



SINTESI

PREVENIRE IL DANNO, PROMUOVERE I DIRITTI: OTTENERE SICUREZZA, TUTELE E GIUSTIZIA PER LE PERSONE CON UNO STATUS PRECARIO IN MATERIA DI SOGGIORNO ALL'INTERNO DELL'UE



PICUM

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

SINTESI

L'impatto di uno status precario in materia di soggiorno sulla sicurezza e l'accesso alla giustizia

La criminalizzazione dell'immigrazione irregolare fa sì che le persone senza permesso di soggiorno abbiano timore di interagire con le autorità – e in particolare con la polizia – perché corrono il rischio di essere fermate e successivamente obbligate a lasciare il paese. Questa diffidenza è aggravata dalle misure di vigilanza attuate sulle comunità di migranti e sulle minoranze etniche. La detenzione e l'espulsione di persone vittime di violenze e maltrattamenti è una forma di vittimizzazione secondaria. Il fallimento sistematico da parte dello Stato di dare atto dei maltrattamenti perpetrati a danno delle persone in condizione di soggiorno irregolare, di indagare sugli stessi e, dunque, di porvi rimedio, impedisce di riconoscere queste persone e individuare le responsabilità del caso.

Sicurezza e giustizia per le persone senza permesso di soggiorno ai sensi della normativa dell'UE

In questo contesto, è importante ricordare che il diritto comunitario prevede tutele per le persone in condizione di soggiorno irregolare che sono vittime di reato.

➤ La **direttiva dell'UE sulle vittime**¹, adottata nel 2012, si aggiunge ad altre importanti norme sui diritti delle persone senza permesso di soggiorno che sono state vittimizzate² e crea delle norme comuni in tutti gli Stati membri dell'UE³ in materia di diritti delle vittime di reato. La direttiva è di grande importanza per le persone in situazione di soggiorno irregolare perché mette al primo posto la sicurezza e la tutela della persona, invece dell'applicazione di misure legate al suo status in materia di soggiorno. Sebbene la direttiva non sia una garanzia di risoluzione dello status della persona senza permesso di soggiorno, obbliga gli Stati ad adottare le misure necessarie

Una delle sfide più ardue che si affrontano nel tentativo di migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza e le tutele delle persone con uno status precario in materia di soggiorno è riuscire a contrastare la normalizzazione della violazione dei loro diritti. Uno status precario o irregolare genera uno squilibrio di potere che espone le persone a un maggiore rischio di sfruttamento – sul lavoro, nell'ambito dei rapporti interpersonali, ma anche in altri contesti –, perché lo Stato percepisce come prioritario il loro status, rispetto alla loro sicurezza e a condizioni di lavoro dignitose, usandolo come strumento di coercizione e controllo. In tal modo, aumenta il rischio di dipendenza economica, povertà e maltrattamenti.

a garantire che i diritti della vittima di reato non dipendano dalla sua condizione di soggiorno, cittadinanza o nazionalità. La direttiva riconosce che le vittime che si trovano in un paese di cui non hanno la cittadinanza sono esposte «particolarmente a un rischio elevato di danno» e potrebbero aver bisogno di assistenza specialistica e protezione giuridica. Inoltre, dà diritto a tutte le vittime di avere accesso a servizi di assistenza gratuita e riservata, anche se scelgono di non sporgere denuncia.

Gli sviluppi avvenuti nel corso del 2020 hanno fornito un quadro che consente di chiarire ulteriormente i diritti delle persone senza permesso di soggiorno che sono state vittime di reato e consolidarne l'attuazione già in corso.

➤ La **strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)**⁴ pone particolare enfasi sul rafforzamento dei diritti delle vittime creando «un ambiente sicuro affinché le vittime possano denunciare i reati». Individua varie categorie di «vittime vulnerabili», tra le quali anche i migranti irregolari che «possono incontrare

1 [Direttiva 2012/29/UE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI («direttiva sulle vittime»).

2 Per esempio, per le vittime di tratta (direttiva 2004/81/CE), di discriminazione illegittime (direttiva 2000/43/CE) o di sfruttamento sul lavoro (direttiva 2009/52/CE).

3 Eccetto la Danimarca, l'unico Stato membro dell'UE che ha derogato alla direttiva.

4 [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Strategia dell'UE sui diritti delle vittime \(2020-2025\)](#).

difficoltà ad accedere alla giustizia» a causa del rischio di essere espulsi se denunciano un maltrattamento. Nel quadro della strategia, la Commissione europea ribadisce l'applicazione della direttiva sulle vittime a tutte le vittime, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno, e si impegna a valutare gli strumenti a livello dell'UE per migliorare la denuncia dei reati e l'accesso ai servizi di assistenza da parte di queste ultime, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno, anche attraverso lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri e la proposta di nuove disposizioni normative per il 2022.

- La **strategia per la parità di genere (2020-2025)** promette di inserire una prospettiva di genere in tutti i settori d'azione dell'UE⁵ e pone particolare enfasi sulla violenza contro le donne e le ragazze, che è una chiara priorità della Commissione⁶. Quest'ultima mira a sbloccare i negoziati in seno al Consiglio dell'Unione Europea che hanno impedito all'UE di diventare parte a pieno titolo della Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica), o quantomeno a presentare proposte legislative nel 2021 per colmare le lacune esistenti nella normativa UE in materia di violenza contro le donne e le ragazze. La Convenzione di Istanbul mira al rafforzamento dei diritti e alla prevenzione, a contrastare gli stereotipi e a garantire un sostegno completo e non discriminatorio alle donne sopravvissute alla violenza. La sua completezza e il suo carattere di inclusività, che accoglie in sé tutte le donne a prescindere dal loro status, consentono ancora una volta di gettare le basi per sviluppare una normativa comunitaria che chiarisca e rafforzi i diritti delle persone, e in particolare delle donne e delle ragazze, senza permesso di soggiorno.
- Il **piano d'azione dell'UE contro il razzismo**, lanciato a settembre 2020, ha come obiettivo la lotta al razzismo e alla discriminazione razziale⁷. Il piano riconosce e affronta le preoccupazioni riguardanti il rapporto tra le forze dell'ordine e le minoranze, soffermandosi, inoltre, sul problema della profilazione discriminatoria. Il piano d'azione evidenzia che, nel 2021, la Commissione riferirà sull'attuazione della direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale, che vieta la discriminazione razziale e dell'origine

etnica in ambiti, tra gli altri, come occupazione e condizioni di lavoro, istruzione, protezione sociale e servizi pubblici, compreso l'alloggio. In particolare, la direttiva sull'uguaglianza razziale non affronta la discriminazione attuata dalle forze dell'ordine, e l'articolo 3, paragrafo 2, crea un problematico escamotage giuridico che permette discriminazioni sulla base della nazionalità. Nel 2022, la Commissione esaminerà delle proposte legislative per far fronte alle lacune e rafforzare il ruolo e l'indipendenza degli organismi nazionali incaricati di garantire l'efficacia dei diritti delle vittime di discriminazione.

Ottenere l'effetto desiderato: dalle politiche alle pratiche

Tradurre le politiche in concrete misure di sicurezza, tutela e giustizia per le vittime senza permesso di soggiorno richiede quanto segue:

1. Garantire che tutte le vittime di reato in condizione di soggiorno irregolare abbiano accesso a servizi di assistenza e protezione coerenti con la definizione di vittima contenuta nella direttiva sulle vittime, senza scontrarsi con condizioni non previste dalla stessa, come ad esempio essere state vittima di un particolare reato o essere disposte a collaborare con le autorità nell'ambito delle indagini;
2. Istituire misure che tutelino le vittime senza permesso di soggiorno dal rischio di espulsione se collaborano con le autorità o altri operatori del sistema di giustizia penale, attraverso la creazione di "firewall" che limitino la collaborazione delle forze dell'ordine con le autorità preposte all'immigrazione e la potenziale adozione di provvedimenti che vanno a discapito delle vittime, nonché consentendo alle organizzazioni non governative che lavorano nel contesto delle comunità di migranti di fungere da mediatori;
3. Adottare un approccio globale per l'accesso alla giustizia che favorisca la responsabilità e il riconoscimento del danno, anche attraverso procedimenti civili⁸, organismi per la parità, azioni di giustizia riparativa e strategie comunitarie incentrate sugli interessi della persona vittimizzata.

5 Commissione europea, 5 marzo 2020, [Strategia per la parità di genere: verso un'Unione dell'uguaglianza](#).

6 [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025](#); Ursula Von Der Leyen, [Un'Unione più ambiziosa: Il mio programma per l'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024](#).

7 [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#).

8 Si includono i tribunali civili, i tribunali del lavoro, nonché i meccanismi di denuncia non giudiziaria anche presso l'ispettorato del lavoro, se del caso. Vedasi PICUM (2020), *A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice* (Un lavoratore rimane un lavoratore: come garantire l'accesso alla giustizia ai migranti irregolari).

RACCOMANDAZIONI PER L'UE

Le strategie dell'UE sui diritti delle vittime, la parità di genere e il contrasto al razzismo, adottate per la prima volta nel 2020, offrono l'opportunità di ribadire i diritti alla sicurezza, alle tutele e alla giustizia delle persone in condizione di soggiorno irregolare, nonché di far chiarezza sui tipi di politiche e pratiche necessarie per promuovere questi diritti in modo significativo. A tal fine, raccomandiamo all'UE che intraprenda le seguenti azioni:

1 Istituire un gruppo di lavoro sul potenziamento dell'applicazione dei diritti delle vittime senza permesso di soggiorno.

La piattaforma multilaterale dell'UE sui diritti delle vittime dovrebbe istituire un gruppo di lavoro con il compito di potenziare l'applicazione dell'articolo 1 della direttiva sulle vittime, al fine di elaborare raccomandazioni a sostegno dell'obiettivo della strategia sui diritti delle vittime di individuare gli strumenti dell'UE più confacenti, di favorire lo scambio delle buone pratiche tra gli Stati membri e di avanzare proposte legislative, se del caso, entro il 2022.

2 Colmare le lacune presenti nella legislazione dell'UE contro il razzismo per contrastare l'atteggiamento discriminatorio nella profilazione e nella condotta delle forze dell'ordine.

Nel contesto della prossima valutazione da parte dell'UE dell'attuazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e al fine di individuare le carenze del quadro giuridico dell'UE in materia di contrasto al razzismo come base per presentare nuove proposte legislative, si deve prestare particolare attenzione al ruolo delle forze dell'ordine nella perpetuazione di una discriminazione sistemica nei confronti delle minoranze etniche. È necessario condurre un esame approfondito sia del ruolo delle forze dell'ordine nell'avviare procedure d'identificazione e applicare norme in materia d'immigrazione facendo uso della profilazione illegittima e di altre misure problematiche, sia della violenza esercitata contro i migranti alle frontiere e sul territorio nazionale degli Stati membri, oltre a colmare le lacune dell'articolo 3, paragrafo 2, relativamente alle tutele.

3 Proporre norme comunitarie contro la violenza sulle donne e le ragazze che includano esplicitamente tutte le donne, a prescindere da loro status in materia di soggiorno.

Qualsiasi proposta legislativa volta a rafforzare l'azione dell'UE contro la violenza sulle donne e le ragazze deve riflettere l'approccio globale e inclusivo della Convenzione di Istanbul, accordando la dovuta attenzione alla prevenzione della violenza e all'accesso a servizi di assistenza completi per tutte le donne, nonché prescrivendo espressamente la sua applicazione senza discriminazione di alcun tipo, compreso lo status migratorio o in materia di soggiorno. Tali proposte legislative devono prevedere anche, conformemente all'articolo 59, disposizioni su permessi di soggiorno basati sulle circostanze personali della persona sopravvissuta alla violenza e non condizionati alla sua collaborazione con le autorità nell'ambito del procedimento penale.

4 Rafforzare e sostenere strategie incentrate sulle vittime per ottenere riconoscimento e responsabilità

L'elaborazione di proposte legislative e di politiche sui diritti delle vittime e sulla violenza contro le donne deve essere imperniata sull'ottenimento del riconoscimento e sull'individuazione della responsabilità per il danno subito attraverso strategie che mettano al centro la vittima – ivi compresi i procedimenti civili, la mediazione e altri modelli di giustizia riparativa –, piuttosto che sul rafforzamento della risposta della giustizia penale alla vittimizzazione, che spesso danneggia, invece di tutelare, le persone con uno status precario in materia di soggiorno, rendendole così un gruppo criminalizzato.

5 Ribadire l'imperativo di dissociare la risposta all'immigrazione dai meccanismi di protezione, sostegno e giustizia, al fine di garantire incondizionatamente i diritti delle vittime.

Qualsiasi proposta legislativa sulla denuncia in sicurezza e sui diritti delle vittime senza permesso di soggiorno deve ribadire che la sicurezza ha la priorità sui controlli d'immigrazione, per dare attuazione alla direttiva sulle vittime e offrire un risarcimento effettivo a quelle in condizione di soggiorno irregolare, come garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Tali proposte devono essere accompagnate da linee guida a sostegno di un'applicazione solida e fondata su dati fattuali. Coerentemente con la direttiva sulle vittime, gli Stati membri devono essere incentivati, se necessario attraverso provvedimenti legislativi, ad adottare misure che garantiscano che le vittime di reato senza permesso di soggiorno abbiano accesso a tutele e servizi di assistenza, senza scontrarsi con condizioni che limitano il sostegno offerto, come l'essere state vittima di un particolare reato o la disponibilità a collaborare con le autorità nell'ambito delle indagini.

6 Esaminare e affrontare il rapporto tra le disuguaglianze razziali e le politiche dell'UE, anche dalla prospettiva dei controlli di polizia.

La task force dell'UE per la parità dovrebbe non solo promuovere il piano d'azione contro il razzismo, ma anche esaminare il rapporto tra quest'ultimo e la migrazione, tenendo conto anche del modo in cui le politiche dell'UE contribuiscono a perpetuare la discriminazione etnica, oltre a elaborare proposte concrete per integrare le prospettive della giustizia razziale nella definizione e valutazione delle politiche comunitarie, in special modo nei settori della sicurezza e della migrazione.

L'attività di stesura di questa relazione è stata condotta da Ayna C. Smith e Michele LeVoy, rispettivamente Advocacy Officer e Direttore di PICUM.

PICUM esprime tutta la sua gratitudine ai membri e ai partner che hanno contribuito alla relazione dedicando parte del loro tempo a condividere esempi di pratiche pertinenti al nostro ambito di indagine. Si ringraziano in particolare: Mikel Araguás (SOS Racismo), Giovanna Bruno (Differenza Donna), Rian Ederveen (Stichting LOS), Ines Keygnaert (Università di Gand), Irena Fercik Konecna (Comitato internazionale per i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori dell'industria del sesso in Europa), Lea Rakovksy (Ban Ying), Antonia Avalos Torres (Mujeres Supervivientes) and Tania Vilkhova (Red Acoge). Ringraziamo anche i tirocinanti di PICUM Thomas MacPherson e Abigail Cárdenas Mena per il loro prezioso lavoro di ricerca e revisione.

Traduzione: Giacomo Collini



Questa pubblicazione è stata resa possibile grazie al gentile sostegno di:



This publication has received financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020). For further information please consult: <http://ec.europa.eu/social/easi>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

Le informazioni contenute in questa pubblicazione non riflettono necessariamente la posizione ufficiale della Commissione europea.

© PICUM, Febbraio 2021



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Brussels

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org