

L'immigrazione irregolare in Italia e in Europa: Servono nuovi criteri di gestione e controllo?

Terzo workshop *CrossOverDiritti*

11 settembre 2014

Il workshop "L'immigrazione irregolare in Italia e in Europa: Servono nuovi criteri di gestione e controllo?", che si è tenuto l'11 settembre a porte chiuse presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato organizzato da Open Society Foundations e Associazione Parsec in collaborazione con il Dipartimento Politiche Europee, con l'obiettivo di delineare prospettive di sviluppo per le politiche nazionali ed europee sull'immigrazione irregolare nell'ambito del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea (UE). Alla discussione hanno preso parte, su invito dei promotori dell'iniziativa, membri dell'associazionismo ed esperti della società civile italiana ed europea, insieme a rappresentanti dei Ministeri competenti, degli enti locali, delle istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali.¹

In questo documento si intende offrire una panoramica sintetica delle principali questioni trattate e delle soluzioni sul breve e sul lungo periodo emerse dalla discussione. In primo luogo vengono presentate le principali conclusioni e proposte operative rivolte al Governo italiano sia in relazione al ruolo che l'Italia in questi mesi riveste nell'UE, sia nella prospettiva di un miglioramento delle norme e delle prassi nazionali. Segue un resoconto della discussione.

PRINCIPALI CONCLUSIONI E PROPOSTE OPERATIVE

Come è stato evidenziato, tra le questioni più urgenti da affrontare vi è l'articolazione di norme e interventi che riescano a unire efficacia nel contrasto dello *smuggling*, del *trafficking* e della criminalità organizzata e rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, con particolare riguardo ai minori e alle componenti più vulnerabili. Migranti e rifugiati spesso si trovano nella necessità di ricorrere agli *smugglers* perché non hanno altre possibilità di raggiungere l'Europa, e così si espongono a rischi di sfruttamento, abuso, violenza. Le misure di contrasto dovrebbero tenere conto di questa realtà e concentrarsi sulle grandi reti criminali. L'attenzione ai collegamenti di piccola scala non dovrebbe comportare, per esempio, la criminalizzazione di chi effettua

¹ Tra i partecipanti: Sandro Gozi, Fabian Lutz, Inmaculada Arnaez, Ann-Charlotte Nygård, Anna Triandafyllidou, Enrica Rigo, Michele Levoy, Maria Grazia Giammarinaro, Guido Savio, P. Gabriele F. Bentoglio, Mariette Grange, Anton Giulio Lana, Costanza Hermanin, Francesco Carchedi, Giorgia Serughetti, Giuseppe De Angelis, Marco del Panta, Stefania Dall'Oglio, Natale Forlani, Stefania Congia, Paolo Fasano, Patrizio Gonnella, Sergio Briguglio, Giulia Falzoi, Sarah Spencer, Nicola Delvino, Gabriella Guido, Federica Dolente..

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

operazioni di salvataggio.

La discussione ha affrontato tre macro-temi, a cui si riferiscono le proposte che seguono.

Rispetto alle questioni sollevate nella prima sessione, dedicata a **controllo delle frontiere esterne esterne e salvataggio in mare**, si chiede al Governo italiano:

➤ all'interno dell'Unione Europea, di

1. non fermarsi all'operazione Triton che – è stato chiarito nel corso della discussione – non avrà mandato sul *search and rescue* (S&R) ma solo sul pattugliamento congiunto delle frontiere marittime, e lavorare invece anche alla definizione di operazioni di S&R congiunte con altri paesi UE, in particolare quelli mediterranei (Grecia, Spagna, Malta);
2. promuovere, nel mandato della futura operazione Triton, l'introduzione di procedure d'identificazione attente ai bisogni e alle situazioni individuali dei migranti, con particolare riguardo ai minori, alle persone trafficate, ai richiedenti protezione internazionale;
3. rilanciare in sede UE la discussione sulla necessità di programmi di reinsediamento e procedure d'ingresso protetto per richiedenti asilo, attraverso presidi umanitari nei paesi di transito. I benefici di un investimento in programmi di reinsediamento e ingresso protetto sono molteplici: salvataggio di vite umane, contrasto del traffico di esseri umani, identificazione di chi fa ingresso nel territorio UE e nazionale, e vantaggi in termini di sicurezza. Anche possibili futuri rimpatri sarebbero facilitati grazie all'identificazione, mentre si ridurrebbe la necessità di relocation dai paesi più esposti a flussi irregolari;
4. assicurare l'introduzione di criteri di rispetto dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti asilo in accordi e partenariati di cooperazione con i paesi terzi, in particolare quelli su cui il Governo sta attualmente lavorando con l'area del Corno d'Africa;

➤ in Italia, di

5. continuare ad assicurare le risorse e il supporto necessario alla operazioni di *search and rescue* per il salvataggio di migranti e richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo.

La seconda sessione ha affrontato un insieme di problematiche inerenti la **gestione dell'immigrazione irregolare entri i confini dell'Unione Europea**, pervenendo alle seguenti proposte comuni:

➤ nell'Unione Europea

1. la necessità di ribadire con forza in sede europea il carattere residuale dello strumento del trattenimento amministrativo (in quanto strumento di ultima istanza), come stabilito dalla Direttiva Rimpatri, 2008/115/CE, e di proporre criteri e definizioni comuni, per esempio di cosa si intende per "rischio di fuga" quando si emette un ordine di trattenimento;
2. la necessità di promuovere standard comuni in tutti i paesi membri per tutelare il superiore interesse del minore. Non può mai essere nel superiore interesse del minore essere

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

trattenuto. Inoltre, per i minori non accompagnati dovrebbe essere sempre designato un legale rappresentante così come un tutore;

3. la necessità di introdurre al più presto in Italia e di promuovere in tutti i paesi membri misure alternative al trattenimento ai fini di espulsione – più efficaci e assai meno onerose –, limitando l'uso di quest'ultimo ai soli casi di violazione delle misure alternative. Indispensabile anche la raccolta di dati sull'impiego di misure alternative in EU, e sulla loro efficacia rispetto ai fini dell'espulsione, così come dati quantitativi sui parametri di base come la durata media della detenzione, le motivazioni, il numero di rimpatri falliti, l'uso del divieto di reingresso;
 4. la necessità di una drastica diminuzione dei termini massimi di trattenimento, conformemente alla previsione di cui all'art. 15, §4, della Direttiva Rimpatri secondo cui il trattenimento deve cessare quando "non esiste più alcuna ragionevole prospettiva di allontanamento";
 5. la necessità di incentivare i rimpatri volontari, informando adeguatamente i migranti trovati in condizione di irregolarità sulla possibilità di richiedere un termine per il rimpatrio volontario nonché sulle conseguenze che questa scelta comporta (per esempio in caso di ottemperanza volontaria all'ordine di espulsione è possibile chiedere la revoca del divieto di reingresso). Informare, inoltre, sull'esistenza di progetti di rimpatrio assistito;
 6. la necessità di prevenire e di escludere dalle ipotesi di trattenimento ed espulsione coattiva i casi di "irregolarità di ritorno" (migranti che hanno perso diritto a un titolo di soggiorno regolare), lavorando su misure di regolarizzazione caso per caso in presenza di irregolarità sanabili;
- in Italia
7. La necessità di dare attuazione in Italia alle norme già esistenti sull'identificazione degli stranieri in carcere (legge n. 10/2014) per evitare fenomeni di doppia detenzione.

Nella terza sessione si è infine trattato il problema dell'**accesso ai diritti fondamentali per migranti irregolari e "non rimpatriabili"**, pervenendo alle seguenti proposte condivise:

- nell'Unione Europea
1. garantire diritti umani di base ai migranti irregolari, in particolare l'accesso all'assistenza sanitaria. Alle autorità sanitarie non dovrebbe mai essere richiesto di denunciare gli irregolari, perché questo scoraggia il ricorso alle cure. Inoltre, gli Stati membri hanno il dovere di assicurare il diritto universale all'istruzione anche ai migranti irregolari, così come l'accesso alla giustizia, per esempio attraverso l'anonimato della denuncia o la possibilità di essere rappresentati da parti terze. Questo contribuirebbe a combattere la criminalità;
 2. valorizzare in sede UE l'esperienza dell'Italia, uno dei pochi paesi dell'UE che garantiscono per legge il diritto di accesso ai servizi di base (salute, istruzione, gratuito patrocinio ecc.) anche ai migranti irregolari, evidenziando gli effetti positivi di simili politiche sulla salute pubblica, l'integrazione, l'accesso ai diritti fondamentali, la coesione sociale;

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

3. promuovere l'estensione dei diritti fondamentali ai migranti irregolari in tutti i paesi dell'UE attraverso l'inclusione di questa categoria in strumenti di tutela specifici, e lavorare a una normativa comune per garantire i diritti fondamentali di tutti i minori, qualunque sia la loro situazione giuridica;
 4. assicurare che le leggi anti-traffico e anti favoreggiamento dell'immigrazione clandestina non colpiscano le organizzazioni e i singoli che forniscono assistenza d'emergenza e umanitaria, come le ONG che offrono sostegno sociale e legale;
 5. impedire che i proprietari di immobili siano puniti per l'affitto di case ai migranti irregolari, espressamente o all'interno delle norme che colpiscono il favoreggiamento del soggiorno irregolare. Questo impedisce infatti l'accesso alla casa;
 6. assicurare a coloro che hanno ricevuto un ordine di espulsione ma non hanno potuto essere reimpatriati un certificato di non espellibilità o un permesso di soggiorno che garantisca l'accesso al mercato del lavoro e ai diritti sociali.
- in Italia
7. intervenire sull'art. 19 del Testo Unico sull'immigrazione per garantire prassi uniformi nella concessione di permessi di soggiorno ai migranti irregolari non espellibili ed evitare la discrezionalità delle Questure, o riconoscere permessi per ragioni umanitarie ai migranti irregolari per cui non c'è alcuna possibilità di rimpatrio.

DISCUSSIONE

Triton: controllo delle frontiere o salvataggi in mare?

Nella prima sessione sono state discusse le attuali politiche dell'Italia e dell'Unione Europea per il controllo delle frontiere esterne e la gestione delle operazioni di salvataggio in mare, e le prospettive di avanzamento verso soluzioni comuni europee.

Fin dagli interventi di apertura è stato ricordato come ci troviamo di fronte a due aree di responsabilità distinte: il controllo delle frontiere esterne, che è parte del mandato dell'agenzia europea Frontex, e le operazioni di *search and rescue*, che sono di competenza degli Stati membri. Attualmente Frontex coordina le operazioni Hermes e Aeneas, a cui partecipano 22 paesi, e che sono entrambe di sorveglianza delle frontiere. Quel che è chiaro a tutti i partecipanti all'incontro è che Triton, che va a sostituire queste due operazioni, risponderà al mandato dell'agenzia, e non potrà quindi profilarsi come un'operazione di *search and rescue*, anche se potrà fornire un supporto in questa direzione agli Stati membri. Ovvero, Triton non sarà "Mare Nostrum con una nuova etichetta".

Restano quindi aperti vari ordini di problemi:

- come soccorrere i profughi sempre più numerosi che percorrono la rotta del Canale di Sicilia (attualmente la rotta favorita dagli *smugglers*), e dove - in caso di operazioni

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

- congiunte con i paesi membri – condurre e identificare i migranti e i richiedenti asilo;
- come promuovere una maggiore cooperazione nelle operazioni di *search and rescue* tra paesi membri dell'UE, in particolare quelli mediterranei (Grecia, Spagna, Malta) che sono più direttamente interessati dal fenomeno degli sbarchi e funzionano come “vasi comunicanti” rispetto allo smuggling;
 - come promuovere l'introduzione nel mandato dell'operazione Triton di procedure di identificazione attente ai bisogni e alle situazioni individuali dei migranti (già previste dal nuovo regolamento di Frontex), con particolare riguardo ai minori, alle persone trafficate, ai richiedenti protezione internazionale;
 - come affrontare i flussi all'origine. “Senza un piano di ammissione umanitaria”, è stato detto, “nessuna missione di salvataggio può arginare l'emergenza”.

Presidi umanitari, reinsediamento, partenariati internazionali

Viene quindi ricordata la proposta depositata al Parlamento italiano per la creazione di presidi internazionali nei paesi rivieraschi della sponda Sud: un corridoio umanitario per i richiedenti asilo che permetta loro di raggiungere lo Stato europeo di destinazione, definito in base al Regolamento Dublino III, quindi tenendo conto anche di legami familiari e comunitari. A favore di un simile sistema di ingresso protetto si dichiarano anche le ONG italiane e le organizzazioni internazionali.

Questa ipotesi, tuttavia, è definita irrealizzabile da alcuni partecipanti, a causa di due principali problemi: la mancanza di consenso tra i paesi membri dell'UE e la necessità di riformare tutta rete diplomatica all'estero nell'ipotesi di istituire presidi in paesi terzi.

Il governo italiano e l'UE possono invece da subito impegnarsi per un uso più esteso del reinsediamento dai paesi di origine e di transito, in collaborazione con l'UNHCR, e per la costruzione di partenariati con i paesi di origine e di transito dei richiedenti asilo che includano anche strumenti di pre-screening dei vulnerabili e l'intercettazione delle situazioni di tratta e sfruttamento. Viene ricordato che il governo si è fatto promotore di un processo di cooperazione con i paesi del Corno d'Africa che sono tra i principali luoghi d'origine dei richiedenti asilo che arrivano in Italia.

Rispetto alla necessità di prevenire e contrastare la tratta di esseri umani, viene evidenziata la difficoltà di identificazione delle vittime dovuta spesso a una visione ristretta del problema non rispondente agli standard internazionali. “Le storie di trafficking iniziano spesso come percorsi migratori come tutti gli altri. Quando subentrano mezzi abusivi diventa trafficking”. Questo è tanto più probabile quanto più forte è il bisogno delle persone di partire, sia per povertà sia per persecuzioni e crisi umanitarie. Lo sfruttamento può avvenire anche in paesi di transito: l'identificazione dei vulnerabili arrivati a destinazione dovrebbe riuscire a tener conto anche delle violenze già subite. Anche a questo può servire la cooperazione con i paesi della costa Sud del Mediterraneo.

È fondamentale poi la formazione degli operatori delle polizie di frontiera, inclusi quelli delle missioni Frontex, nonché del personale delle imbarcazioni che effettuano i salvataggi in mare.

Importante, viene ricordato, anche la raccolta di dati sulla presenza di migranti, soprattutto minori e in condizioni di vulnerabilità, nei paesi in transito, anche a scopo predittivo.

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

“Dobbiamo superare l'idea che stiamo affrontando un'emergenza”, è stato affermato. “Non lo è più. Dobbiamo ripensare il nostro sistema in vista del futuro”.

La Direttiva Rimpatri: riformarla o applicarla?

Nella seconda sessione l'attenzione si è spostata sulle politiche di controllo e gestione dell'immigrazione irregolare all'interno dei confini dell'UE, che hanno il proprio riferimento normativo principale nella Direttiva Rimpatri del 2008.

In apertura è stato ricordata la Comunicazione di marzo della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento da cui si evince che l'effettività delle decisioni di allontanamento dei migranti irregolari resta uno dei nodi irrisolti in tutti i paesi membri, persistendo un ampio divario tra le decisioni adottate e quelle eseguite, nonostante il massiccio ricorso alla detenzione amministrativa. Una prassi che tra l'altro contraddice l'indicazione contenuta nella Direttiva secondo cui dovrebbe essere impiegata come una misura residuale.

I sistemi di detenzione amministrativa appaiono in tutta l'UE molto costosi (non solo a causa dei costi di mantenimento delle strutture, ma anche delle procedure) e largamente inefficaci. Come uscire da questa situazione? Come intervenire per rendere le politiche relative ai rimpatri al tempo stesso più efficaci e più umane?

Il punto di partenza, concordano i partecipanti, è la piena attuazione della Direttiva, secondo cui appunto il trattenimento deve figurare come *extrema ratio*. Inoltre, serve una definizione condivisa dei criteri per il trattenimento, per esempio di cosa si intende per “rischio di fuga”. “La dilatazione del perimetro della nozione di 'rischio di fuga'”, è stato spiegato, “finisce per ridurre al minimo i casi in cui lo straniero espulso può chiedere e ottenere la concessione di un termine per la partenza volontaria e così conferma la priorità dell'accompagnamento coattivo, come la modalità ordinaria di esecuzione delle espulsioni, nonostante la direttiva rimpatri dia preferenza alla partenza volontaria”.

In Italia – almeno guardando all'esperienza del CIE di Ponte Galeria a Roma – oltre il 10% delle misure di trattenimento risulta del tutto privo di motivazione. L'uso indiscriminato del trattenimento rischia insomma di trasformarlo in uno strumento punitivo, che non è ciò che prevede la Direttiva.

Negli stati membri dell'UE, poi, si rilevano pratiche disomogenee rispetto al trattenimento di minori non accompagnati o insieme ai genitori. Su questo è importante promuovere standard comuni, che pongano al centro l'interesse superiore del minore, e riformare la Direttiva Rimpatri.

Per tutti gli aspetti in cui gli Stati membri si distanziano da un'applicazione corretta della Direttiva, invece, può essere utilmente perseguita anche la strada del ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE.

“I giudici nazionali possono portare questioni alla CGUE, con procedura d'urgenza, e ricevere un giudizio in poche settimane”. Indispensabile è poi la creazione di sistemi di monitoraggio nazionali sulla gestione e il contrasto dell'immigrazione irregolare, già presenti in alcuni paesi membri.

Alternative al trattenimento e rimpatri volontari

Nonostante i dati in questo campo siano scarsi (e dunque necessari), si rileva in tutta l'UE un uso

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

molto limitato di misure alternative al trattenimento per l'identificazione e l'allontanamento di migranti irregolari, in particolare un uso del tutto residuale di misure non legate al domicilio. Si potrebbero invece sperimentare, per esempio, l'"adozione da parte di un concittadino regolare che si faccia garante e carico del migrante irregolare". Ci sono modelli proposti sia dall'UNHCR sia dall'International Detention Coalition che rappresentano pratiche da testare.

Dall'esperienza e dalle evidenze internazionali si sa che le misure alternative risultano molto meno onerose e possono rivelarsi più efficaci. L'esperienza delle misure alternative al carcere racconta che il tasso di evasione degli stranieri dalla misura alternativa è pari a zero, e così anche il tasso di revoca. La misura alternativa è "fortemente motivante".

Per favorire i rimpatri volontari, poi, ed evitare il ricorso a misure coercitive, è necessaria una corretta informazione sulle conseguenze che discendono da questa scelta. Ai migranti senza documenti fermati dalle forze dell'ordine "non si dice mai che, in caso di richiesta del termine e di successiva ottemperanza, è possibile chiedere la revoca del divieto di reingresso; viceversa, l'esecuzione dell'espulsione avverrà in forma coattiva, senza possibilità di revoca del divieto di rientro per 5 anni". Pochissimi sono quindi gli stranieri che si avvalgono della facoltà di chiedere il termine per la partenza volontaria, con conseguente aumento del ricorso alla detenzione amministrativa. L'Italia è uno dei pochi paesi membri che si sono avvalsi dell'opzione, prevista dalla Direttiva Rimpatri, di concedere il termine per la partenza volontaria solo a richiesta dell'interessato.

Scarsa è anche l'informazione sull'esistenza di programmi di rimpatrio assistito, di cui si avvale un numero ancora molto residuale di migranti. Un'informazione corretta sulle misure esistenti sembra quindi indispensabile.

Viene ricordato poi che il 10% degli irregolari trattenuti nei CIE provengono dal carcere, quindi hanno già scontato una pena detentiva, e non dovrebbe esserci alcun bisogno di ri-detenerli per l'identificazione. Esiste già una disposizione di legge (n. 10/2014) che prescrive di procedere all'identificazione degli stranieri irregolari quando sono ancora in carcere: è importante che le sia data attuazione.

Per quanto riguarda poi gli "irregolari di ritorno", coloro che hanno perso il diritto al soggiorno perché sono venuti meno alcuni dei requisiti necessari, è indispensabile evitare il trattenimento a fini di identificazione ed espulsione, e perseguire dove possibile la regolarizzazione, caso per caso, delle irregolarità sanabili.

Infine, si parla della necessità di ridurre i termini di trattenimento, una strada già intrapresa dal Parlamento con il voto al Senato. La Direttiva Rimpatri stabilisce che il trattenimento deve cessare quando viene meno ogni ragionevole prospettiva di allontanamento. "Quando non si riesce a portare a termine l'identificazione entro due-tre mesi, difficilmente ci si riesce in seguito".

Diritti di base ai migranti irregolari: *pull factor* o strada percorribile nell'UE?

Nella terza sessione, in cui si è trattato il tema dell'accesso ai diritti fondamentali per i migranti irregolari, è stato innanzitutto ricordato che l'esperienza italiana rappresenta un riferimento molto utile a livello europeo. Sebbene si tratti di politiche che raramente vengono promosse come esempio di fronte agli altri Stati membri (viene definito "un segreto molto ben conservato"), in realtà l'Italia è uno dei pochissimi paesi che garantiscono a tutti i migranti, anche in situazione di

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

irregolarità, l'accesso ai servizi di base come educazione, sanità, assistenza legale ecc., oltre alla protezione dallo sfruttamento lavorativo e sessuale. Particolarmente alti appaiono poi gli standard di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati e le tutele per i minori figli di genitori irregolari.

Questo sistema di garanzie è anche effetto della dialettica politica e alla forte azione di opposizione della società civile davanti a ogni tentativo di restringere l'accesso ai diritti, accompagnata da realistiche valutazioni degli effetti di simili misure restrittive sulla salute e sulla sicurezza di tutta la popolazione.

Da questo punto di vista, quindi, si sente la necessità che l'esperienza italiana sia maggiormente conosciuta e promossa a livello europeo, anche sfruttando la finestra d'attenzione offerta dal semestre di presidenza del Consiglio dell'UE. In molti paesi membri, infatti, l'assenza di diritti di base provoca esclusione e fenomeni di sfruttamento. Pensiamo al reato di favoreggiamento per chi affitta a inquilini senza permesso di soggiorno o per chi presta altri servizi essenziali: sanzioni di questo tipo determinano situazioni di illegalità, rischi di malattia, violazione degli obblighi verso i minori sanciti dalla Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia.

Appare quindi essenziale promuovere tutele giuridiche uniformi in tutti gli Stati membri, cominciando dai minori senza documenti. Se una dichiarazione sui diritti fondamentali dei migranti irregolari appare difficile da far passare a livello di UE, una strada percorribile sembra però quella di lavorare affinché tutti gli strumenti promossi in ambiti settoriali (es. sfruttamento lavorativo, malattie contagiose...) includano tra i destinatari delle misure di protezione anche gli stranieri senza documenti, nonché ogni categoria di stranieri che può essere esposta a rischio. Misure comuni possono invece essere promosse per tutelare in modo uniforme i minori con genitori in situazione irregolare e i minori non accompagnati. A cui dovrebbero coniugarsi procedure idonee e uniformi per l'accertamento dell'età come previste dalla Direttiva 2011/36/UE sulla tratta.

La ragione per cui il tema dei diritti di base per i migranti irregolari è così difficile da affrontare è perché a molti Stati membri questo appare come un possibile pull factor. Proprio basandosi sull'esperienza italiana e degli altri paesi che hanno sperimentato forme di tutela più estese sarebbe perciò opportuno raccogliere dati ed evidenze su cui fondare riflessioni e valutazioni. Considerando che il riconoscimento di diritti di base a tutti i migranti – come insegna l'esperienza italiana – è nell'interesse dello Stato, riguarda l'intera popolazione.

Le normativa italiana e i problemi di applicazione

Restano diversi nodi da affrontare e risolvere anche in Italia. Come spesso accade, a fronte di norme definite "eccellenti" nascono problemi nella loro applicazione. Il livello direttamente interessato nell'erogazione dei servizi di base è quello dei Comuni, molti dei quali attuano pratiche virtuose, ma in un quadro nazionale attraversato da molte disomogeneità. Spesso gli enti locali non sono in grado di far fronte alle necessità di accoglienza e assistenza, e sono le organizzazioni del terzo settore a supplire alle carenze.

Le disposizioni locali rischiano poi di invalidare o di stravolgere il sistema di tutele nazionale. Spetta ai Tribunali, in molti casi, assicurare la conformità di queste norme alle previsioni nazionali, al dettato costituzionale e alle convenzioni europee, perché nelle amministrazioni si creano spesso

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>

cortocircuiti tra diversi livelli normativi.

Questo ha effetti anche sull'assistenza a migranti in condizioni di irregolarità, nonché sulla produzione di irregolarità "di ritorno": la revoca di un permesso di soggiorno può infatti essere decisa sulla base di prassi locali.

Per esempio, la norma che recepisce la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro è applicata in modo non uniforme sul territorio, e ci sono enti locali che non stanno accettando le domande per le prestazioni sociali. Servono linee guida ministeriali per gli enti locali che facciano chiarezza sull'applicazione delle direttive recepite.

Per quanto riguarda infine i "non rimpatriabili", i migranti senza documenti che non possono essere espulsi, in Italia l'art. 19 del Testo Unico sull'immigrazione, che definisce le condizioni di non espellibilità, stabilisce poi al comma 2 bis (aggiunto nel 2011), che "il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate". In pratica, viene spiegato nella discussione, è data discrezionalità alle Questure sul rilascio di un permesso di soggiorno. Questo determina un quadro di grandi disomogeneità a livello nazionale e incertezza nel diritto. È importante prevedere un permesso di soggiorno per i casi di cui all'art. 19 del T.U.

Per informazioni:

Associazione Parsec parsecassociazione@gmail.com - Tel. 06.4463421 – www.parsec-consortium.it

Giorgia Serughetti giorgia.serughetti@parsecassociazione.it - Tel. 3474417116

<http://crossover-eu.org/>