

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**24.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 GENNAIO 2008**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SANDRO GOZI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		De Bruycker Philippe, <i>Coordinatore della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)</i> .	5, 14
Gozi Sandro, <i>Presidente</i> .....	3	Frias Mercedes Lourdes (RC-SE) .....	12
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA IMMIGRAZIONE E L'INTEGRAZIONE</b>		Gortázar Rotaèche Cristina, <i>Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)</i> .	15
<b>Audizione di rappresentanti della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus):</b>		Labayle Henri, <i>Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)</i> .....	3, 7, 12
Gozi Sandro, <i>Presidente</i> .....	3, 10, 11, 15, 16	<b>ALLEGATO:</b> Relazione consegnata dalla professoressa Cristina Gortázar Rotaèche ....	17
Bodini Paolo (PD-Ulivo) .....	11		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
SANDRO GOZI

**La seduta comincia alle 12,15.**

*(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la redazione del resoconto stenografico.

**Audizione di rappresentanti della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla immigrazione e l'integrazione, l'audizione di rappresentanti della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus), che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Sono presenti il professor Philippe De Bruycker, coordinatore della rete Odysseus, ed il professor Henri Labayle, mentre ci sta raggiungendo la professoressa Cristina Gortázar Rotaèche.

Quello odierno è un argomento di cui abbiamo lungamente discusso e che ritengo molto importante, perché credo che il nostro Comitato, al di là del contesto politico generale, debba mettere l'accento sull'aspetto dell'allargamento dello spazio di Schengen e debba domandarsi se tale spazio, concepito per sei Paesi omogenei, potrà funzionare allo stesso modo ora che si appresta a diventare continentale, ov-

vero se ci siano aspetti da rivedere, approfondire o rafforzare, a livello delle misure di cooperazione, di sicurezza, di controllo e altro. Questa è la domanda fondamentale.

È chiaro che tale domanda si può legare anche agli sviluppi previsti dal Trattato di Lisbona. Vorremmo cioè sapere se, a vostro parere, il Trattato di Lisbona anticipi già, o meno, alcune risposte in merito alla questione dell'ampliamento dello spazio di Schengen su scala continentale, tra Paesi ancora caratterizzati da forti disomogeneità economiche e sociali, e quali, a vostro avviso, potranno quindi essere gli effetti e le conseguenze di questo allargamento. Sono chiaramente gradite tutte le informazioni che vorrete darci, anche di tipo comparato.

In Italia, ad esempio, da sempre è aperto un vivo dibattito sulla questione dei centri di permanenza. Vorremmo sapere come essi funzionano, a vostro parere, alla luce della Convenzione di Schengen, e quali valutazioni ne date rispetto all'esperienza di altri Paesi.

Direi però che la domanda che, più di ogni altra, ci preme verificare — ci sarà poi ovviamente anche un dibattito e i colleghi, se lo riterranno, potranno formulare varie domande di approfondimento — è proprio se Schengen, in un'Unione che oggi va da Lisbona fino alla frontiera con l'Ucraina e la Russia, vada ripensato oppure no.

Vi ringrazio e vi do la parola per la relazione.

HENRI LABAYLE, *Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)*. Mi esprimerò in francese.

Anzitutto, ringrazio il presidente — e collega, credo, avendo già incontrato la sua firma nell'ambito del diritto comunitario.

La ringrazio per questo invito, che ci onora, a partecipare a questa riunione di valutazione del processo di Schengen nell'Unione europea. Come diceva il presidente, siamo alla vigilia della ratifica del Trattato di Lisbona e, quindi, alla vigilia di una nuova fase, per quanto riguarda la costruzione di uno spazio unico europeo, aperto alla libera circolazione delle persone.

Lei ci chiede, praticamente, di intraprendere un lavoro di divinazione. So che Roma vi si presta, ben più delle regioni settentrionali d'Europa, ma non è detto che la rete Odysseus sia capace di leggere nel futuro. A me sembra che — com'è emerso dalle sue parole e dalle discussioni che hanno preceduto questa riunione — per prospettare il futuro si debba, come lei stesso ha detto, essere in grado di giudicare il passato e quindi valutare ciò che è accaduto, nel bene e nel male, nell'ambito dell'esperienza di Schengen.

Mi riferisco, più precisamente — proprio perché questo era lo scopo dei nostri contatti e della nostra presenza qui — alle disfunzioni dello spazio Schengen, sia in Italia, sia in Francia e in Spagna, ossia laddove l'arrivo massiccio di un certo numero di cittadini di Stati membri dell'Unione (mi riferisco al problema dei rom), alla fine, data la disfunzione, ci costringe a ripensare l'insieme dell'edificio.

Se volete, in una prima fase, prima di parlare della prospettiva futura, potremmo organizzare il nostro scambio di opinioni attorno a due temi.

Il primo è la direttiva 2004/38 sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea, che è la base del diritto vigente e che — indipendentemente da quali saranno gli sviluppi a venire — rimarrà la base del diritto applicabile anche nell'ambito del Trattato di Lisbona. Quali limiti e quali possibilità esistono oggi, in materia di libertà di circolazione delle persone nell'ambito del diritto positivo?

In secondo luogo, se volete, potrò trattare brevemente ciò che tenta di fare oggi la Repubblica francese su questo

terreno, specie per quanto riguarda il diritto delle minoranze (applicabile ai rom), pur con tutti i limiti posti alla sua azione, affrontando cioè anche la questione del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia europea in questo ambito.

A partire da questo, la discussione si potrà allargare alle prospettive aperte per Schengen. Dovremo forse concludere, sul piano accademico — sul piano politico spetta a voi concludere — che la costruzione europea, in definitiva, ha creato un effetto di trascinamento che ci ha forse impedito di riflettere seriamente su alcune delle difficoltà che avrebbero potuto generarsi.

Lei parlava di una Schengen due o di una Schengen più ristretta. Oggi, nell'ambito della costruzione europea, si pone la questione di questo avanzare perpetuo, che poi la giurisprudenza europea solidifica. Se non facciamo attenzione, finiremo per allineare tutte le categorie di persone allo statuto preferenziale di cui storicamente hanno goduto i lavoratori: lo faremo, prima, con i cittadini dell'Unione che non lavorano e, poi, con i cittadini di Paesi terzi che risiedono da lunga data nell'Unione e poi, forse, domani, con i richiedenti asilo che avranno ottenuto lo *status* di profughi, e così via.

Il periodo che stiamo vivendo esige dagli Stati uno sforzo di riflessione: dobbiamo riflettere se fermare o meno il processo, se accettare differenziazioni tra situazioni giuridiche diverse.

Se lei è d'accordo, presidente, potremmo cominciare, velocemente, da una sorta di inquadramento generale del diritto alla libera circolazione delle persone oggi, di cui si occuperà il collega De Bruycker. Io parlerò poi, un po' più puntualmente, dei problemi di ordine pubblico e delle limitazioni ad esso connesse, nonché delle limitazioni inerenti agli oneri non ragionevoli per le prestazioni sociali degli Stati membri: tutti elementi che possono restringere il campo d'applicazione della libertà di circolazione.

PHILIPPE DE BRUYCKER, *Coordinatore della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)*. Grazie, presidente. Mi permetta di ringraziarla, a mia volta, per questo invito, rivolto a me ed al collega Bruno Nascimbeni, con cui ho già lavorato molto in materia di libera circolazione delle persone: siamo stati tra i primi, credo, a pubblicare un'opera sulla direttiva 2004/38.

Devo dire che uno dei temi che lei ci ha chiesto di affrontare, ossia la delicata problematica della circolazione dei rom nell'Unione europea e nello spazio Schengen, è proprio uno tra quelli che nessuno, all'epoca, aveva immaginato di dover affrontare. Questo è già il segno di un problema particolare e nuovo che, va riconosciuto, nessuno — né nelle istituzioni europee, né negli Stati membri — aveva mai pensato di tenere presente. Le difficoltà giuridiche e politiche che dobbiamo affrontare derivano chiaramente da questa situazione.

La direttiva 2004/38 è chiaramente iscritta nella prospettiva dell'attuazione di un diritto fondamentale a circolare liberamente nell'Unione europea e nello spazio di Schengen. Tale diritto non è assoluto, perché soggetto a un certo numero di condizioni. Ci si può però chiedere se — specie sotto la pressione della giurisprudenza della Corte — le condizioni per attuare questo diritto non tendano a sparire, trasformandolo, alla fine, almeno di fatto, in un diritto pressoché assoluto.

Se osserviamo le disposizioni contenute nella direttiva, notiamo che un individuo, per poter circolare, deve soddisfare alcune condizioni minime, ossia disporre di un documento di identità (carta d'identità o passaporto), di risorse finanziarie sufficienti per il proprio soggiorno e di una copertura sanitaria. Tale direttiva — va detto — non brilla certo per chiarezza, poiché nel suo dispositivo opera una distinzione tra soggiorno breve (inferiore ai tre mesi) e soggiorno di durata superiore ai tre mesi.

Se leggiamo le disposizioni, però, non capiamo perfettamente come le condizioni

si articolino con la durata del soggiorno. In particolare, non è molto chiaro se un individuo debba soddisfare queste condizioni anche se soggiorna meno di tre mesi o se invece tale soggiorno non sia un diritto assoluto, non soggetto a nessuna condizione (mentre è chiaro che, per rimanere più di tre mesi in uno Stato membro, quelle condizioni vanno soddisfatte).

Tutto il problema sta in quello che gli Stati membri possono fare quando tali condizioni non sono soddisfatte. La conclusione logica sarebbe che gli individui che non dispongono di questi requisiti non dovrebbero avere diritto a circolare e dovrebbero quindi poter essere rimandati nel loro Stato d'origine. Nella fattispecie che vi preoccupa di più, si potrebbe immaginare che dei rom, cittadini europei originari della Romania, potrebbero essere rimandati nel loro Paese per questo motivo.

Questo ragionamento, a priori, fila, ma non fila altrettanto se analizziamo la direttiva nel dettaglio. Essa è stata costruita dal legislatore (Consiglio e Parlamento) sotto il forte influsso della giurisprudenza della Corte di giustizia. Si è trattato di un processo davvero inusitato, in cui la giurisprudenza avanzava di pari passo con il lavoro del legislatore, ed il legislatore tendeva a seguire, a copiare (forse troppo) la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Se infatti leggiamo questa direttiva, costruita sulla giurisprudenza della Corte, ci si accorge che l'espulsione di un cittadino che non soddisfa le condizioni per la libertà di circolazione non può essere automatica. Per il solo fatto di non soddisfare le condizioni suddette (niente copertura sanitaria, niente risorse, nessun documento di identità da esibire immediatamente) non si può essere espulsi.

Stando alla giurisprudenza della Corte, devono essere previste delle possibilità di accomodamento: un cittadino europeo deve disporre, ad esempio, di un tempo ragionevole per dimostrare la propria qualifica, qualora non abbia una carta di identità o un passaporto in mano. La cosa più importante è che non può essere

espulso per mancanza di risorse o di copertura sanitaria, se non quando ciò costituisca un onere irragionevole per lo Stato membro di accoglienza.

Che cos'è un onere irragionevole? Ancora non lo sappiamo bene, perché su questo non c'è giurisprudenza. Stando alle prime indicazioni, si può considerare che ciò non riguardi solo la quantità di persone interessate, ma anche la situazione delle persone coinvolte caso per caso. Bisogna valutare se la persona interessata incontra una difficoltà transitoria, se è priva di risorse per qualche settimana, per qualche mese oppure se sono difficoltà che tenderanno a perpetuarsi, diventando cioè permanenti. In tal caso l'espulsione sarebbe possibile, mentre in caso di difficoltà transitoria la persona non potrebbe essere espulsa.

Il collega Henri Labayle tratterà la questione sotto il profilo dell'ordine pubblico, mentre io mi limito a trattare il tema nell'ambito del mancato rispetto delle condizioni previste per la libera circolazione delle persone. Avrete già capito che, in realtà, si tratta di una valutazione difficile da fare per gli Stati membri, poiché non possono fare un ragionamento automatico, disponendo l'espulsione di qualcuno per il solo fatto che costui non soddisfa le condizioni previste dalla direttiva.

Ogni volta si deve valutare la situazione tendenziale: occorre considerare se il mancato soddisfacimento delle condizioni per la libertà di circolazione — e il conseguente onere irragionevole per lo Stato che accoglie — sia chiaramente destinato a permanere anche in futuro. Portando avanti il ragionamento si vede il nesso immediato tra lo spazio di Schengen e la libertà di circolazione delle persone, perché esso è uno spazio senza più controlli alle frontiere interne. Se si rimpatria un cittadino europeo, il problema che affrontiamo è che giuridicamente, di fatto, egli può tornare anche l'indomani. Ogni sforzo di rimpatriare un cittadino europeo è quindi vano. In particolare si nota che aggiungere un divieto di soggiorno sul

territorio alla decisione di rimpatrio è vietato, quando essa si fondi sulla sola mancanza delle condizioni.

Ci si può quindi davvero chiedere se sia ancora utile rimpatriare dei cittadini europei che non soddisfano tali condizioni. Se essi vogliono tornare l'indomani mattina, infatti, giuridicamente e con ogni verosimiglianza, sarà impossibile impedirglielo. Porto avanti il ragionamento; pensiamo di tornare indietro e, nel caso della Romania — che vi preme particolarmente —, immaginiamo di ripristinare dei sistemi di controllo alle frontiere interne, come in passato, quando i cittadini rumeni erano controllati alla partenza dalla autorità rumene e, in base al diritto rumeno, potevano essere oggetto di sanzioni come la sospensione del diritto di spostamento mediante confisca del passaporto per un certo periodo. È stato fatto in passato, quando si trattava dell'obbligo di visto per i rumeni come cittadini di Paesi terzi, ma ora il contesto è completamente diverso e ciò pare difficile.

Siamo davanti a cittadini europei che hanno già il diritto di viaggiare liberamente, che certo sono ancora soggetti ad un controllo alle frontiere interne — perché la Romania ancora non rientra nello spazio di Schengen — il quale non riguarda però il diritto a viaggiare, ma solo la loro qualità di cittadini europei. Se quindi esibiscono un documento, una carta d'identità o un passaporto, che dimostri che sono cittadini europei, essi hanno diritto a viaggiare e sembra molto difficile ripristinare un controllo alla partenza.

Bisogna poi parlare della problematica dell'abuso di diritto, in base all'articolo 35 della direttiva. Potremmo immaginare che le persone che, in partenza, non soddisfano le condizioni, possano essere ritenute in situazione di abuso del diritto. Verosimilmente ciò non è impossibile, anche se il testo dell'articolo 35 non sembra riferirsi in primo luogo a questo, bensì soprattutto ai matrimoni di comodo. Si ricade però di nuovo nella problematica della circolazione, per cui una persona, anche se si ritiene che abbia abusato del

diritto, l'indomani potrà eventualmente tornare, a meno che non si istituisca un sistema di controlli alla partenza.

La conclusione cui giungiamo è che le disposizioni della direttiva 2004/38 non sono state concepite per lottare davvero contro gli abusi, ma solo nella prospettiva dell'attuazione di un diritto fondamentale a spostarsi liberamente all'interno dell'Unione europea.

Colpisce il fatto che la questione non sia stata sollevata nemmeno nei trattati di adesione di Romania e Bulgaria. Sono state previste disposizioni transitorie soltanto per i lavoratori, ma non per le persone che viaggiavano per meno di tre mesi (o anche per più di tre mesi) non essendo però lavoratori. Nessuno ha osato sollevare la problematica della circolazione dei rom all'interno dell'Unione europea e dello spazio di Schengen.

Per finire direi che tutto ciò ci induce a concludere che la problematica dei rom, che in Italia suscita un particolare interesse, è oggi, sì, reale, ma non può essere presentata come un problema da rispedire alla Romania e alla Bulgaria. L'Unione europea tende a considerare questo problema come un problema europeo, che noi dobbiamo cercare di gestire in comune.

Ciò mi induce a chiudere il mio intervento dicendo che l'idea di rispedire in Romania e in Bulgaria quei cittadini europei che non soddisfano le condizioni per viaggiare liberamente è oggi forse solo una misura che risponde a preoccupazioni immediate e anche a considerazioni politiche. Non intendo certo minimizzare l'importanza del difficile contesto politico che si può creare in certi Paesi membri, ma se si considera l'insieme della costruzione europea questa risposta sembra poco lungimirante. Bisogna pensare oltre e pensare a costruire, soprattutto nei confronti dei rom, un sistema che davvero recepisca la loro specificità in tutti gli Stati membri, il che non è certo difficile.

L'Italia potrebbe forse sollevare tale questione quando sarà presentato il rapporto che la Commissione sta preparando sull'attuazione della direttiva 2004/38, il che dovrebbe avvenire, se non ci saranno

ritardi, proprio durante il 2008. Vedremo se la Commissione evidenzierà autonomamente questo fatto; se non sarà così, in seno al Consiglio o al Parlamento, dove questo rapporto arriverà, sarà forse possibile mettere in evidenza un certo numero di elementi problematici, come appunto la questione dei rom.

Ecco quanto volevo dire su una questione assai problematica e particolare. Potremo senz'altro tornare più diffusamente sulla dimensione più generale dello spazio di Schengen ma, prima di cedere la parola al collega Labayle, vorrei ribadire che, come avrete capito, occorre in un certo qual modo scindere queste due problematiche, pur strettamente connesse. Schengen, infatti, non riguarda direttamente la libertà di circolazione, non accorda la libertà di circolazione ai cittadini europei che già ne usufruiscono, e nemmeno accorda la libertà di circolazione ai cittadini di Paesi terzi che ancora non ne usufruiscono, se non mediante lo *status* di residente di lunga durata.

Schengen ha però un grosso impatto in quanto, di fatto, accresce le possibilità di viaggiare abolendo i controlli alle frontiere interne e diminuendo l'efficacia delle misure di espulsione dei cittadini europei e anche dei cittadini di Paesi terzi all'interno dello spazio Schengen; proprio perché, se queste persone vogliono tornare l'indomani, possono farlo.

Adesso penso di poter cedere la parola al collega Labayle.

HENRI LABAYLE, *Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)*. Grazie, Philippe.

Proseguo sulla scia di quanto è stato sin qui esposto. Per mettere bene a fuoco la discussione, a me sembra che nell'Unione europea la storia si ripeta, in quanto ciò che può accadere oggi a proposito di una minoranza — nella fattispecie i rom — in realtà mette a nudo un processo di costruzione in atto.

È chiaro che la Commissione, quando si è delineata la prospettiva dell'ampliamento, aveva la priorità di portare a buon

fine l'ampliamento stesso. Ed è anche chiaro che, allora, la Commissione ha sistematicamente trattato in maniera riduttiva tutto quanto potesse ostacolare l'obiettivo politico dell'ampliamento. Le questioni politiche che potevano derivare dalla libertà di circolazione delle persone e, in minor misura, dalla libertà di circolazione dei lavoratori, non sono quindi state trattate nella loro giusta dimensione, durante le varie valutazioni che hanno accompagnato il processo di ampliamento dell'Unione.

Un primo avvertimento era stato dato dalla prima ondata, conseguente all'allargamento alla Polonia. Si ricorderà che il Regno Unito aveva accettato senza difficoltà, senza quote, senza limiti temporali, che i lavoratori polacchi potessero andare liberamente a lavorare nel Regno Unito. Oggi vi è, invece, chiaramente, una reazione — non dico di rigetto, che sarebbe esagerato — negativa. Esiste un irrigidimento semplicemente perché la comunità polacca, in certe grandi città inglesi come Londra, pone problemi di coabitazione con le altre comunità. Essa si è chiaramente spostata nel Regno Unito per inviare il denaro in Polonia, non per insediarsi durevolmente. Quindi ora gli inglesi ci vanno cauti e, con la seconda ondata dell'ampliamento, sono molto più attenti ad aprire il loro mercato del lavoro.

Esempi come questi mostrano che tali questioni, nell'iniziativa della Commissione, nella decisione degli Stati membri e poi nel seguito dato alle decisioni dagli Stati e dall'Unione, avrebbero dovuto essere prese molto più sul serio di quanto non sia accaduto. Questa è la mia prima riflessione.

In secondo luogo, vorrei dire che il diritto è una cosa, mentre la politica è un'altra. Non bisogna sottovalutare la politica rispetto al diritto, anche se io sono docente in una facoltà di diritto.

L'Unione europea non può prendere sottogamba i sentimenti provati da certi cittadini europei che davanti a flussi migratori collettivi di notevole entità si sentono spossati, invasi. L'Unione europea deve insomma fare attenzione a quei sen-

timenti, che altrimenti susciteranno un sentimento anti-europeo. Il mio Paese purtroppo lo sa, avendolo misurato in scadenze politiche non così remote nel tempo. Quando l'estrema destra arriva al secondo turno delle presidenziali in Francia, bisogna riflettere sulle cause del fenomeno.

Penso quindi che sarebbe disastroso, per la costruzione europea, avallare un'equazione secondo cui Europa equivale a insicurezza, a invasione da parte di popolazioni straniere. Non è dar prova di intolleranza o di razzismo dire che l'Unione europea deve essere abbastanza realistica da accompagnare i vari progressi con misure transitorie e specifiche, che consentano di evitare certi sbandamenti o certi eccessi cui assistiamo.

In fatto di libera circolazione delle persone, come dicevo prima, l'Unione europea ha assunto, in definitiva, un atteggiamento intellettuale un po' semplicistico. Noi abbiamo edificato insieme un regime applicabile alla libera circolazione dei lavoratori, che mirava a integrarli, insieme alle loro famiglie, nelle società di accoglienza. Praticamente non si parlava di ritorno, praticamente non vi era alcuna possibilità di far radicare delle comunità nazionali con il pretesto dell'immigrazione.

Chi di noi — italiani compresi — è andato a vivere in altri Paesi dell'Unione europea lo ha fatto, il più delle volte, non pensando ad un ritorno nel proprio Paese d'origine, ma per insediarsi durevolmente in un ambiente europeo, che all'epoca era però omogeneo e coerente e nel quale gli sviluppi legislativi — e in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità — erano perfettamente giustificati.

Dire che un reato commesso da un cittadino italiano o tedesco in Belgio non doveva essere trattato diversamente dallo stesso reato commesso da un belga, era qualcosa di ovvio, di logico. La costruzione della giurisprudenza della Corte di giustizia si spiega con la coesione dell'ambiente d'origine. Oggi siamo in ventisette e le situazioni economiche dei ventisette Stati membri sono molto differenti tra loro.

Il secondo ampliamento pone all'Unione europea dei problemi che essa non conosceva fino agli anni novanta, e in particolare il problema delle minoranze nazionali. Cercare di rispondere a tali questioni nuove con strumenti vecchi — l'estensione del diritto alla libera circolazione dei lavoratori ai cittadini e, poi, ai nuovi Stati membri e forse, un domani, ai cittadini di Paesi terzi — non è certamente, almeno per me, il miglior modo per dare una risposta. Questa è la mia personalissima opinione. Lo vediamo bene nelle situazioni di crisi di quel genere, perché — ve l'ha detto il collega De Bruycker — la clausola dell'ordine pubblico non è in grado di rispondere ai problemi con cui abbiamo a che fare.

Per tornare alla questione dei rom, si pensa che oggi siano circa un milione o un milione 500 mila a circolare negli altri Stati membri dell'Unione europea. In Francia si pensa che siano circa 300 mila o 400 mila. Oggi queste persone sono cittadini dell'Unione che, in qualche modo, godono di un diritto assoluto alla libera circolazione, se non al soggiorno permanente.

Non è serio immaginare che il diritto comunitario, così com'è costruito oggi, possa accettare a lungo realtà come quella che emerge dall'osservazione delle statistiche in materia di allontanamento dal territorio francese. Secondo tali statistiche, delle 24 mila o 25 mila persone che sono state allontanate nel 2005, 6 mila erano di nazionalità rumena: praticamente un quarto. Il diritto comunitario, però, si oppone drasticamente ad allontanamenti di una tale entità, e le situazioni che i nostri Paesi stanno oggi attraversando necessariamente finiranno, prima o poi, davanti alla Corte di giustizia delle Comunità se non davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove, necessariamente — a mio sommo avviso — ci sarà condanna.

Non si può immaginare che uno Stato membro dell'Unione possa assumere, come nel caso della Francia, un quarto dei provvedimenti di allontanamento nei con-

fronti di un gruppo: è contrario a tutti i principi più sacri e fondamentali della libertà di circolazione.

Non dobbiamo nascondere la realtà: il problema c'è ed è difficile risolverlo, oggi, in termini di diritto positivo, come vi ha spiegato De Bruycker.

Al di là delle garanzie procedurali che possono tutelare i cittadini dell'Unione, vi sono anche garanzie di fondo da assicurare. Anzitutto, non si può adoperare l'allontanamento a fini economici. I provvedimenti di allontanamento devono inoltre essere proporzionali e fondati su un comportamento personale: l'esistenza di condanne penali precedenti non può bastare e non può giustificare una misura di allontanamento.

Il carattere automatico dell'allontanamento è vietato dal diritto comunitario. C'è una sentenza del 2007 che condanna i Paesi Bassi proprio per questo.

Vi è di più: i criteri sono talvolta difficili da soddisfare, tenuto conto delle caratteristiche di quelle popolazioni. Spesso ci si trova di fronte ad attività che sono, sì, criminali, ma non abbastanza gravi da minacciare un interesse fondamentale della società. Rubare in un supermercato non è un'attività di questo genere, come può esserlo invece un reato grave.

Quindi vediamo bene che, in questo caso, la legislazione — in particolare la direttiva 2004/38 — ha posto dei limiti. E se, per questo o quel motivo, tali persone hanno acquisito un diritto al soggiorno permanente, è impossibile o quasi espellerle, perché ci vogliono motivi imperiosi di sicurezza per poterlo fare. Credo quindi si debba capire che oggi, in base a tale diritto, almeno dal mio o nostro punto di vista, abbiamo veramente le mani legate. Non è certo in base al diritto esistente che noi potremo dare una risposta — e adesso concludo — semplicemente perché, allo stesso tempo, sul piano dei diritti fondamentali, c'è un certo numero di cose che dobbiamo tenere bene in mente.

In primo luogo vi è un principio fondamentale del diritto europeo — e mi riferisco segnatamente alla Corte europea

dei diritti dell'uomo e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo — ossia il valore positivo, per tentare di abbozzare una risposta alle sue domande di poc'anzi sul Trattato di Lisbona, signor presidente. La rivendicabilità della Carta dei diritti fondamentali dinanzi ad un organo giurisdizionale ci costringerà a essere ancora più seri in questo campo.

In linea generale, queste popolazioni vivono in condizioni che costituiscono un vero e proprio attentato alla dignità umana. La vita nelle baraccopoli, la mancanza di assistenza medica e di scolarizzazione sono tutti elementi che pongono oggi problemi sia al Paese di partenza, sia al Paese di accoglienza. Oggi il silenzio incredibile del diritto dell'Unione a questo proposito pone un problema di cui bisognerà tenere conto. Questa è la prima riflessione.

La seconda riflessione è sempre sul piano dei diritti fondamentali. Il principio fondamentale di non discriminazione, che è contenuto negli stessi strumenti giuridici, ci imporrà anche di riflettere a questo proposito. Non è pensabile che si abbia una politica specifica sui rom o su un'altra minoranza nazionale e, nel contempo, si chiudano gli occhi sui clandestini — che siano latinoamericani o asiatici — che vivono nelle stesse loro condizioni, ma che non sarebbero oggetto di misure di allontanamento.

In altre parole, le misure di ritorsione ipotizzabili in termini di ordine pubblico potrebbero essere valide sul piano giuridico soltanto qualora rispettassero il principio di non discriminazione. Esse dovrebbero cioè applicarsi a tutte le persone interessate e non a una categoria specifica, altrimenti ci troveremmo in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e correremmo il rischio di una sanzione.

Una sentenza della Corte dei diritti dell'uomo in materia di insegnamento, emanata nel novembre scorso, ha condannato la Repubblica ceca per il suo sistema d'insegnamento indirizzato unicamente alla popolazione rom. Anche questo va tenuto presente.

C'è poi una terza precauzione da prendere, perché concerne un divieto assoluto nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: quelli che chiamiamo provvedimenti di espulsione o allontanamento collettivi sono tassativamente vietati. C'è una sentenza — la sentenza Conka — che, ricordando che la Corte europea dei diritti dell'uomo è ostile alla pratica delle espulsioni collettive, ha condannato il Belgio.

Per tornare ai temi di cui stavamo parlando, i grandi flussi provenienti da Romania e Bulgaria mostrano chiaramente come sia irrealistico immaginare che riusciremo ad esaminare il caso di ciascun individuo personalmente, specificamente, per vedere se costituisce un onere irragionevole per lo Stato di accoglienza, o se ha una copertura previdenziale nel Paese di origine. Si tratta di centinaia di migliaia di persone: non è serio credere che riusciremo a fare questi controlli.

Quindi, in questo caso, l'istanza pubblica si è purtroppo legata le mani da sola, e fate bene ad interrogarvi sulla gravità di questi problemi, perché davvero credo che — un po' per leggerezza, un po' per convenzione politica, giacché qualche anno fa forse non era politicamente corretto porsi tali questioni — stiamo assistendo all'aprirsi di una breccia nella legislazione comunitaria. Il legislatore dell'Unione europea non aveva immaginato, non ha previsto, né ha quindi preso sul serio la gravità dei problemi che adesso si pongono.

**PRESIDENTE.** La ringrazio molto per avere svolto un intervento di grande interesse. Desidero rivolgerle alcune domande.

In sostanza avete disegnato con grande lucidità un panorama complessivo, evidenziando anche alcuni vuoti giuridico-politici che, in parte, possono esser riempiti con nuove misure che magari la stessa Commissione o gli Stati membri potranno adottare alla luce del rapporto che la Commissione europea presenterà nel 2008.

Sia rispetto alla direttiva, sia rispetto all'accordo di Schengen, mi sembra che —

alla luce di quanto ci avete detto in materia di diritti fondamentali, di giurisprudenza della Corte di giustizia, di Carta dei diritti umani che diventerà giuridicamente vincolante, di Convenzione di Strasburgo — possiamo lavorare sulle misure inerenti la cooperazione di polizia, il controllo, gli scambi di informazioni.

Alla luce di quanto lei ci diceva — ossia che si tratta di principi fondamentali, e non di diritto secondario — vedo che abbiamo dei margini molto ristretti e che forse — questa è la mia domanda — dobbiamo insistere proprio sulla maggiore cooperazione tra amministrazioni degli interni e tra le polizie, per rafforzare questa dimensione dell'accordo di Schengen. Questa è la prima parte della domanda, quella giuridica.

La seconda parte è politica. Lei faceva riferimento all'assenza di forti disomogeneità tra Italia e Lussemburgo quando l'Italia aderì a Schengen e al fatto che oggi ci sono, così come ci saranno domani, quando la Romania entrerà pienamente nello spazio Schengen. Crede che sia pensabile una pressione politica su questi Paesi, perché utilizzino i fondi a disposizione, le politiche di integrazione, per affrontare seriamente il problema dell'integrazione sociale di alcune minoranze, tra cui i rom?

Le pongo questa domanda perché, non in questo Comitato, ma nella Commissione XIV, che si occupa di politiche dell'Unione europea, sono rimasto molto sorpreso quanto la delegazione rumena, intervenendo su questo problema, ha detto che i rom sono da tanti anni nel loro Paese e che sono un effetto collaterale del loro ingresso nell'Unione. Non penso che sia accettabile, neppure per la Romania stessa e per i rumeni stessi, considerare tali questioni come un effetto collaterale. Sono anzi questioni fondamentali che, se non verranno risolte, creeranno un effetto di rigetto verso l'intera questione europea, cosa assolutamente da evitare.

PAOLO BODINI. Più che una domanda, vorrei innanzitutto rivolgere un ringraziamento ai due professori ospiti, per la

bellissima relazione svolta e per aver chiarito aspetti e contraddizioni presenti nella nostra realtà.

Credo che stiamo vivendo un momento in cui, da una parte, si è allargata l'Unione europea ma, dall'altra, ci sono fenomeni regressivi, dal punto di vista concettuale, proprio rispetto all'accoglienza delle persone.

Quello che mi preoccupa è che questi concetti si stanno affermando non solo sul piano internazionale, ma addirittura su quello intra-nazionale. Cito l'esempio di alcuni comuni del nord-est italiano che negano la residenza a persone prive di certi standard di reddito o di *status* sociale e l'esempio più recente del comune di Milano che nega l'educazione e l'accesso agli asili ai bambini dei clandestini. Questi sono due esempi molto indicativi di tale reazione, in parte comprensibile, secondo quanto detto dai professori, ma, per altro verso, estremamente preoccupante.

Vorrei quindi capire cosa si possa fare per accelerare il processo di integrazione: occorre varare alcune norme legislative che chiariscano i problemi dei non lavoratori o degli studenti che vogliono andare all'estero per imparare. Questi ultimi trovano degli ostacoli perché a volte, in alcuni Paesi, vengono richiesti degli *standard* economici che alcune famiglie non possono affrontare. Un ragazzo che oggi vuole andare in Inghilterra e pensa di mantenersi lavando i piatti anziché avendo dietro la famiglia che lo sostiene, ha difficoltà a farlo. Questo, paradossalmente, non succedeva anni addietro, quando non c'era l'integrazione di Schengen.

Tutto questo ci deve far riflettere e spronare verso una risoluzione rapida del problema, dove alcune garanzie, forse legate anche all'informazione nel Paese di provenienza, possano sopperire alle condizioni economiche che vengono chieste, che a volte sono iugulatorie.

PRESIDENTE. Scusi, professore, le chiedo rapidamente un'ulteriore precisazione. Lei ha parlato di una sentenza della Corte di giustizia del 2007 che condanna i Paesi Bassi per un'automaticità nell'al-

lontanamento. Non è quindi possibile avere un allontanamento automatico, secondo la giurisprudenza della Corte?

MERCEDES LOURDES FRIAS. Anch'io vorrei ringraziare i professori per la gentilezza e, soprattutto, per l'esposizione. È un peccato che abbiamo così poco tempo.

Desidero svolgere alcune considerazioni a partire da quello che ho sentito oggi. Il mio sarà quasi un ragionamento a voce alta.

Mi sfugge il senso della direttiva 2004/38, anche considerando quello che ci siamo detti: se essa riguarda la libera circolazione dei cittadini europei, è pleonastica; se essa riguarda invece una categoria di cittadini europei, allora è discriminatoria. Sappiamo tutti che soprattutto la parte che riguarda le condizioni del diritto alla libera circolazione si riferisce ad alcune categorie della popolazione europea, in particolare i cittadini rom. Qui si pone dunque una questione che è ovviamente di condizioni materiali di vita. Non ricordo più chi dei due professori parlava di tenere conto della specificità della popolazione rom, al momento di elaborare delle politiche. Penso che questo sia un elemento importante, anche in prospettiva, visto che, se non ho capito male, l'esercizio di tale diritto è mirato al futuro, non è esattamente centrato sulle questioni che emergono effettivamente oggi.

Ho una domanda anche sulla questione della breccia nel diritto comunitario. Penso che qualche breccia sia già stata fatta, con l'istituzione dei centri di permanenza temporanea, o *centros de internamiento*, come li chiamano in Spagna. Il coordinatore di una Commissione istituita qui in Italia per operare una verifica delle condizioni di tali centri è venuto in questo Comitato e ha parlato di porte girevoli, nel senso che alcune persone si trovano in un centro in Italia, poi in Francia, in Spagna e così via. Si tratta di detenzione amministrativa. La detenzione amministrativa non pone anch'essa un problema al diritto comunitario?

Esiste infine la questione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei

lavoratori migranti e delle loro famiglie, che non è stata ratificata da nessun Paese d'arrivo. Abbiamo chiesto la ratifica al Governo italiano, il quale ci ha rimandato in sede europea. L'Europa ha fatto qualcosa? Sta facendo qualcosa, dal punto di vista anche del diritto, nel senso dell'allargamento? Questa è però quasi una domanda pleonastica, visto che stiamo parlando di restringimento dei diritti.

Trattandosi di una Convenzione dell'ONU, penso che in questione non dovrebbero essere — e su questo siamo magari tutti d'accordo — solo gli aspetti economici, ma anche i diritti delle persone.

HENRI LABAYLE, *Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)*. Rispondo subito alla domanda tecnica sulla sentenza del 2007. Si tratta della condanna dei Paesi Bassi — in un caso di ricorso per inadempimento — poiché la legislazione olandese aveva stabilito un nesso sistematico tra l'esistenza di una condanna penale e il provvedimento di allontanamento. La Corte di giustizia comunitaria ha ribadito quanto era già noto dalla giurisprudenza precedente, che cioè non ci può essere una presunzione in base alla quale, siccome è stato commesso un reato, è necessario allontanare la persona. Ogni automaticità, anche se si riuscissero ad enunciare dei criteri, è purtroppo da escludersi perché, per com'è oggi la giurisprudenza, essa non può funzionare.

Sul piano giuridico avete chiesto se si poteva immaginare, nell'ambito di Schengen, di rafforzare i controlli. Se si pone tale questione, si mette il dito proprio sulla contraddizione e sulla difficoltà. Schengen è un dispositivo fatto per favorire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione, che è un diritto fondamentale, garantito dal Trattato stesso. Fatta questa premessa, è difficile capire come, nell'ambito di Schengen, senza rivedere questo diritto fondamentale, potremmo fare un passo indietro, ripristinando tecnicamente delle procedure che oggi sono bandite, come ad esempio i visti sui passaporti o

sui documenti di identità dei cittadini europei quando loro circolano.

Ebbene, bisogna sapere quando è entrata una persona per poter calcolare i tre mesi, o per sapere se ha utilizzato l'assistenza sociale del Paese d'accoglienza tanto da diventare un onere irragionevole. Ma se, per varare queste procedure, istituivamo provvedimenti restrittivi di polizia allora andiamo contro l'obiettivo fondamentale, che è quello della libertà di circolazione. Vi è quindi contraddizione tra lo scopo del Trattato, che definisce la libera circolazione dei cittadini come un diritto fondamentale, e le misure che vogliamo ripristinare, le quali impedirebbero loro di esercitare tale diritto. Questo è molto complicato.

Si rimane sorpresi osservando la tensione, la prudenza e la cautela con cui, al momento dell'ampliamento, tutti gli Stati hanno cercato di tutelare il proprio mercato del lavoro. Alcuni l'hanno chiuso per due anni, altri per quasi sette. In Francia sono stati stilati elenchi di professioni da aprire, poi, progressivamente: insomma, ci si è sbizzarriti.

Nessuno si è invece preoccupato dei cittadini, tutti hanno fatto spallucce. Non sono stati previsti meccanismi transitori; eppure non bisognava essere stregoni per capire che ci sarebbe stato almeno un minimo movimento di popolazione, una volta che l'ampliamento avesse realizzato i suoi effetti all'interno dell'Unione. Era facile prevederlo.

Ancora una volta, tutti gli Stati si sono impensieriti per la prospettiva economica, anche se a torto perché, com'è ormai chiaro, i mercati del lavoro europei non sono stati destabilizzati. Tutti hanno invece considerato la libertà di circolazione delle persone come ormai acquisita e scontata; a partire da uno sbaglio di fondo, per cui quando sono stati preparati i primi testi, negli anni novanta, per la circolazione dei non lavoratori (pensionati, studenti, cui si è fatto cenno) ci sono state delle piccole difficoltà per i pensionati belgi che si stabilivano nella Spagna me-

ridionale o per gli studenti spagnoli che andavano a studiare in Belgio, ma non si è certo trattato di flussi massicci.

Invece con l'ampliamento la problematica è di altra natura e non tocca soltanto i nostri Paesi. Anche nei nuovi Stati membri dell'Unione, le cui minoranze nazionali erano state separate dalle frontiere ereditate dal blocco sovietico, ci sono ora dei flussi di popolazione. Ci si può stupire della leggerezza con cui la Commissione, ma anche gli Stati membri, che sono pur sempre i legislatori, hanno trattato questo tema.

Sulla questione giuridica si può dunque immaginare, forse, un certo numero di cose, ma secondo me saremo sempre esposti a contenziosi, perché non ci sarà mai mancanza di ricorsi, quando si tratta del principio fondamentale della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione. Questa è la mia prima riflessione.

La seconda riflessione riguarda la questione politica che avete posto. Sì, oggi una questione come quella dei rom non è certo secondaria, è anzi in primo piano. Come ha detto il collega De Bruycker, penso che essa riguardi davvero l'Unione europea nel suo complesso. Questo fa sì che tutti i programmi di integrazione e i fondi che accompagnano le politiche di integrazione debbano chiaramente essere adoperati dai Paesi di origine, ma anche dai Paesi di accoglienza.

È fondamentale che tali questioni siano oggi veramente oggetto di una priorità, nell'azione dell'Unione europea. Sarà senz'altro necessario fare una pausa, nel legiferare. Prima di adottare nuovi testi valutiamo quelli che già esistono, guardiamo cosa non funziona in essi e modifichiamoli.

Esaminando la direttiva 2004/38, vi si legge che non si può vietare l'accesso al territorio per più di tre anni. Questo vuol dire che tali movimenti continueranno all'infinito. Vi si legge inoltre che, escluse le considerazioni di ordine pubblico, non ci possono essere provvedimenti di allontanamento. Andando un po' oltre nel testo, laddove si parla dell'onere irragionevole, ci si accorge che in modo indiretto, all'arti-

colo 14, si dice che i cittadini dell'Unione hanno un diritto di soggiorno pressoché assoluto, finché non divengano un onere irragionevole per il sistema di previdenza sociale del Paese d'accoglienza. E, se non si fosse ben capito, viene ribadito che il ricorso al sistema di previdenza sociale non comporta automaticamente un provvedimento di allontanamento. Questo vuol però dire che ciò può portare a un provvedimento di allontanamento, mentre qualche articolo prima era parso di capire che il soggiorno potesse essere interrotto solo per motivi di ordine pubblico, o di sicurezza, o sanitari.

Secondo me il legislatore dovrà risolvere queste contraddizioni interne al testo, e una volta per tutte. Che si opti per un atteggiamento restrittivo o per uno liberale, ma che la legislazione sia coerente, perché non è possibile andare avanti così! Questo è quanto potevo dire.

Anche sui centri d'accoglienza e sugli altri spunti, condivido quello che dite. Condivido anche quanto dite degli studenti, che potevano vedere la propria situazione avvantaggiata prima di Schengen, mentre oggi, a causa dei fenomeni che constatiamo, possono trovarsi in situazioni più difficili. Lei ha pienamente ragione a formulare questa valutazione.

PHILIPPE DE BRUYCKER, *Coordinatore della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus)*. Comincerò rispondendo alla domanda puntuale sulla ratifica della Convenzione ONU del 1990. Ci sono due elementi da sottolineare. Innanzitutto occorre chiedersi quale sia il valore aggiunto di una ratifica e, sotto il profilo giuridico, penso che questo valore aggiunto sarebbe relativamente limitato, perché molti principi di quella Convenzione appartengono già al diritto comunitario e al diritto degli Stati membri. La particolarità di questa Convenzione è che essa tiene conto anche della situazione degli irregolari e accorda loro un certo numero di diritti. Questo è senz'altro uno dei punti chiave da discutere.

Un altro elemento importante in questa Convenzione — ma le disposizioni non hanno un effetto diretto e avrebbero un impatto limitato — è questo appello a rendere coerenti le politiche. In certe disposizioni si dice che gli Stati membri non devono tollerare situazioni illegali e devono quindi attuare una politica di regolarizzazione o di allontanamento. Non credo però che sia la ratifica di una convenzione a permettere di dare più coerenza a questa o quella politica.

Si tratta quindi di una Convenzione che comunque dà adito a un certo numero di controversie. Sul piano della competenza si può pensare che l'Unione europea disponga oggi della competenza per ratificarla, anche se un'analisi approfondita mostra che, per certe disposizioni, la competenza sarebbe ancora degli Stati membri. Sarebbe quindi un trattato misto che, da una parte, farebbe capo al livello europeo e, dall'altra, al livello degli Stati membri. Tralascio poi tutta la problematica inerente al fatto che la competenza, a livello europeo, nei confronti dell'immigrazione economica non è stata ancora esercitata. Ratificare una convenzione internazionale che copre una competenza rientrante fra quelle esterne, pone questioni giuridiche, ma anche pratiche a proposito di una competenza interna. Come si fa ad avere una politica nei confronti dei Paesi terzi, quando ancora non abbiamo una politica interna? Questo è quindi un problema delicato.

Quanto al rafforzamento dei controlli interni allo spazio di Schengen, è sempre possibile farlo, perché nello spazio di Schengen abbiamo abolito solo i controlli alle frontiere interne, ma non anche i controlli in qualsiasi altro punto del territorio.

Ci si può chiedere quale sia l'utilità dei controlli che si esercitano. Nel caso dei cittadini europei o dei cittadini dei Paesi terzi residenti nell'Unione, non basterà rimpatriarli, perché di fatto, se non di diritto, potranno tornare e continuare a circolare. L'utilità del ripristino dei controlli interni nei confronti di cittadini già insediati e che non verrebbero allontanati

verso un Paese terzo, esterno all'Unione europea, mi sembra quindi veramente ridotta.

Altre due domande riguardavano le pressioni politiche che si potrebbero esercitare sui Paesi d'origine. Questo è già stato fatto. Prendiamo ad esempio, appunto, la Romania. Vi invito a consultare — è un documento interessante da rileggere, con il senno di poi — il rapporto della Commissione sull'esenzione dall'obbligo di visto per i cittadini rumeni. È un documento del 2001, COM (2001) 361, nel quale la Commissione — è interessante rileggerlo a qualche anno di distanza — afferma di essere giunta alla conclusione che i vantaggi prevalgono sugli inconvenienti connessi al rischio dell'incremento, negli Stati membri, dei clandestini provenienti dalla Romania.

La valutazione politica c'era già, quindi. Alla Romania è stato chiesto — e lo ha fatto — di varare una strategia per integrare i rom dal 2001 al 2010. Ora potremmo andare e chiedere alla Romania di procedere ad una valutazione seria di tale strategia, ma è chiaro, ritengo — e su questo potrò cedere la parola a Cristina Gortázar Rotaecche, che arriva proprio al momento giusto — che non è più un problema nazionale, italiano o rumeno: è ormai un problema europeo.

Per concludere, penso davvero che, purtroppo, il tempo per colmare i vuoti giuridici sia trascorso. Onestamente non vedo la possibilità di emendare la direttiva 2004/38 e tornare quindi sui nostri passi, sull'*acquis* di Schengen, per risolvere delle situazioni specifiche. Bisognava farlo, o provarci, quando si adottarono gli strumenti o al momento dei trattati di adesione. Tornare indietro ora, anche se sarebbe giuridicamente possibile, mi sembra politicamente impossibile.

La risposta sta semmai nella coerenza delle politiche: occorre costruire una strategia europea per integrare i rom. Potremmo prendere un altro esempio, quello degli spostamenti dei richiedenti asilo nell'Unione europea, che ci sono stati quando sono stati aboliti i controlli alle frontiere interne a dicembre. La risposta non ri-

siede nel ripristino dei controlli alle frontiere interne, bensì in una maggiore armonizzazione della politica europea dell'asilo.

**PRESIDENTE.** Grazie, professore. Vi ringrazio molto per i vostri interventi, che si sono rivelati di grande utilità. È arrivata, purtroppo con molto ritardo, la professoressa Cristina Gortázar Rotaecche, che ci ha però inviato una relazione scritta, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

**CRISTINA GORTÁZAR ROTAECHE,** *Rappresentante della Rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus).* Mi dispiace, so che dovete andare via ad un'ora precisa, alle 14. Il ritardo è stato causato da un problema derivante da uno sciopero dei controllori di volo francesi. Ero all'aeroporto di Barajas, dovevo partire alle 7 di mattina ed eccomi qua.

Mi dispiace, perché ho una relazione sulle questioni riguardanti i rom in Spagna: sono spiacente di non poterla leggere perché siete di fretta e sono arrivata tardi. Sono però qui e penso di poter dialogare su questo tema con i colleghi francesi, belgi e italiani.

Mi è stato detto di soffermarmi sulle questioni interne che riguardano i rom in Spagna, che è uno dei Paesi d'Europa con la più marcata tradizione di presenza rom. Vi farò certamente avere la mia relazione, per farla pervenire anche agli altri colleghi, ma comincerò dicendo che sì, in Italia e in Spagna dobbiamo tutti rispettare la direttiva 2004/38, alla quale la Spagna ha reagito tardi, come quasi sempre.

Alla fine, nel 2007, ne abbiamo però recepito tutti i punti, tramite un decreto reale, con il quale noi, tra le altre cose, specificammo che è necessario — come prescrive la direttiva — rispettare la libertà di movimento di ogni cittadino europeo, per novanta giorni. Dopo novanta giorni, se la persona è priva di mezzi di sussistenza, o se la persona — come dicono sia la direttiva, sia la giurisprudenza della

Corte — costituisce, individualmente, un serio problema per l'ordine pubblico e così via, allora scatta la possibilità di espulsione. Questo è tutto.

Abbiamo certamente avuto molte difficoltà con l'alta percentuale di popolazione rumena presente in Spagna. È difficile determinare quale sia la percentuale di rom tra i rumeni, quanti siano cioè gli zingari. Molti di loro sono rumeni: gente che lavora.

Come in Italia, suppongo, abbiamo un periodo transitorio che sarà duro per i rumeni. È cominciato il 1° gennaio 2007 e andrà avanti sino al 1° gennaio 2009. Zapatero non è che lo avesse promesso, comunque aveva pensato di far terminare il periodo transitorio — che, come sapete, riguarda solo i lavoratori dipendenti, ma non chi si muove per studiare o per lavorare in proprio — al 1° gennaio 2008, ma poi il Governo spagnolo ha deciso di mantenerlo fino al 31 dicembre 2008. E i rumeni sono davvero in una situazione difficile.

Dopo novembre abbiamo avuto un effetto di paura per un ipotetico esodo dall'Italia verso la Spagna. Non c'è però stato nessun esodo. I *media* pensavano che masse di rom sarebbero arrivate dall'Italia, a causa del decreto italiano. Questo però non si è verificato: non è successo nulla.

In Spagna abbiamo però ora una crisi nell'edilizia, un settore in cui lavorano molti rumeni e molti bulgari, che quindi non avranno lavoro forse neanche l'anno prossimo. Abbiamo circa mezzo milione di rumeni registrati. I sociologi dicono che il 10 per cento di loro è costituito da zingari, rom, ma le ONG dicono sempre che non è vero e che abbiamo quasi un milione di zingari.

Ci sono molte questioni legate ai rom, come anche qui, a novembre, prima del

decreto. Nella mia relazione c'è il caso di Cañada Real, vicino a Madrid, dove migliaia di zingari hanno formato degli insediamenti poverissimi appena fuori Madrid.

La gente più povera è spinta ad essere ostile ai rom e ciò è strano, non c'è nulla di giuridico, è un qualcosa che potete vedere se venite in Spagna. I gitani spagnoli sono furiosi contro i rom, cioè contro gli zingari rumeni: i più razzisti sono proprio i nostri gitani, perché hanno già i loro problemi, compresa la discriminazione nell'ambito della società spagnola (a partire dalla regina Isabella la Cattolica, fin dal XV secolo). Pensano di essere discriminati sempre di più e ora sono davvero contrari all'arrivo di mezzo milione di rumeni, anche se solo il 10 per cento di loro sono zingari.

Attendo le vostre domande.

PRESIDENTE. Purtroppo il tempo a nostra disposizione è ormai esaurito, anzi siamo andati oltre l'orario che avevamo stabilito; leggeremo però attentamente e con grande interesse la sua relazione.

Ringrazio i rappresentanti di Odysseus nonché tutti i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13,20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 febbraio 2008.*

---

*Gli interventi in lingua straniera sono tradotti  
a cura degli interpreti della Camera dei deputati*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**ALLEGATO**

PAGINA BIANCA

## **Expulsion of EU citizens from a foreign Member State on grounds of public order: The common EU policy**

C Gortázar Rotaèche  
Director, University Institute for Migration Studies  
Professor of Law, Jean Monnet Chair  
University Pontifical Comillas, Madrid (Spain)

*Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*

*Rome, 23 January 2008  
Palazzo San Macuto, via del Seminario 76, Roma*

### **1-Current EU legislation on free movement of European citizens and the issue of expulsion of a EU citizen from a foreign Member State: Directive 2004/38 /CE**

Directive 2004/38/CE states there are no restrictions to the transit of EU citizens for the first 90 days of residence in another Member State of the Union, after which period they must prove they have means of sustenance and pose no threat for the security of the country or its public health.

Therefore, Italy's objections (or any other Member State objection) to the 90 days free transit of every EU citizen would not be acceptable according to the European law currently in force.

Regarding expulsion, every EU citizen expulsion from the territory of a foreign Member State must be based on the individual behaviour of the individual, therefore group expulsions are obviously forbidden. It must be reminded that these restrictions are not a novelty under Directive 2004/38/CE, given that the EU Court of Justice has maintained more than thirty years ago that public order can only justify an EU citizen expulsion when a real threat exists and it is serious enough to affect a fundamental interest in that particular society<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> , ECJ 27 October 1977, Bouchereau Case, 30/77, Rec. p. 1999, 35.

**2- Romanian and Bulgarian as EU citizens: Spanish transitory period**

As other EU member states, Spain has established a transitory period for Romanians and Bulgarians to fully apply for the legal status regarding EU citizens. In the case of Spain the period is of two years, ending in December 31, 2008.

Romanians and Bulgarians and their families are free to enter, leave, stay and live, and they are also free to do any work on their own. However, because of the transitory period there are restrictions regarding working for others.

Thus, those Romanian or Bulgarian nationals who want to work in Spain on their own or stay here, so they can study or do non-profit work, they will be able to do so if they have a valid passport.

The transitory period will be applied to all those who wish to work for others<sup>2</sup>[and the status applied will be in accordance with their situation out of Spain by January 1 2007.

The only Romanian or Bulgarian citizens that can be under contract by others (as employees) without resorting to the application for work or residence permit, for they are under the legal EU status permitting them to stay and do any kind of work in Spain, will be:

- Those that had been granted residence and work permit by 1/1/07 for a period of a year or more, without restrictions.

- Relatives (spouses and children under 21) of the former, in case they have been living in Spain before 1/1/07, without restrictions.

- Those that had been granted residence permits (without work permit) and were living in Spain before 1/1/07, without restrictions.

All those Romanian and Bulgarian nationals to whom L.O. 4/2000 (Aliens Act) can be applied should get authorization to work as employees, which means that any company should initiate

---

2. *“Instrucciones de la DGI/DGJ/ 08/2006 sobre régimen de entrada permanencia y trabajo en España de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de los estados que se incorporan a la Unión el 1 de enero de 2007, y de sus familiares”*. See interesting comments on the Spanish transitory period for Bulgarian and Romanian nationals in the site of the *Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza*: <http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=37>”.

the steps in order to apply for the authorization and the offer of a job, and in some cases the situation of national employment will be taken into account, but not in others. (Rumanian and Bulgarian residents who were residents in Spain by 1/1/07 –or have become such during the transitory period- and wish to get work and residence permits, must fulfil all the steps envisaged in the L.O. 4/2000, January 14 -Aliens Act- but the national situation of employment will not be taken into account).

Spain has approved Royal Decree 240/2007 on 16 February 2007 to fully transpose Directive 2004/38/CE.

. -The new Royal Decree 240/2007 guarantees the free circulation of workers from European Union members, besides safeguarding the right to family reunion and the principle of equality between Spanish citizens and European citizens.

- The newest issue about this Royal Decree is the extinction of the European resident card (except for a stay over three months for third-countries relatives of an EU citizen), that will be replaced by the obligation to give their personal particulars to the Central Foreigners Register.

- Also, and for the first time, partnerships are considered equal to marriage for the purpose of family reunion, that is, partnerships are recognized inasmuch they are registered.

-Besides, this new norm keeps the right to residence, on a personal basis, for each member of the family in the event of death or dissolution of marriage by the holder of the right.

### **3- Romanian population in Spain and the special issue of “irregulars” from Romania**

Spain is now the country in the European Union with the second largest community of Romanian immigrants –right after Italy-: geographical proximity and the affinity of the Romanian and Spanish languages make it a favourite destination for people of Romanian nationality.

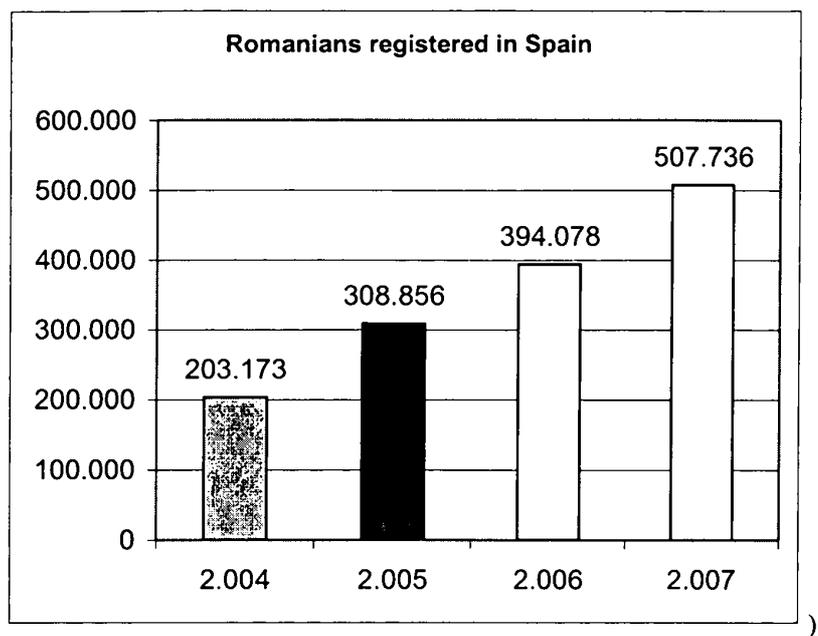
Besides, Romanian gypsies also feel attracted by Spain being a “traditionally gipsy” country<sup>3</sup>. Most of the Romanian population is concentrated in the *Comunidad de Madrid* and in *Castellón (Comunidad Valenciana)*, and about 8 percent of them are ethnically gipsy.

---

3 When they first came to the Iberian Peninsula, gypsies were welcome. They lived as free people; peasants were friendly and traded with them. Their craftsmanship, their entertaining abilities were much valued.

With the end of the Christian “Reconquista” and the subsequent unification of the kingdoms of Castile and Aragon, Christian hegemony destroyed the more or less peaceful coexistence amongst various cultures and religions (Jews, Arabs, Christians). Gypsies then become dangerous people, difficult to tame and control. Their free way of life and their fondness for their own traditions was a bad example for peasants downgraded to the condition of vassals.

Figures of Romanian residents in Spain (2004-2007)



By the end of 2006, there were 394,078 Romanian nationals registered in Spain, nowadays (by the end of 2007), according to official figures, they are 507,736.

In fact, following Romanian associations, the community is larger: *“If they lived together they would be the second most populated town in Romania. The government conceals this fact to avoid causing panic and cover the so-called “call effect”. In all the places we know, the number of Romanians is larger than the officially acknowledged. Multiplied by the whole territory, we estimate our community is over one million people»*<sup>4</sup>.

The “Pragmática” dated in 1499 in Medina del Campo en 1499 opens up a long list of laws intent on submitting and “assimilating” gipsies (Pragmática sanción, Isabel y Fernando, Medina del Campo, 1499, in Novísima Recopilación, Libro XII, título XVI) Los gitanos en España. Vega Cortés, E. Barcelona, 1997.

It is to be noted that the Spanish tradition with gipsies is since the unification of Castilla and León and the end of the Reconquista (1492) a history of suffer and discrimination between “payos” (as they call non-gipsies Spaniards) and themselves.

<sup>4</sup> Daniel Ionita, *Presidente de la Asociación Rumana de Castellón. El Mundo*, 2 January 2008. *“Inmigración. La segunda ciudad de Rumania: la avalancha que no cesa”*

<http://www.elmundo.es/suplementos/cronica/2007/632/1196550008.html>

On November 1, 2007, the Italian President signed a Decree allowing Italian police to expel EU citizens that may pose a serious threat to public order.

The Italian measure had significant effects on the Spanish mass media. The press has talked about the “*barrier effect*” on the Romanian society. We can say that this effect is quite the opposite of the “*call effect*”, attributed to the permissive attitude on immigration issues. Thus, because of that “*barrier effect*”, Roms have backed entering Italy, and probably come, therefore, to Spain.

In any case, the situation of Romanians (especially gipsies, known as Roms) in Spain is not easy, as some of them really live in very difficult conditions. Moreover, an important number of Romanians work (or expect to work) in the Spanish construction sector and this currently undertaking a growing crisis and it is not expected to improve soon.

Late in November, 2007, the Romanian President, Traian Basescu, visited Spain and proposed an agreement between Spanish and Romanian administrations in order to legalize the situation of the Romanian workers in Valencia. The plan intends to cooperate with the Generalitat (the government of the Valencia region) and the Valencian companies based in Romania, “*given that these companies should offer a legal work to irregular workers in their own country*”. Basescu appealed to beginning this *sui generis* “return operation”: “*Romania suffers an important work crisis (...) we cannot actually sustain our development when we lack the labour force we need. (...) After our ninth year of continued growth we are ready to receive EU funds to undertake infrastructures, but we do not have enough labour force. We do have to find solutions*” 5.

It is also to be noted that in Spain we have an important number of illegal Roms, and also that there have been serious problems between this community and the Spanish population (i.e.: *Cañada Real, Santa Marta de los Barros*, etc.)<sup>6</sup>. Therefore, our situation is not different at all from the Italian one.

---

5 [-29-11-2007/abc/Valencia/basescu-pretende-que-emprcasas-espaololas-faciliten-el-retomo-de-rumanos-ilegales\\_1641436230727.html](http://www.abc.es/-29-11-2007/abc/Valencia/basescu-pretende-que-emprcasas-espaololas-faciliten-el-retomo-de-rumanos-ilegales_1641436230727.html)

6 [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-03-11-2007/abc/Nacional/tension-en-un-pueblo-de-badajoz-por-el-amentamiento-de-un-millar-de-rumanos\\_1641276909221.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-03-11-2007/abc/Nacional/tension-en-un-pueblo-de-badajoz-por-el-amentamiento-de-un-millar-de-rumanos_1641276909221.html)

#### 4-Irregular immigration in Spain<sup>7</sup>

On 14th December 2007, EU leaders agreed to go ahead with a Directive on harmonising rules regarding the return of third country nationals who were irregular in any of the European Union Member States. Spanish President, José Luis Rodríguez Zapatero, was specially satisfied as far as all his European colleagues agreed on the idea that illegal immigration is a global issue inside the EU: thus, “cayucos” or “pateras” (“rafts”) at the Spanish coasts, or coming from Libia to Lampedusa, are not only “domestic issues”.

A total amount of 18,228 immigrants reached the Spanish coasts during 2007. The figures have been decreased in 53 percent as compared with 2006. Unfortunately, it is impossible to know how many were unable to reach Spanish territory (there are more than 2,000 kilometres from the African Coast to the Canary Islands)

This successful decrease is the consequence of a number of measures implemented by the “*Plan Africa*”, focusing on agreements between Spain and some African countries by which important assistance for development is offered to African countries that are the origin and transit of illegal immigrants, jointly with readmission provisions.

Although through these agreements only a part of illegal immigrants have been repatriated (2,000 immigrants on 2007), the idea is that the return will have a “*call effect*”. Moreover, civil servants from the Spanish Ministry of the Interior and from the *Centro Nacional de Inteligencia* (National Centre of Intelligence) in collaboration with the African local authorities from

---

[http://www.abc.es/hemeroteca/historico-24-11-2007/abc/Madrid/exigen-agua-y-luz-para-los-400-rumanos-que-malviven-en-el-gallinero-de-la-cañada\\_1641411348610.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-24-11-2007/abc/Madrid/exigen-agua-y-luz-para-los-400-rumanos-que-malviven-en-el-gallinero-de-la-cañada_1641411348610.html)

<sup>7</sup> On November 7, 2007 the Spanish Constitutional Court resolved on the unconstitutional condition of an important number of provisions found in the Spanish Immigration Act 8/2000

The unconstitutional provisions were, among others, restrictions on the right to reunion, demonstration, association and syndication of irregular immigrants in Spain. Therefore, irregular workers are not allowed to work; however, they are entitled to belong to a trade union.

Morocco, Mauritania, Senegal and Cabo Verde; they watch over their coast line, supporting the surveillance done by the European Borders Agency.

Nevertheless, a completely new phenomenon has happened in 2007: the arrival of *cayucos* to the Spanish Levantine coast: during the first eleven months of 2007, a total of 577 immigrants reached the Balearic Islands, Alicante and Murcia, whereas only eight immigrants had arrived to Spain on these coasts in 2006.

It is for sure that the mafias have begun to avoid the SIVE measures in the Southern and the Canary Islands coasts. For this reason, the State Secretary for Immigration and Emigration (Mrs. Consuelo Rumi) has announced that Murcia, Valencia, Alicante and Ibiza will be included in the SIVE system. 8.

Finally, two weeks ago, the Spanish Minister of the Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, reported that during 2007, 92 percent of irregular immigrants were intercepted when trying to enter illegally the Spanish territory and have been repatriated. In particular, during 2007 the figures are the following: 24,355 “retornos” (persons refused entry at ports, airports, etc.), what means 26 percent more than 2006; 6,248 expulsions following a readmission agreement (an increasing figure of 35, 4 percent), and 9,467 expulsions (an increasing figure of 31, 2 percent).

Of course, Rubalcaba was not reporting on those who managed to avoid the control at the frontiers and, what is more, the irregular population *sur place*, that is, all immigrants entering legally and overstaying.

## 8. Conclusions

It is not easy to reach an Area of Freedom, Security and Justice in the EU. We need not to forget the Monnet method: step by step. The latest extensions of the EU, incorporating 12 new Member States (in 2004 and 2007) make the correct development of the Area of Freedom, Security and Justice far more complicated. Nevertheless, it is obvious to say that Member States are obliged not only by EU legislation (here, Directive 2004/38/CE) but also by the ECJ case-law.

---

8. SIVE is “Sistema Integrado de Vigilancia Especial” a system to control and detect any element trying to reach the coast from the seas.

I would like to finish with an information coming from the President of the Romani Union, Mr. Juan de Dios Ramírez-Heredia. Rodríguez Heredia wrote to the President of the European Parliament to complain about the words of Mr. Franco Frattini, who made the following remarks in relation with the Italian polemic decree on the likely expulsion of EU citizens: *"What to do is very simple. You just go to a Rom camp in Roma and as: " I would like to know, where do you live?" If they answer that they do not know where they live, then take them and send them to Romania. This is how the European Directive works. Is simple and sure"*.

The office of the European Parliament President, Sr. Hans-Gert Pöttering, answered Mr Ramírez de Heredia with the following words:

*"The European Parliament has imposed a political sanction to Mr Frattini considering that the words of Mr. Frattini were contrary to the spirit and the writing of Directive 2004/38/EC of the European Parliament and the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States"*<sup>9</sup>

CGortázar, 23 November 2007

---

<sup>9</sup> <http://www.unionromani.org/notis/noti2008-01-11.htm>

PAGINA BIANCA

€ 0,70



\*15STC0007730\*