60.1 del 5 gennaio 2007 e circolare K.64.2/13 del 7 novembre 2007.

⁶⁸ Circolare K64.2/13 del 7 novembre 2007.

⁶⁹ Tribunale Regionale per la Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige – sede di Trento, sentenza 18 marzo 2009, n. 82.

Il problema appena sollevato – e, cioè, l'impossibilità di accedere alla cittadinanza per mancanza di continuità anagrafica – fa sorgere una domanda: perché tanti rom pur regolarmente soggiornanti in Italia non risultano iscritti o non risultano continuativamente iscritti all'anagrafe della popolazione residente?

Le ragioni alla base di tale situazione sono senz'altro numerose. Mi pare, tuttavia, importante ricordare che se alcune di tali ragioni sono riconducibili ad un difetto di conoscenza della normativa da parte dei rom o alla convinzione che sia meglio, per quanto possibile, rimanere invisibili alle istituzioni, in numerosi casi la soluzione di continuità nella residenza anagrafica è imputabile alla stessa Pubblica amministrazione.

Non si tratta solo delle ipotesi degli sgomberi che lasciano ogni anno letteralmente privi di alcun riferimento sul territorio decine di famiglie rom.

Anche quando una dimora abituale indubbiamente sussiste, perché, ad esempio, il cittadino straniero rom vive in un campo o in un terreno di sua proprietà in cui ha posto la propria roulotte, non è infrequente che l'Amministrazione comunale neghi il diritto all'iscrizione anagrafica sulla base della considerazione dell'inidoneità dell'alloggio⁷⁰.

Si assiste in tali casi ad una vera e propria eterogenesi dei fini: il *diritto* fondamentale ad un alloggio adeguato si trasforma per i rom in un *dovere* sanzionato con la perdita del diritto all'iscrizione anagrafica.

La questione della residenza anagrafica è così rilevante che merita, a mio parere, un approfondimento.

Invero, se il mantenimento del permesso di soggiorno non è condizionato all'iscrizione anagrafica, l'accesso a pressoché tutti i servizi socio – assistenziali e al Sistema Sanitario Nazionale⁷¹ dipende in Italia dalla registrazione o meno di una persona nell'anagrafe della popolazione residente. Anche l'accesso al lavoro è reso più difficile dalla mancanza di iscrizione anagrafica: in sua assenza non si può, infatti, regolarizzare la posizione amministrativa nei confronti di alcun Albo professionale, la posizione fiscale, il rapporto con eventuali datori di lavoro, collaboratori e clienti⁷². Se a ciò si aggiunge che – come si vedrà – la residenza anagrafica è spesso cruciale anche per i cittadini comunitari e per gli apolidi di etnia rom che intendano accedere al procedimento amministrativo di riconoscimento della condizione di apolidia, risulta evidente l'importanza di una corretta applicazione della normativa in materia ai fini dell'effettività dei diritti degli appartenenti all'etnia rom⁷³.

⁷⁰ Cfr. N. SIGONA - L. MONASTA, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Spartaco, 2006, p. 34, dove si ricorda come per un lungo periodo il Comune di Napoli abbia rifiutato l'iscrizione anagrafica a chi viveva nei campi.

⁷¹ La persona priva di qualsiasi residenza anagrafica potrà accedere al solo pronto soccorso e non avrà diritto al medico di base. Cfr. A. MUMOLO – P. PIZZI, *Il diritto alla residenza. La prima causa di avvocati di strada*, in *I diritti e la povertà. L'esperienza di avvocato di strada*, Edizioni Sigem, 2005, p. 61.

⁷² Cfr. A. MUMOLO – P. PIZZI, *Il diritto alla residenza. La prima causa di avvocati di strada*, cit. p. 61 ss.

⁷³ Anche i rom/sinti che siano cittadini italiani vivono questo problema. Nei loro confronti, la negazione del diritto all'iscrizione anagrafica si traduce anche in una negazione dei diritti politici: chi non risulta iscritto in nessuna delle liste anagrafiche della popolazione residente di un Comune non è iscritto nelle liste elettorali: di conseguenza, è nell'impossibilità di esercitare il diritto di voto. Sul punto, cfr. ancora A. MUMOLO – P. PIZZI, *Il diritto alla residenza. La prima causa di avvocati di strada*, cit. pp. 60 ss.

6. LA SISTEMATICA VIOLAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI ROM PRESENTI IN ITALIA: LA PERICOLOSA CONFUSIONE TRA NORMATIVA ANAGRAFICA E LEGISLAZIONE SULL'IMMIGRAZIONE.

Parto da un principio che mi sembra abbastanza pacifico: tutti gli Stati, nei limiti in cui le obbligazioni internazionali lo consentono, cercano di limitare la presenza sul proprio territorio di cittadini stranieri percepiti come indigenti, privi di un lavoro e di un alloggio. Non vi è dubbio che anche in Italia, molte norme del Testo Unico siano ispirate da tale principio: basta pensare all'istituto del "contratto di soggiorno", con cui il datore di lavoro garantisce che lo straniero soggiornante in Italia per motivi di lavoro ha un'occupazione e un'abitazione idonea, o a quello del ricongiungimento familiare, reso possibile soltanto a determinate condizioni di reddito e di alloggio.

Ebbene, l'esperienza insegna che anche molti Comuni italiani hanno dimostrato di ragionare come dei piccoli Stati: cercando di limitare il più possibile l'accesso alla residenza nel proprio territorio ai soggetti percepiti come meno integrabili nel territorio.

Peccato che, a differenza dello Stato, il Comune non goda di alcuna discrezionalità nello scegliere i residenti che più lo aggradano: in base alla legge, tanto i cittadini quanto gli stranieri regolarmente residenti⁷⁴, *indipendentemente dal fatto che vivano in una villa o lungo l'argine di un fiume o in un'abitazione fatiscente*, hanno diritto all'iscrizione anagrafica nel Comune in cui risiedono abitualmente.

Tale principio, che discende in modo chiarissimo tanto dalla legge anagrafica⁷⁵ quanto dal regolamento di attuazione⁷⁶, è stato infinite volte ribadito dalle circolari del Ministero dell'Interno⁷⁷ e dalla giurisprudenza.

Nonostante la chiarezza di tali principi, il diritto all'iscrizione anagrafica degli appartenenti all'etnia rom continua ad essere sistematicamente violato nella prassi di alcuni Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni⁷⁸.

Come è stato acutamente rilevato, gli ufficiali delle anagrafi commettono spesso – in modo più o meno intenzionale – *“l'errore – grossolano – di confondere le norme sull'ingresso e soggiorno degli stranieri con quelle che regolano la normale tenuta dell'anagrafe della popolazione residente”*⁷⁹.

⁷⁴ L'applicazione agli stranieri regolarmente residenti della normativa anagrafica senza alcuna ulteriore particolarità, oltre a quella della verifica della regolarità della presenza in Italia (che è cosa diversa dal più ristretto concetto del possesso di un permesso di soggiorno) è affermata dal comma 7 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che così si esprime: *“le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione”*. In senso analogo cfr. art. 15 del DPR n. 394/1999.

⁷⁵ Legge 24 dicembre 1954, n. 1228.

⁷⁶ D.p.r. 30 maggio 1989, n. 223.

⁷⁷ Cfr., in particolare, circolare Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8.

⁷⁸ Ma talvolta sono anche i Comuni più popolosi ad adottare prassi palesemente illegittime: sul punto, si rinvia alla nota 70.

Provo a chiarire la differenza tra requisiti per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e i requisiti per l'iscrizione anagrafica con un paio di esempi.

Il cittadino straniero rom regolarmente soggiornante in Italia che viva in una roulotte in un campo non potrà realizzare il sogno di portare in Italia altri figli che vivano all'estero, perché il T.U. sull'immigrazione prevede determinati parametri alloggiativi, ma avrà il diritto a iscriversi all'anagrafe del Comune presso cui si trova il campo.

Ancora, il cittadino straniero rom, sempre regolarmente soggiornante in Italia, che, ad esempio in seguito ad uno sgombero, continui a gravitare nel territorio comunale, rassegnandosi a dormire talvolta alla stazione ferroviaria, talvolta nel parco pubblico, non potrà aspirare ad ottenere il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti per sé e la sua famiglia, perché il T.U. in materia di immigrazione ne subordina il rilascio alla disponibilità di un alloggio idoneo, ma avrà il diritto a iscriversi all'anagrafe del Comune in cui la sua esistenza si svolge, presso cui dichiarerà di avere il proprio domicilio. L'effettività di tale requisito – richiesta ormai dalla legge n. 94/2009 – potrà essere provata con ogni mezzo, ad esempio, informazioni tratte da associazioni che operano in favore dei rom sul territorio comunale, il fatto che i figli siano iscritti a scuola.

Infine, anche il rom che conduca – per scelta o per necessità – una vita itinerante sul territorio italiano avrà diritto all'iscrizione anagrafica nel Comune in cui abbia il proprio “domicilio effettivo”, da intendersi come un qualche “*legame sociale*” significativo con tale Comune (ad esempio, il fatto che li questa persona trascorra buona parte dell'anno)⁸⁰. Mancando l'elemento oggettivo del legame abituale con il territorio, ai fini dell'iscrizione anagrafica si dovrà far riferimento al luogo dove l'interessato ha stabilito il proprio domicilio. Questo principio è rimasto immutato anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009: con la riforma, tuttavia, non è più sufficiente la semplice dichiarazione di elezione di domicilio da parte del senza fissa dimora, ma dovranno essere indicati gli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza del domicilio⁸¹. Tale previsione determinerà nuove difficoltà per l'iscrizione di una categoria di persone che, fintanto che graviti in modo non occasionale sul territorio nazionale ha diritto all'iscrizione anagrafica. La legge prevede che, nel caso in cui non possa essere individuato alcun domicilio, soccorrano, in via sussidiaria, i Comuni del luogo di nascita o, in caso di nascita all'estero, del luogo di nascita del padre e poi della madre. E anche nel caso in cui non riesca a dimostrare alcun domicilio effettivo, avrà diritto ad essere iscritto nel Comune di nascita o in quello di nascita del padre o, in mancanza, in quello della madre⁸². Nel caso, infine, che neanche questi criteri siano adottabili, si dovrà utilizzare, quale *extrema ratio*, l'apposito registro istituito presso il Ministero dell'Interno⁸³.

La prassi illegittima seguita nei confronti dei rom da molti ufficiali dell'anagrafi rivela una cosa interessante: le ordinanze con cui numerosi Comuni hanno cercato di subordinare – illegittimamente – l'iscrizione anagrafica a requisiti di reddito e di alloggio costituiscono, a ben vedere, l'emersione amministrativa di prassi tutt'altro che nuove, idonee a rendere drammatica la vita di moltissimi rom.

Un'ultimissima notazione su questo tema cruciale: l'entrata in vigore della legge n. 94/2009, pur avendo significativamente complicato la “vita anagrafica” dei rom senza fissa dimora⁸⁴, non ha

⁷⁹ R. MINARDI, *Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti*, in *I servizi demografici*, Maggioli Editori, n. 4/2005, il quale icasticamente aggiunge: “se poi a qualche ufficiale d'anagrafe piace tanto fare il poliziotto, può fare domanda di mobilità: c'è sempre grande bisogno di questa meritoria figura professionale, fra l'altro, sottodimensionata rispetto alle reali esigenze del Paese”.

⁸⁰ Sul punto, si rinvia alle utili esemplificazioni di P. MOROZZO DELLA ROCCA, “*Le nuove regole sull'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora*”, in *Lo Stato civile*, 11/2009, pp. 834 ss.

⁸¹ Infatti, per effetto dell'art. 3, comma 38 della legge n. 94/2009, all'ufficiale d'anagrafe il richiedente l'iscrizione anagrafica dovrà fornire gli “*elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio*”.

⁸² Art. 2, comma 5, legge n. 1228/1954.

⁸³ Art. 2, comma 4, l. n. 1228/1954, introdotto dall'art. 3, comma 39, l. n. 94/2009: “*E' comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. [...]*”.

⁸⁴ Basti pensare che, in assenza di una prova dell'effettività del domicilio, il rom senza fissa dimora dovrà essere iscritto al domicilio di nascita proprio o dei genitori o, in via di *extrema ratio*, nel Registro istituito presso il Ministero dell'Interno. Ora, come è evidente, non è lo stesso essere iscritti all'anagrafe in un Comune in cui si è presenti

modificato il principio secondo cui le condizioni di adeguatezza e/o salubrità dell'alloggio sono ininfluenti al fine del diritto all'iscrizione anagrafica.

La prima versione della norma del pacchetto sicurezza che subordinava l'iscrizione anagrafica alla disponibilità di un alloggio rispondente a determinati requisiti igienico – sanitari è, infatti, stata sostituita da una disposizione a norma della quale: “L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico – sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie”.

Se il completo snaturamento delle funzioni anagrafiche è stato scongiurato, non c'è certo di che rallegrarsi. Lo straniero di etnia rom otterrà sì – se l'Amministrazione applicherà le norme vigenti – la residenza nel Comune in cui ha la residenza abituale, ma, nel chiedere la registrazione anagrafica, si esporrà agli ormai legittimi controlli sulla salubrità della sua abitazione. Se, poi, si considera che tale norma è con ogni probabilità da ricondursi a “una ratio legis esplicitamente antizingara”⁸⁵, il rischio che tale disposizione sia oggetto di un'applicazione etnicamente selettiva nei confronti degli appartenenti alla comunità rom non può che suscitare notevole preoccupazione⁸⁶.

7. ROM CITTADINI COMUNITARI

Nell'immaginario collettivo italiano, il cittadino comunitario è il cittadino francese, inglese o tedesco che si trasferisce in Italia per motivi di lavoro, di famiglia o di studio o per godersi la pensione nella campagna toscana.

I primi mesi del 2007 si sono incaricati di dimostrare la parzialità di una simile visione. Con l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea, una nuova figura ha fatto irruzione nelle cronache e nel dibattito pubblico: quella del cittadino comunitario indigente, privo di lavoro e costretto in condizioni abitative terzomondiste.

Questa nuova “*species*” di cittadino comunitario ha, inoltre, in Italia spesso un connotato etnico ben preciso: il cittadino comunitario indigente è, infatti, nove volte su dieci, di etnia rom.

7.1 I rom rumeni: “l'ultimo nemico pubblico”⁸⁷

Se negli anni Novanta la “questione rom” è stata più volte associata a quella dei profughi provenienti dai Balcani, questo primo decennio di secolo ben potrebbe essere associato ai rom rumeni. Presenti già da qualche anno prima dell'ingresso della Romania in Europa, la loro condizione è mutata radicalmente da un punto di vista giuridico il 1° gennaio 2007.

In un giorno, le certezze attorno a cui si era costruito fino ad allora il sistema di controllo dei cittadini rumeni appartenenti all'etnia rom crollano. I rumeni di etnia rom non sono più espellibili come lo erano quando erano cittadini extracomunitari; nel caso poi in cui trovino

frequentemente ovvero in un Comune con cui magari non si ha nessun legame, come quello di nascita, dal momento che tutte le prestazioni socio – assistenziali dovranno essere chieste al Comune di iscrizione.

⁸⁵ Sull'argomento, cfr. per tutti, le considerazioni di A. Simoni, *Appunti per una lettura “romani” del “pacchetto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2009, in particolare pp. 220 – 222..

⁸⁶ Cfr. i timori condivisibilmente espressi da D. GALLO, *Come ti nego i diritti di cittadinanza*, in *Liberazione*, 16.9.2009, citato in A. Simoni, *Appunti per una lettura “romani” del “pacchetto sicurezza*, cit., pag. 222.

un'occupazione, anche precaria, il loro diritto alla piena parità di trattamento con i cittadini italiani non può essere messo in discussione neppure dal Parlamento⁸⁸.

A tale miglioramento della condizione giuridica dei rom rumeni non è però seguito un'analoga trasformazione positiva della loro immagine presso l'opinione pubblica: anzi, si può dire che la percezione dei rom rumeni è in Italia, se possibile, ancor più negativa di quella dei rom in generale⁸⁹. Ed è proprio quale risposta a tale percezione che devono essere letti i numerosi tentativi messi in atto nell'ultimo triennio dal Governo italiano per rendere meno spuntati gli strumenti di controllo nei confronti dei rom rumeni.

Due riflessioni in relazione a tali tentativi meritano di essere fatte.

L'Italia non è il solo Paese europeo che ha ritenuto di dover agire energicamente per far fronte alla percepita invasione dei nuovi comunitari⁹⁰. C'è però un'anomalia nel caso italiano che ha sollevato notevole preoccupazione nella comunità internazionale e nelle istituzioni europee. In quest'occasione, infatti, in Italia, nel dibattito parlamentare, anche se non direttamente negli atti adottati, si è rinunciato alla neutralità razziale e non ci si è preoccupati di usare circonlocuzioni per identificare i destinatari dei provvedimenti restrittivi: non "i cittadini comunitari che costituiscano un pericolo per l'opinione pubblica", ma "i rom"⁹¹.

Qualcuno osserverà: per una volta sono stati sinceri. Com'è evidente, tuttavia, lo sdoganamento della discriminazione razziale nelle istituzioni è un fenomeno che non può che suscitare le più serie preoccupazioni.

La seconda riflessione riguarda gli esiti di questi tentativi di riforma, dal punto di vista della restrizione dei diritti in materia di circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari.

⁸⁷ Così icasticamente intitola un proprio intervento sull'emergenza "rom rumeni" N. SIGONA, *L'ultimo nemico pubblico: i rom rumeni*, in www.osservazione.org/emergenzaromrumeni.htm

⁸⁸ In Italia, come in altri Paesi europei, i rom provenienti dalla Romania sono talvolta riusciti a superare la discriminazione di cui erano oggetto in Romania presentandosi quali "rumeni", cioè facendo valere una condizione di cittadinanza meno stigmatizzante di quella etnica. Anche grazie alla dissimulazione della propria appartenenza etnica, sono numerosi i rom che lavorano come collaboratori domestici o assistenti alla persona nelle famiglie italiane. Sul punto cfr. gli esempi tratti dalla vita reale riportati da C. CAHN - E. GUILD, *Recent Migration of Roma in Europe*, 10 dicembre 2008, in particolare, pp. 14, 17 e 19.

⁸⁹ Sul punto, cfr. i condivisibili rilievi di N. SIGONA, *L'ultimo nemico pubblico: i rom rumeni*, cit. Sulla percezione di insicurezza, cfr. anche gli interessanti dati pubblicati nello studio della COMMISSIONE EUROPEA, *Special eurobarometer 296, Discrimination in the EU: Perceptions, Experiences and Attitudes*, luglio 2008, in particolare pp. 43 ss.

⁹⁰ È interessante ricordare, ad esempio, come in Svizzera, nella Repubblica e Cantone di Ginevra si sia proceduto al trattenimento e all'allontanamento di centinaia di rom provenienti dalla Romania, anche sulla base dell'osservazione che "era necessario intervenire prima che la situazione degenerasse come in Italia". Ma anche il governo spagnolo ha adottato numerosi atti di allontanamento nei confronti dei rom rumeni, mentre la Francia ha attuato un programma di rimpatri volontari dei rumeni che ha suscitato elevato allarme nelle associazioni francesi (cfr. GISTI e al., *Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes*, pp. 27 - 29. Per questi e altri esempi significativi, cfr. C. CAHN - E. GUILD, *Recent Migration of Roma in Europe*, 10 dicembre 2008, p. 74.

⁹¹ Sul punto, cfr. per tutti, le lucidissime considerazioni di A. SIMONI, "Appunti per una lettura "romani" del pacchetto sicurezza", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2009, pp. 217 ss. Si veda altresì, il numero 2/2008 del *Roma Rights Journal* dedicato all'Italia dall'EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER, significativamente intitolato "Italy's Bad Example".

Dei numerosi tentativi di modifica del decreto legislativo n. 30/2007 – che è la fonte di rango primario che regola in Italia la libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari – solo uno si è tradotto in un atto avente forza di legge, il d.lgs. n. 32/2008, che ha modificato, in senso restrittivo, le disposizioni in materia di allontanamento dei cittadini comunitari.

Tutte le altre modifiche che il Governo ha cercato di introdurre in materia di condizione giuridica dei cittadini comunitari – spesso in aperto contrasto con il diritto sovranazionale – o hanno avuto una breve vigenza, essendo contenute in decreti legge poi non convertiti, o sono state ritirate, in seguito all'intervento della Commissione europea.

A differenza del diritto degli stranieri cittadini di Paesi terzi, che, come la recente legge n. 94 del 2009 dimostra, è esposto a derive securitarie, il diritto sulla libera circolazione e sul soggiorno dei cittadini comunitari è di fatto al riparo dalla discrezionalità del legislatore, avendo il proprio fondamento diretto nell'ordinamento comunitario.

E in tale ordinamento, come è noto, i principi classici in materia di immigrazione sono invertiti: l'architrave di tale sistema non è il diritto dello Stato di escludere i non cittadini, ma il diritto del cittadino dell'Unione di circolare liberamente negli altri Stati membri, con la conseguenza che le eventuali eccezioni opposte da uno Stato per limitare tale circolazione dovranno interpretarsi in modo restrittivo⁹².

Certo, la consapevolezza di tale ontologica differenza di statuto è ancora lontana dal costituire parte della coscienza giuridica di tutti i funzionari della Pubblica Amministrazione italiana. Prova ne sono alcuni recenti provvedimenti/comportamenti tenuti nei confronti dei rom rumeni, in assenza di qualsiasi fondamento giuridico, dall'Amministrazione italiana.

Mi limito a citarne due.

Da un lato, meritano di essere ricordati i provvedimenti di allontanamento per motivi di sicurezza pubblica che hanno raggiunto il 1° ottobre 2009 quasi un centinaio di rom rumeni che vivevano a Cosenza. Tali provvedimenti, motivati dal Prefetto con riferimento alle condizioni di precarietà dei destinatari, senza alcuna valutazione individuale della concreta pericolosità sociale, sono poi stati dichiarati illegittimi e annullati dal Tribunale di Cosenza con decreto dell'11 novembre 2009⁹³.

Dall'altro, vengono in rilievo i provvedimenti di rimpatrio volontario fatti firmare coattivamente a numerosi rumeni di etnia rom nel corso di un'operazione di sgombero svoltasi in un campo rom di Roma⁹⁴.

In queste ipotesi, è difficile tracciare il limite soggettivo tra una dolosa violazione della normativa comunitaria e una colposa ignoranza della stessa.

Fortunatamente, la conoscenza del diritto comunitario in materia di libera circolazione in questi ultimi anni si sta diffondendo anche in Italia oltre le aule universitarie, in particolare tra i

⁹² Cfr. da ultimo, Corte di Giustizia, sentenza *JIPA*, 10 dicembre 2008, C-33/07.

⁹³ Tribunale ordinario di Cosenza, decreto 11 novembre 2009, pubblicato in http://www.everyonegroup.com/it/Everyone/MainPage/Entries/2009/11/14_Cosenza_I_Rom_possono_restare.html

⁹⁴ Cfr. Allegato B al resoconto della Seduta della Camera dei deputati n. 248 del 17 novembre 2009 (4-05038).

dipendenti delle Amministrazioni comunali, le organizzazioni non governative e le associazioni di tutela dei diritti dell'uomo presenti in Italia.

Quando correttamente applicato, il diritto comunitario si sta dimostrando un potentissimo strumento di protezione, non solo riguardo agli appartenenti all'etnia rom che siano cittadini dell'Unione europea, ma anche ai cittadini di Paesi terzi.

Anche questi ultimi possono, invero, talvolta invocare le norme comunitarie e il primato di queste ultime sul diritto interno.

Anche i rom cittadini di Paesi terzi risultano, infatti, protetti dalle direttive comunitarie che vietano la discriminazione razziale o che proteggono la riservatezza.

Ma soprattutto, in tema di libera circolazione e di soggiorno, deve essere ricordato come i familiari extracomunitari di cittadini dell'Unione europea hanno diritto a vedersi applicare la normativa comunitaria in materia di libera circolazione e soggiorno. In considerazione della frequenza dei matrimoni tra rom appartenenti a nazionalità diverse e tra rom e gagé, molti sono oggi i rom cittadini di Paesi terzi presenti in Italia che possono, in ragione del vincolo familiare con un cittadino italiano o comunitario (rumeno, in particolare), invocare l'applicazione del ben più favorevole regime riservato ai cittadini comunitari e ai loro familiari per rendere meno precaria la loro condizione di fronte alle istituzioni.

7.2 La libertà di circolazione e di soggiorno vale anche per i comunitari indigenti e privi di lavoro? La difficile integrazione dei rom rumeni in Italia

Da quanto detto fin qui si deduce che la condizione giuridica dei rom rumeni in Italia è notevolmente migliorata con l'ingresso della Romania nell'Unione europea.

Tale affermazione merita, tuttavia, di essere precisata se si vuole dare un quadro reale di quella che è oggi – da un punto di vista giuridico – la situazione di tali persone in Italia.

Nessuno dubita che il diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno – e il diritto italiano che di questo costituisce attuazione – offra ai suoi destinatari un trattamento assai più favorevole di quello cui essi avrebbero diritto in Italia, ai sensi del Testo Unico sull'immigrazione.

Deve essere, tuttavia, ricordato come il diritto comunitario, per quanto abbia progressivamente ampliato il numero dei beneficiari del diritto al soggiorno⁹⁵, non riconosce ancora un diritto alla

⁹⁵ Ciò è avvenuto soprattutto attraverso l'opera di progressivo e significativo ampliamento dei beneficiari della libera circolazione effettuata dalla Corte di Giustizia. Sul punto, la letteratura è vastissima. Si rinvia per tutti, anche per le ampie indicazioni bibliografiche, a J.Y. CARLIER - E. GUILD (a cura di), *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.*, Bruylant, 2006.

permanenza in un altro Paese comunitario condizionato al solo possesso della cittadinanza europea⁹⁶.

La normativa comunitaria è chiara sul punto: dopo i primi tre mesi di permanenza in uno Stato ospitante⁹⁷, il diritto al soggiorno di un cittadino comunitario è condizionato in vario modo alla disponibilità di un lavoro o di risorse finanziarie. Il cittadino comunitario deve, infatti, alternativamente dimostrare o di avere un lavoro, autonomo o subordinato, da svolgere nello Stato ospitante ovvero di disporre di mezzi economici tali da escludere che egli possa diventare un onere per il sistema sociale dello Stato ospitante⁹⁸.

Come è generalmente riconosciuto dalla dottrina⁹⁹, un cittadino comunitario privo di un'occupazione e di mezzi economici sufficienti non ha, secondo l'ordinamento comunitario, un diritto a risiedere per un periodo superiore a tre mesi in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino e, conseguentemente, di accedere al sistema sociale di un altro Paese membro¹⁰⁰.

Alla luce di tali rilievi, diventa comprensibile la ragione per cui numerosi cittadini rumeni di etnia rom, pur essendo cittadini dell'Unione, non riuscendo a reperire un'occupazione in Italia, né avendo risorse sufficienti ai sensi della normativa in materia, continuano a vivere in una condizione di sostanziale invisibilità per le Istituzioni italiane e siano spesso oggetto di decisioni di allontanamento per mancanza delle condizioni di soggiorno¹⁰¹. Certo, in quest'ultimo caso, il provvedimento di allontanamento, a differenza di quello di espulsione per gli extracomunitari,

⁹⁶ L'art. 18 del Trattato CE, al primo comma, dispone: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso".

⁹⁷ In tali primi tre mesi, infatti, il diritto alla libera circolazione è garantita ad ogni cittadino dell'Unione sulla sola base del possesso della cittadinanza comunitaria. Tuttavia, come chiarisce il diritto derivato, in tali primi tre mesi lo Stato ospitante non ha alcun obbligo di garantire i diritti sociali.

⁹⁸ Il primo comma dell'art. 7 del d. lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007 di attuazione della Direttiva 2004/38/CE recita: "Il cittadino dell'Unione ha diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando:

- a) è *lavoratore subordinato* o *autonomo* nello Stato;
- b) dispone per sé stesso e per i propri familiari di *risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato* durante il periodo di soggiorno, e di *un'assicurazione sanitaria* o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;
- c) è iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per sé stesso e per i propri familiari, di *risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato* durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di *un'assicurazione sanitaria* o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;
- d) è familiare (...) che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiorno ai sensi delle lettere a), b), o c)".

⁹⁹ L'osservazione è comune in dottrina. Sul punto, cfr. per tutti, A. P. VAN DER MEI, "Freedom of Movement for Indigents: a Comparative Analysis of American Constitutional Law and European Community Law", in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 19, n. 3, 2002, pp. 803-861, in particolare pp. 855-861.

¹⁰⁰ In realtà, anche sul punto, l'ordinamento comunitario vivente è in continua evoluzione. La Corte di Giustizia ha, infatti, progressivamente riconosciuto, non sempre senza contraddizioni, dei correttivi al requisito della disponibilità di mezzi economici sufficienti. In materia, cfr. per tutti, A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, 2008 e D. MARTIN, *De Martínez Sala à Bidart, les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens*, J.Y. CARLIER - E. GUILD (a cura di), *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.*, cit., pp. 159-170.

non è accompagnato da un divieto di reingresso, sicché essi potranno sempre ritornare in Italia, in base al principio della libera circolazione: tuttavia, finché non riescano a reperire un'occupazione, la loro vita continuerà a svolgersi in condizioni di grave precarietà¹⁰².

Se a ciò si aggiunge la considerazione che il legislatore italiano ha unificato in un unico procedimento amministrativo la verifica delle condizioni per il soggiorno dei cittadini comunitari e la verifica del requisito della residenza abituale nel territorio comunale da parte degli stessi, ben si comprende come il diritto al soggiorno dei rumeni rom rischi di venire doppiamente condizionato dalla discriminazione di cui essi sono oggetto nel mondo del lavoro e per le prassi di molti Comuni in materia anagrafica.¹⁰³

Per riassumere: moltissimi rom rumeni hanno potuto giovare pienamente dei benefici che discendono dalla loro nuova condizione di cittadini dell'Unione; altri, soprattutto in ragione dell'esclusione di cui sono oggetto nel mondo del lavoro, rimangono ancora oggi in condizioni di grave precarietà. Sotto quest'ultimo profilo, in considerazione della loro cittadinanza dell'Unione, ben potrebbero immaginarsi – in attuazione degli auspici della stessa Comunità europea – misure di sostegno all'occupazione in grado di rendere “concreti” i diritti discendenti dalla loro condizione anche per i cittadini comunitari di etnia rom.

8. ROM APOLIDI: UNA PRECARIETÀ SENZA SCOPO E SENZA SCADENZA¹⁰⁴

8.1 L'elevata diffusione del fenomeno dell'apolidia tra i rom presenti in Italia

L'avvocato specializzato in diritto degli stranieri potrà non incontrare mai un apolide nella sua esperienza professionale. Gli apolidi – cioè le persone cui nessuno Stato riconosce la

¹⁰¹ Art. d.lgs. n. 30/2007:

¹⁰² Un ulteriore problema vissuto dai rom presenti in Italia che non integrano i requisiti per il diritto al soggiorno è che spesso essi non dispongono neppure della Team, cioè della tessera sanitaria europea, dal momento che essi non risultano sempre assicurati dallo Stato rumeno.

¹⁰³ A ciò si aggiunge la constatazione che i problemi che sorgono per l'interpretazione restrittiva della normativa anagrafica cui si è fatto cenno in materia di acquisto della cittadinanza sono suscettibili di porsi anche nei confronti dei cittadini rumeni, benché il diritto comunitario sia chiarissimo nel non subordinare il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari ad alcun requisito di idoneità dell'alloggio o di necessaria residenza abituale in un determinato territorio comunale.

Su tutte tali questioni, si rinvia alle convincenti critiche di P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Anagrafe e stato civile. L'attuale disciplina e le novità previste dal disegno di legge sulla sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2009, pp. 57 e ss. Secondo l'Autore: “l'impressione è che l'unificazione in un unico procedimento amministrativo dell'autorizzazione al soggiorno e della verifica anagrafica – almeno nei termini in cui esso è stato pensato dal legislatore – costituisca già di per sé una violazione a livello normativo degli obblighi di adempimento della direttiva comunitaria in materia di libertà di stabilimento dei cittadini dei paesi membri?”.

¹⁰⁴ L'espressione è “rubata” a G. BATTAGLIA, *Europei senza patria*, cit. che la riferiva all'intera minoranza rom presente in Italia.

cittadinanza¹⁰⁵ - sono, invero, in Italia una presenza numericamente assai contenuta, se confrontata con la popolazione rientrante nella più ampia categoria dei “non cittadini”.

Diversa sarà la percezione dell’ampiezza del fenomeno dell’apolidia in Italia da parte degli operatori che si occupano di persone appartenenti all’etnia rom. Un numero significativo di queste ultime risulta infatti - *de jure* o *de facto* - apolide.

8.2 Ma perché ci sono tanti rom apolidi?

La risposta a questa domanda deve essere ricercata nelle leggi sulla cittadinanza adottate, all’indomani della dissoluzione della Jugoslavia, dagli Stati emersi dalle sue ceneri¹⁰⁶.

Finchè esisteva la Repubblica Federale Socialista di Jugoslava, il possesso della cittadinanza federale garantiva la libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio federale. A tale cittadinanza si sovrapponeva la cittadinanza delle Repubbliche federate, la cui titolarità discendeva, in genere, dall’iscrizione nei registri delle diverse Repubbliche. Non era facile, però, per un cittadino slavo comprendere esattamente a cosa servisse questa seconda cittadinanza¹⁰⁷: per tale ragione, molti cittadini slavi, nel muoversi da una Repubblica all’altra, omettevano di registrare la propria presenza nel nuovo luogo di residenza. Ed è proprio questo il primo fatto che può essere citato quando si cerchino le cause dell’elevato numero di apolidi che seguirono la dissoluzione della Jugoslavia: l’iscrizione nei registri della popolazione di ciascuna Repubblica diventò, infatti, il primo criterio attributivo della cittadinanza dei nuovi Stati emergenti¹⁰⁸. Se a ciò si aggiunge che le modalità per procedere, successivamente alla costituzione del nuovo Stato, all’iscrizione anagrafica furono spesso resi noti alla popolazione in modo confuso ovvero risultarono in concreto assai onerosi da integrare, ben si comprende come tanti cittadini dell’Ex Jugoslavia persero la precedente cittadinanza, senza acquisirne nessuna. Il problema per le persone di etnia rom risultò ulteriormente complicato dal fatto che molti Stati non esitarono ad adottare leggi sulla cittadinanza che direttamente o indirettamente limitavano l’acquisto della cittadinanza da parte delle persone di un’etnia diversa da quella che si intendeva favorire. Per riassumere, l’apolidia di tante persone di etnia rom deve considerarsi il frutto di leggi sulla cittadinanza che richiedevano – spesso con intenti etnicamente discriminatori – requisiti di “integrazione amministrativa” che essi non possedevano.

Un ulteriore fattore – questa volta, “italiano” – deve essere aggiunto per rispondere alla domanda del perché esistano in Italia tanti rom apolidi. Se è vero, infatti, che la condizione di apolidia di tanti rom trova la sua origine in leggi straniere, è altresì vero che essa si perpetua di

¹⁰⁵ Ai sensi dell’art. 1 Convenzione di New York relativa allo status degli apolidi del 28 settembre 1954, ratificata in Italia con legge 1° febbraio 1962, n. 306, “*il termine "apolide" designa una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione*”.

¹⁰⁶ Le osservazioni che seguono sono tratte dalla lettura degli studi sull’evoluzione delle legislazioni in materia di cittadinanza negli Stati sorti dalla dissoluzione della Jugoslavia pubblicati nel 2010 nell’ambito del CITSEE Project (The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia Project) nel sito <http://www.law.ed.ac.uk/citsee/workingpapers/>

¹⁰⁷ Cfr. sul punto, cfr. per tutti, I. ŠTIKS, “*A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and its Successor States*”, CITSEE WORKING PAPER SERIES 2010/02, p. 8, http://www.law.ed.ac.uk/file_download/series/179_alaboratoryofcitizenshipshiftingconceptionsofcitizenshipinJugoslaviaanditsucces.pdf, il quale osserva come perfino gli studiosi dell’epoca non avevano talvolta ben chiaro il significato della cittadinanza delle Repubbliche. Ringrazio I. ŠTIKS per le preziose informazioni datemi sulle complesse questioni inerenti l’eventuale acquisto della cittadinanza di uno degli Stati dei Balcani occidentali da parte degli apolidi di etnia rom.

¹⁰⁸ Cfr. sul punto, ancora I. ŠTIKS, “*A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and its Successor States*”, cit., p. 8: “Ancora prima della dissoluzione dell’Ex Jugoslavia, “*molteplici modifiche nelle leggi in materia di cittadinanza, che erano simili ma non identiche in ogni repubblica, una inconsapevolezza diffusa dell’importanza della cittadinanza repubblicana, e delle procedure amministrative talvolta caotiche spesso determinarono l’incompletezza delle registrazioni dei cittadini a livello delle singole repubbliche. In seguito, questo risulterà uno dei maggiori ostacoli per un numero assai elevato di persone alla registrazione come cittadini dei nuovi Stati*” (traduzione mia).

generazione in generazione anche per ragioni legate alla legislazione italiana. Sul punto, basta ricordare come “la catena dell’apolidia” dovrebbe arrestarsi alla seconda generazione, perché se nessun genitore, in quanto a sua volta apolide o cittadino di un Paese che non trasmette la cittadinanza *jure sanguinis*, trasmette la cittadinanza, il figlio nato in Italia è cittadino italiano *jure soli*¹⁰⁹. Tuttavia, se si considera che l’acquisizione della cittadinanza in questi casi è subordinata all’esibizione da parte dei genitori dell’attestazione del loro status di apolidia, o in via giudiziaria o in via amministrativa, e che oggi il numero degli apolidi rom che è riuscita ad ottenere il riconoscimento è assai contenuto, diventa allora agevole comprendere la ragione per cui la condizione di apolide di fatto finisce per essere spesso l’unica eredità che i rom presenti in Italia trasmettono, loro malgrado, di padre in figlio.

8.3 L’apolide irregolarmente presente sul territorio italiano ha diritto al rilascio di un titolo di soggiorno, dopo il riconoscimento della condizione di apolidia?

Da quanto si è appena detto, è agevole comprendere perché il riconoscimento ufficiale dello statuto di apolide sia assai importante in Italia. Solo i genitori che possano esibire un documento che certifichi tale condizione hanno, infatti, la speranza di interrompere la “catena dell’apolidia”, altrimenti destinata a perpetuarsi generazione per generazione.

In realtà, non è questa l’unica ragione per cui per molti rom è assai rilevante ottenere la certificazione della propria condizione di apolidia.

Si deve, infatti, ritenere che il riconoscimento dello status di apolide dia diritto all’ottenimento di un titolo al soggiorno sul territorio italiano.

Devo dar conto che, nell’interpretazione di alcune Questure, il riconoscimento dello statuto di apolide ha ai fini dell’applicazione del diritto degli stranieri una rilevanza assai limitata. Secondo alcuni Dirigenti dell’Ufficio stranieri, nessuna norma dell’ordinamento italiano prevede che la certificazione della condizione di apolide dia di per sé diritto al rilascio di un titolo di soggiorno¹¹⁰. Un permesso di soggiorno il nostro ordinamento lo riconoscerebbe soltanto “per acquisto dello stato di apolide” a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi per la durata del procedimento di riconoscimento¹¹¹.

Le conseguenze di tale interpretazione sono assai gravi: in base ad essa, l’apolide di etnia rom irregolarmente soggiornante sul territorio che abbia portato a termine il procedimento di riconoscimento dello *status* di apolidia non riuscirà a modificare la propria condizione di soggiorno esibendo la decisione di riconoscimento dello *status*.

¹⁰⁹ L’art. 4 l. 5 febbraio 1992, n. 91 stabilisce: “1. E’ cittadino per nascita: (...) b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono [...] apolidi.

¹¹⁰ Né in senso contrario – si osserva – potrebbe essere richiamata la ratifica da parte dell’Italia della Convenzione in materia di apolidia, da un lato, perché tale Convenzione non impone agli Stati firmatari di riconoscere un diritto al soggiorno agli apolidi, dall’altro, perché l’Italia ha posto delle riserve all’applicazione di alcuni articoli di tale Convenzione da cui potrebbe farsi discendere un obbligo di regolarizzazione.

¹¹¹ Art. 11, comma 1, lett. c) d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norma sulla condizione dello straniero*), come modificato dal regolamento approvato con D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334.

È evidente che si tratta di un permesso di soggiorno rilasciabile soltanto nei casi di apolidia successiva, cioè a persona che era già regolarmente soggiornante in Italia ad altro titolo e che avendo perso la sua originaria cittadinanza per qualsiasi motivo abbia regolarmente iniziato un procedimento amministrativo o giudiziario mirato al riconoscimento del proprio nuovo status.

Certo, anche secondo questa interpretazione più restrittiva, l'apolide sarà in una posizione migliore di quella che aveva prima del riconoscimento, anche sotto il profilo dell'applicazione del diritto dell'immigrazione: avendo diritto al rilascio di un titolo di viaggio, potrà, infatti, finalmente aspirare, come gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, a regolarizzare prima o poi la sua condizione di soggiorno, grazie ad una sanatoria o all'applicazione di qualcuna delle norme di regolarizzazione eccezionale del soggiorno presenti nella normativa italiana.

Si tratta, però, evidentemente di "vantaggi" assolutamente ridicoli rispetto agli svantaggi che discendono da questa interpretazione, come dimostra la circostanza che anche gli apolidi riconosciuti tali dall'ordinamento italiano sono spesso destinatari di provvedimenti di espulsione o di trattenimento in un centro CIE, salvo essere poi rilasciati nel momento in cui l'Amministrazione si arrenda all'evidenza che, a differenza dello straniero privo di titolo di soggiorno, l'apolide è di fatto, se non di diritto¹¹², pressoché sempre inespellibile¹¹³.

Fortunatamente, molte Questure si ritengono, in assenza di circolari del Ministero dell'Interno sul punto, obbligate a rilasciare un permesso di soggiorno a tutti gli "apolidi riconosciuti", quale che fosse la loro precedente situazione di soggiorno e molti giudici aditi in un procedimento per il riconoscimento dello status di apolidia ordinano nelle more e al termine di esso, all'Amministrazione il rilascio di un titolo di soggiorno. Si tratta di una prassi che trova, almeno con rispetto ai casi di apolidia relativi alle persone di etnia rom, un fondamento giuridico più che solido nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È, infatti, ormai pacifico che quando si deve bilanciare l'interesse dello Stato ad allontanare il non cittadino e quello del non cittadino a vivere in tale Stato, vengano in rilievo non solo l'intensità dei legami che lo straniero/non cittadino ha nello Stato in cui attualmente dimora, ma anche la significatività del rapporto mantenuto con altri Stati di eventuale precedente residenza e/o nascita. L'apolide evidentemente ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare in Italia anche in ragione del fatto che quasi sempre non ha, in un altro Paese, un'altra vita cui fare ritorno.

Anche in assenza di un fondamento giuridico chiaro nel d.lgs. n. 286/1998 e nella normativa di attuazione, il rilascio di un titolo di soggiorno agli apolidi riconosciuti da tempo presenti in Italia deve considerarsi trovare il suo fondamento negli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano con la sottoscrizione della Convenzione relativa allo status di apolidi, da un lato, e con la sottoscrizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'altro.

Quanto alla prima, è interessante osservare come il Consiglio di Stato francese nel 1997 abbia affermato che un'interpretazione intesa a dare effettività alla Convenzione sull'apolidia impone di riconoscere un permesso di soggiorno agli apolidi riconosciuti¹¹⁴. Non si può che condividere tale affermazione, se si considera che, come si osservava, l'assenza di un titolo di soggiorno è ragione di estrema vulnerabilità.

¹¹² L'apolide è, invero, espellibile nel Paese di ultima residenza, qualora quest'ultimo accetti di accoglierlo. Per un'efficace descrizione delle condizioni drammatiche in cui viene in genere a trovarsi in tali ipotesi l'apolide espulso, cfr. UN High Commissioner for Refugees, *The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation*, in *Refuge*, Volume 22:2, Summer 2004.

¹¹³ V. sia pure con riferimento alla posizione dei soli richiedenti il riconoscimento dello status di apolidia, le osservazioni di V. DE NAPOLI – P. POLILLO, *La posizione amministrativa dei richiedenti riconoscimento dello status di apolide: un problema a soluzione territoriale*, marzo 2010, in www.immigrazione.it.

¹¹⁴ CONSEIL D'ÉTAT, *Préfet de police de Paris c/ Ter Ambartsoumian*, del 22 gennaio 1997. Con tale decisione, l'Alta Giurisdizione Amministrativa francese ha anticipato la soluzione introdotta, nell'aprile 1997, dal Legislatore francese: con la legge 24 aprile 1997, è stato riconosciuto il diritto degli apolidi al rilascio di una "carte de séjour". In realtà, la Convenzione non obbliga gli Stati al rilascio di un titolo di soggiorno a favore dell'apolide. Tuttavia, un'interpretazione tesa a dare concretezza ed effettività ai diritti riconosciuti dalla Convenzione impone di riconoscere all'apolide un titolo a soggiornare sul territorio.

Quanto alla seconda Convenzione, deve essere ricordato come la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha in ormai numerose occasioni riconosciuto – sul fondamento dell'art. 8 Cedu – un diritto alla residenza – e non solo alla non espulsione – a numerosi apolidi degli Stati baltici¹¹⁵.

Che tipo di permesso di soggiorno dovrà essere riconosciuto all'apolide?

Qualora non si individui alcun'altra tipologia di permesso di soggiorno, potrà trovare applicazione l'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, che prevede la possibilità di rilasciare un titolo di soggiorno per motivi umanitari quando sussistano “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”¹¹⁶.

Nei casi – non infrequenti – di gruppi familiari di etnia rom interamente apolidi, tuttavia, il titolo di soggiorno da rilasciarsi all'apolide sarà, pressoché sempre, una carta di soggiorno UE quale familiare di cittadino dell'Unione. Invero, come già ricordato, il riconoscimento dello *status* di apolidia a favore dei genitori determina, *ipso jure*, il diritto all'acquisto della cittadinanza italiana dei figli nati in Italia.

Le conseguenze di tale norma sono assai rilevanti: i genitori – e gli ascendenti – del minore italiano potranno, infatti, invocare, ai sensi dell'art. 23 d.lgs. n. 30/2007, indipendentemente dalla condizione di soggiorno¹¹⁷, l'applicazione della normativa comunitaria in materia di libera circolazione e di soggiorno e ottenere il rilascio di una carta di soggiorno UE in quanto familiari di un cittadino comunitario¹¹⁸.

8.4 I limiti all'accesso al procedimento per il riconoscimento dello status di apolidia in via amministrativa.

Quale procedimento deve seguire l'apolide di etnia rom che voglia chiedere il riconoscimento dello status di apolide in Italia?

A tale domanda si risponde, in genere, osservando che due sono le vie per l'accertamento della condizione di apolidia: quella amministrativa e quella giudiziaria.

¹¹⁵ Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 16 giugno 2005, *Syssoyeva e al. c. Lettonia*, e sentenza del 22 giugno 2006 sul ricorso n. 59643/00, *K. – Lettonia*. La Corte europea ha in tali casi ritenuto che uno Stato che non regolarizzi un apolide che abbia significativi legami con il territorio e lo costringa a vivere in una situazione di forte incertezza e instabilità, per il mancato riconoscimento del diritto di risiedere legalmente sul suo territorio, viola l'art. 8 della CEDU, relativo al rispetto della vita privata e familiare. In particolare, è interessante osservare come in tali decisioni, nessuna decisione di espulsione formale era stata presa nei confronti dei ricorrenti. La Corte sottolinea comunque che la Convenzione ha per obiettivo di garantire dei diritti concreti ed effettivi, non teorici e illusori: non è sufficiente astenersi dall'espellere, ma bisogna altresì assicurare, prendendo se del caso delle misure positive, la possibilità di esercitare senza ostacoli i diritti in questione (in questo caso, quello alla vita privata e familiare).

¹¹⁶ Il “permesso di soggiorno per motivi umanitari” di cui all'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/1998, ai sensi del regolamento di attuazione, può essere rilasciato allo straniero, anche sprovvisto di altro titolo di soggiorno, che produca al questore “*documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale*” (art. 11, comma 1, lett. c ter).

¹¹⁷ Corte di Giustizia, causa C-127/08, *Metock e a./Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

¹¹⁸ Art. 23 d.lgs. n. 30/2007, secondo cui: “*Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana*”.

Tale risposta deve essere, tuttavia, immediatamente precisata osservando che il procedimento amministrativo è precluso a tutti gli apolidi che non posseggano, cumulativamente, un titolo di soggiorno in Italia, un certificato di nascita e un certificato di residenza¹¹⁹.

Cioè, di fatto, è precluso alla maggior parte degli apolidi di etnia rom.

In genere, invero, il procedimento per il riconoscimento dello status di apolidia viene iniziato proprio per superare il principale ostacolo che incontrano gli apolidi nel rilascio di un permesso di soggiorno: la mancanza di un passaporto. Si viene, dunque, a creare un vero e proprio circolo vizioso per cui l'Amministrazione, da un lato, nega all'apolide la possibilità di regolarizzare la propria posizione di soggiorno, contestandogli la mancanza di un passaporto, dall'altro, nega all'apolide la possibilità di accedere al procedimento volto ad accertarne la condizione di apolidia facendo valere l'assenza di un permesso a soggiornare sul territorio.

Dunque, l'apolide di etnia rom dovrà percorrere quasi sempre la via giudiziaria.

E l'esito del giudizio dipenderà spesso dalla sensibilità e dalla buona volontà del giudice che in genere si troverà a doversi occupare per la prima volta di una materia assai complessa, senza poter contare su precedenti della Corte di Cassazione per quasi tutte le numerose questioni che si pongono in materia di determinazione dello *status* di apolidia.

8.5 La categoria degli “apolidi de facto” e quella degli “apolidi volontari”: gli argomenti e le categorie utilizzate dall'Amministrazione per negare lo status di apolidia

Dimostrare di essere cittadino di un determinato Stato è, in genere, un'operazione relativamente semplice. È sufficiente, infatti, se non si dispone di un passaporto, esibire un certificato di nascita da cui risultino le generalità dei genitori per poter stabilire, in modo relativamente agevole, la cittadinanza sulla base delle regole dello *jus soli* e dello *jus sanguinis*.

Si potrebbe pensare che, in forza dell'interpretazione prevalente secondo cui l'apolide non deve dimostrare di non essere cittadino di tutti gli Stati del mondo, ma soltanto di quegli Stati con cui ha intrattenuto un rapporto significativo, la dimostrazione dello status di apolidia sia altrettanto agevole. Basterebbe ancora una volta partire dal certificato di nascita per individuare gli Stati con cui l'apolide ha, almeno *prima facie*, dei rapporti giuridicamente significativi. In assenza di un tale certificato, si potrebbe comunque arrivare a qualche conclusione sulla base di altri documenti, ad esempio, sulla base dei certificati di residenza.

Un numero elevato di rom presenti in Italia non dispone però, per varie ragioni¹²⁰, di alcuno di tali documenti.

¹¹⁹ Art. 17 D.p.r. 12 ottobre 1992 n. 572 (*Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*). Tale articolo prevede che la persona interessata all'accertamento dello status di apolide debba produrre un'apposita istanza in bollo corredata dalla seguente documentazione: 1. Atto di nascita; 2. Documentazione relativa alla residenza in Italia; 3. Ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. Quanto alla documentazione sub 2), nella prassi, il Ministero dell'Interno richiede il certificato di residenza e copia autenticata del titolo di soggiorno.

Dimostrare la propria condizione di apolidia diventa allora estremamente complicato. Ci si trova, invero, in una situazione per molti versi analoga a quella dei richiedenti la protezione internazionale che non possano dimostrare con alcun documento di avere un fondato timore di persecuzione.

In tali casi, parte della giurisprudenza ritiene di non poter riconoscere lo *status* di apolidia, perché il richiedente non avrebbe provato ciò che era suo onere provare¹²¹: non è sufficiente che una persona si dichiari apolide, perché le si debba credere sulla parola.

Si tratta di una giurisprudenza che, se non mitigata da alcuni doverosi “distinguo”, si presta a gravi censure.

Come ricordavo, anche il richiedente asilo molto spesso non dispone di elementi di prova da fornire. L'esame della domanda si trasforma allora in un esame della credibilità della richiesta di protezione: l'assenza di reticenze e di contraddizioni, lo sforzo effettuato nella ricerca delle prove sono elementi che tanto per le Commissioni territoriali, quanto per i giudici risultano spesso decisivi per ritenere integrato l'onere della prova da parte del richiedente asilo¹²².

Lo stesso dovrebbe valere per gli apolidi *de facto*, così numerosi tra i non cittadini di etnia rom: una diversa interpretazione significherebbe che solo per essi non deve trovare applicazione il brocardo *ad impossibilia nemo tenetur*.

Ritengo che i principi internazionali che escludono che una persona possa rimanere senza alcuno statuto impongano di ritenere che, quando un apolide fornisca tutte le informazioni a sua conoscenza e collabori alla ricerca della sua identità e ciononostante, non risulti chiaro se l'apolide è cittadino o meno di alcuno Stato, egli ha diritto al riconoscimento dello stato di apolide, spettando semmai allo Stato italiano, quale controinteressato, provare, con i ben più potenti mezzi di cui dispone, la cittadinanza dello straniero. Ciò vale tanto più nel caso degli apolidi di etnia rom provenienti dai Balcani occidentali, potendosi valorizzare quale “principio di prova” i numerosi documenti delle organizzazioni internazionali che hanno rilevato la consistenza del problema dell'apolidia tra la popolazione rom provenienti dall'Ex Jugoslavia.

Ma proprio in relazione a quest'ultimo profilo, un'ulteriore parentesi deve essere aperta.

¹²⁰ Il costo dei documenti amministrativi, l'ignoranza delle procedure, la vera e propria mancanza di iscrizione al momento della nascita, la distruzione dei documenti di cui si disponeva, sono tutti fattori che possono essere richiamati.

¹²¹ Cfr. TRIBUNALE DI FIRENZE n. 2570/2008, 18 – 26 giugno 2008, riformata da CORTE DI APPELLO DI FIRENZE, Sez. I Civile, Sent. n. 1654 del 17 novembre 2009, Pres. Chini, Rel. Mascagni. K. – Ministero dell'interno.

¹²² Art. 3, comma 5, d.lgs. n. 251/2007: “5. Qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:

a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile”.

Negli ultimi anni, infatti, l'Amministrazione, sia quando chiamata a decidere in via amministrativa della condizione di apolidia, sia quando convenuta nei procedimenti giudiziari per il riconoscimento di tale status, ha individuato una nuova ragione ostativa al riconoscimento dello status di apolide, applicabile alle persone provenienti dai Balcani occidentali.

Secondo il Ministero dell'Interno italiano, al riconoscimento dello *status* di apolidia a favore di coloro che un tempo furono cittadini dell'Ex Jugoslavia si oppone la circostanza che, in molti casi, costoro potrebbero oggi acquisire lo *status* di cittadinanza in una delle nuove Repubbliche¹²³.

Vale la pena di approfondire questa eccezione, per la sua rilevanza per i rom non cittadini presenti in Italia.

Nell'eccezione del Ministero dell'Interno vi è un fondamento di verità: spesso anche in ragione delle pressioni ricevute dalle istituzioni europee, gli Stati dei Balcani occidentali si sono dotate nell'ultimo decennio di leggi più in linea con le obbligazioni internazionali in materia di cittadinanza e complessivamente meno discriminatorie¹²⁴. È, quindi, probabilmente vero che, se volessero e ne avessero i mezzi, un certo numero di persone attualmente apolide potrebbe acquisire una nuova cittadinanza¹²⁵.

Due osservazioni valgono, tuttavia, ad escludere che la possibilità di acquisire una nuova cittadinanza impedisca il riconoscimento dello *status* di apolidia in Italia.

In primo luogo, nella maggior parte delle ipotesi, l'acquisizione della cittadinanza non è subordinata ad una semplice dichiarazione di volontà, ma all'integrazione di condizioni spesso assai onerose, dal punto di vista economico, imponendosi frequentemente una modifica più o meno definitiva del luogo di residenza.

In secondo luogo, ed è questa la constatazione più rilevante, tali persone, fino all'acquisizione di una nuova cittadinanza, sono pur sempre apolide¹²⁶.

¹²³ Una delle motivazioni più frequentemente riportate dal Ministero dell'Interno si trova trascritta nella sentenza TAR Piemonte, Sez. II, n. 857 del 29 aprile 2008, con cui è stato rigettato il ricorso presentato avverso un provvedimento di revoca del permesso di soggiorno per attesa apolidia, in riferimento alla nota ministeriale dalla quale si evincerebbe una mancata trascrizione dei dati anagrafici dell'interessato nell'anagrafe presso le competenti autorità più che una sua privazione del diritto alla cittadinanza.

¹²⁴ Sul punto, cfr. per tutti, I. ŠTIKS, "A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and its Successor States", CITSEE WORKING PAPER SERIES 2010/02, pubblicato, insieme a numerosi altri significativi studi sull'evoluzione delle legislazioni in materia di cittadinanza negli Stati sorti dalla dissoluzione dell'EX Jugoslavia, in <http://www.law.ed.ac.uk/citsee/workingpapers/>.

¹²⁵ Deve essere, tuttavia, osservato come il fenomeno degli apolide che potrebbero diventare cittadini di uno degli Stati dell'Ex Jugoslavia vada distinto da quello – pur ricorrente – dei rom che, pur risultano cittadini di uno di tali Stati, si dichiarano apolide nella convinzione che tale condizione renda più difficile la loro espulsione dall'Italia.

¹²⁶ E quindi correttamente il TRIBUNALE DI VICENZA, decreto n. 3969 del 15 novembre 2007, Pres. Picardi, Rel. Babudri ha riconosciuto lo *status* di apolide ad un rom, sulla base della circostanza, certificata dal Consolato della Bosnia Erzegovina, che il richiedente non era iscritto né nel registro delle nascite, né nel registro dei cittadini della Bosnia Erzegovina. La mancata iscrizione non è, invece, considerata dal Ministero sufficiente al riconoscimento dello status di apolidia.

L'eccezione sollevata dall'Amministrazione impone all'apolide di dare la prova di una condizione non richiesta da nessuna norma: a questi viene chiesto dalla Convenzione del 1954 sullo statuto degli apolidi di dimostrare di non essere attualmente cittadino di alcuno Stato, non anche di provare di non poter acquisire in futuro la cittadinanza di alcuno Stato.

9. I ROM IN ITALIA: UN FUTURO DA CITTADINI EUROPEI?

È evidente che il discorso sulla relazione “rom e stranieri” potrebbe essere utilmente approfondito. Ci tengo, però, a concludere con uno sguardo “ottimista” sulla condizione giuridica di questi “non cittadini”.

Nel 2000, l'Unione Europea ha promesso per la prima volta agli Stati sorti dalle ceneri della Jugoslavia un “futuro europeo”¹²⁷. Da allora, l'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dei Balcani occidentali è divenuta una questione che, come dicono i giuristi, è certa nell'*an*, anche se incerta nel *quando*. I passi fino ad oggi compiuti anche se non sempre ad un'elevata velocità sono comunque significativi. La Slovenia è già entrata in Europa nel 2004 ed è probabile che la Croazia la seguirà presto¹²⁸. Quanto agli altri Stati – tutti firmatari, con la sola eccezione del Kosovo, dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione europea¹²⁹ – l'opportunità di non ritardare eccessivamente il loro ingresso in Europa rispetto ai vicini più performanti è da molti esperti caldeggiata, al fine di evitare l'emergere di nuovi problemi etnici.

Dal punto di vista italiano, il giorno in cui i Paesi dei Balcani occidentali saranno ammessi nell'Unione europea, la trasformazione di condizione giuridica che ha interessato i rom rumeni nel 2007 sarà estesa a pressoché tutti i rom non italiani presenti sul nostro territorio. Se, nel frattempo, si sarà riusciti ad ottenere un'applicazione effettiva degli obblighi del nostro Stato nei confronti dei rom apolidi, l'attribuzione della cittadinanza italiana a favore dei figli degli apolidi nati in Italia consentirà di estendere ulteriormente il numero dei rom che potranno invocare l'applicazione dei diritti attribuiti dall'ordinamento comunitario ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari.

Quel giorno, finalmente, storia e diritto si riconcilieranno e quelli che sono stati i “*protagonisti primari della storia d'Europa in quanto vittime sacrificali nella costruzione di capitalismo rurali e industriali, di*

¹²⁷ In particolare, nel novembre 2000, i Capi di Stato e di Governo dei quindici Paesi dell'Unione Europea, oltre a quelli di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Repubblica Federale Jugoslava e Slovenia si sono incontrati a Zagabria (Croazia) per ribadire il loro cammino democratico verso l'adesione agli standards comunitari e, quindi, l'integrazione nell'Unione Europea. La promessa di un futuro europeo è stata poi ribadita nel giugno 2003, a Salonicco.

¹²⁸ In questo senso, I. ŠTIKS, “*A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and its Successor States*”, cit. cui si rinvia per altre acute osservazioni.

¹²⁹ Sul punto, cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/index_it.htm

*feudalesimi ritardatari, di razzismi di Stato e di parrocchia, di socialismi reali e irreali*¹³⁰ verranno a godere di quei diritti alla libertà di circolazione e di movimento che costituiscono le premesse indispensabili di ogni processo di vera eguaglianza.

Almeno uno dei sogni rom – quello di potersi muovere liberamente in un “mondo senza nazioni”¹³¹ – troverà quel giorno riconoscimento nel mondo dei gagé.

¹³⁰ L. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, cit., p. 125.

¹³¹ Sul punto, cfr. le suggestive osservazioni di L. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, cit., 126.