



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

L'attività di stesura di questa relazione è stata condotta da Alyn 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

INDICE

SINTESI.....	4
RACCOMANDAZIONI PER L'UE.....	6
INTRODUZIONE: L'IMPATTO DI UNO STATUS PRECARIO IN MATERIA DI SOGGIORNO SULLA SICUREZZA E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA.....	8
I. SICUREZZA E GIUSTIZIA PER LE VITTIME SENZA PERMESSO DI SOGGIORNO AI SENSI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA.....	11
1. Direttiva dell'UE sulle vittime.....	11
2. Strategia dell'UE sui diritti delle vittime.....	14
3. Strategia dell'UE per la parità di genere.....	16
4. Piano d'azione dell'UE contro il razzismo	18
II. OTTENERE L'EFFETTO DESIDERATO: DALLE POLITICHE ALLE PRATICHE.....	20
1. Garantire l'accesso ai servizi di assistenza e alle tutele per le vittime senza permesso di soggiorno.....	22
2. Stabilire misure che favoriscano l'accesso alla giustizia senza il rischio di espulsione.....	27
3. Facilitare l'accesso ai processi che promuovono la responsabilità e il riconoscimento del danno	36
CONCLUSIONE.....	37

LISTA DEI RIQUADRI

RIQUADRO 1	Centri di assistenza per le vittime di violenza sessuale (SACC) in Belgio: assistenza globale per tutte le vittime di violenza sessuale, indipendentemente dal loro status.....	23
RIQUADRO 2	Esempi virtuosi dall'estero: visti U e visti T per le vittime di reato negli Stati Uniti.....	26
RIQUADRO 3	Carte d'identità municipali nelle città degli Stati Uniti.....	28
RIQUADRO 4	Misure di denuncia in sicurezza negli Stati Uniti, nei Paesi Bassi e in Spagna	30
RIQUADRO 5	Assistenza globale e accompagnamento per le persone in situazione di soggiorno irregolare sopravvissute ai reati.....	32
RIQUADRO 6	Iniziativa condotta dalle lavoratrici del sesso nel Regno Unito a sostegno di una denuncia in sicurezza	34
RIQUADRO 7	Giustizia riparativa a sostegno dei migranti che subiscono discriminazioni e violenza: esempi dalla Svizzera e dalla Spagna	35

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.

INTRODUZIONE: L'IMPATTO DI UNO STATUS PRECARIO IN MATERIA DI SOGGIORNO SULLA SICUREZZA E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

La criminalizzazione della migrazione irregolare non è solo una questione politica: lede la sicurezza e il benessere di milioni di persone in Europa che hanno uno status precario in materia di soggiorno⁹, e le rende vulnerabili a maltrattamenti e sfruttamento, oltre a limitare profondamente le loro possibilità di ottenere sostegno e riparazione per i torti subiti.

Nel luglio 2020, in seguito a un'indagine condotta con Lighthouse Reports, Der Spiegel e Mediapart, in cui sono state intervistate in tutta Europa decine di braccianti, molti dei quali senza permesso di soggiorno, Euronews ha riferito:

Lamentano ore non retribuite, enormi pressioni psicologiche, con pochissima acqua o materiale protettivo a disposizione. Alcuni hanno confessato di essere svenuti o di aver vomitato per la stanchezza. Ci hanno mostrato condizioni abitative terribili e hanno parlato di casi di abusi verbali, fisici e perfino sessuali¹⁰.

Anche altre persone con status precario che lavorano in altri settori economici sono vittime di simili condizioni. Una relazione pubblicata dall'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) fa luce sui

maltrattamenti sistemici subiti dalle donne migranti nel settore del lavoro domestico in tutta Europa, reiterando ciò che aveva già evidenziato uno studio precedente, e cioè che lo sfruttamento delle donne migranti nell'ambito del lavoro domestico è così frequente che spesso non viene nemmeno concepito come una violazione dei diritti umani¹¹.

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 irregolare¹² 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.

Allo stesso tempo, la criminalizzazione dell'immigrazione irregolare fa sì che le persone senza permesso di soggiorno abbiano timore di interagire con le autorità¹³ –

- 9 Nel 2009, il progetto *Clandestino* ha generato stime di minima e di massima del numero di persone in situazione di irregolarità, segnalando, d'altra parte, la mancanza di dati e stime affidabili e la presenza di importanti sfide metodologiche durante l'attività di ricerca. La stima aggregata per i 27 Stati membri dell'UE nel 2008 oscillava tra gli 1.9 e i 3.8 milioni di migranti irregolari. Dati, relazioni e aggiornamenti sono consultabili al seguente link: <http://irregular-migration.net/>. L'affidabilità dei dati è una questione problematica riscontrata anche nel 2019 dal Pew Research Center nel tentativo di aggiornare i numeri, poiché le nuove stime comprendono richiedenti asilo e persone con status diversi in materia di soggiorno, ma che risiedono regolarmente nel paese.
- 10 Anelise Borges e Natalie Huet, 22 luglio 2020, «Lavoratori ridotti in schiavitù in aziende agricole che prendono milioni in fondi Ue: l'inchiesta», *Euronews*.
- 11 FRA (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work* (Lontano dagli occhi: lo sfruttamento delle donne migranti nel lavoro domestico); in cui si cita FRA (2015), *Sfruttamento grave dell'attività lavorativa: lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea o che vi fanno ingresso*.
- 12 In questa relazione, quando ci riferiamo a una persona con «status precario in materia di soggiorno», intendiamo una persona che ha il diritto di rimanere o di lavorare nel territorio di uno Stato, ma il cui diritto è fragile nella misura in cui è condizionato da fattori come la durata di un contratto di lavoro particolare o a tempo determinato, o un rapporto coniugale in corso. Ciononostante, usiamo i termini «status irregolare», «status precario» e «senza permesso di soggiorno» in modo intercambiabile, perché si correlano con un insieme di difficoltà simili fra loro. Inoltre, queste categorie sono spesso fluide, e in effetti la complessità delle norme sull'immigrazione è tale che le persone non sempre conoscono il proprio status in un dato momento.
- 13 Per l'analisi dell'accesso dei lavoratori senza permesso di soggiorno ai meccanismi giudiziari e non giudiziari di denuncia delle violazioni dei diritti del lavoro, si veda 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).

e in particolare con la polizia –, perché corrono il rischio di essere fermate e successivamente obbligate a lasciare il paese. Questa diffidenza è aggravata dall'aumento della sorveglianza da parte della polizia sulle comunità di migranti e sulle minoranze etniche, che rende più profondo il sentimento di insicurezza e le preoccupazioni legate alla profilazione discriminatoria¹⁴. Secondo una relazione del 2017 della Rete europea contro il razzismo (ENAR):

Le organizzazioni della società civile hanno evidenziato che in molti [...] casi [di profilazione su base etnica in zone frontaliere] le persone di colore venivano sottoposte a perquisizioni e controlli da parte della polizia, che sospettava fossero migranti irregolari semplicemente per via del loro aspetto "da straniero", indipendentemente dalla loro reale situazione di soggiorno e/o nazionalità. Al di là della profilazione su base etnica nel contesto dei controlli sull'immigrazione, sono state riferite pratiche di profilazione basate sulla mera percezione della razza, dell'etnia e della religione da parte della polizia durante le attività giornaliere di sorveglianza in strada o in spazi pubblici in Austria, Belgio, Cipro, Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito¹⁵.

Nel luglio 2020, sette ufficiali dei Carabinieri, nella caserma Levante di Piacenza, sono stati arrestati e successivamente accusati di diversi reati, tra cui arresto illegale, tortura, lesioni personali gravi, abuso d'ufficio e truffa. Una delle loro presunte vittime, un giovane marocchino, ha denunciato il suo arresto illegale e la sua

condanna, che ha definito una rappresaglia perché si era rifiutato di vendere droga a questi ufficiali nonostante le continue percosse. Dopo aver scontato la pena, il giovane è stato trasferito in un centro di detenzione per migranti, dove ha languito per mesi, perché non aveva un regolare permesso di soggiorno¹⁶. Tra gli altri casi di violenza che sarebbero stati commessi nella caserma di Levante¹⁷ c'è quello di una donna trans che afferma di essere stata aggredita sessualmente e ricattata da un ufficiale con la minaccia di venire rimandata in Brasile senza poter più fare ritorno in Italia qualora avesse opposto resistenza¹⁸.

La detenzione e l'espulsione delle persone che hanno subito violenze e maltrattamenti è una forma di vittimizzazione secondaria; e il fallimento sistematico da parte dello Stato di riconoscere i maltrattamenti perpetrati a danno delle persone in condizione di soggiorno irregolare, di indagare su di essi e, dunque, di porvi rimedio, è una negazione del diritto a un ricorso efficace¹⁹.

In questo contesto, la direttiva sulle vittime del 2012²⁰, che stabilisce un insieme di diritti valido per tutte le vittime di reato, è di grande rilevanza. Affianca le norme dell'UE in materia di tutela delle vittime di tratta²¹, di discriminazione razziale ed etnica²², nonché di violazione dei diritti del lavoro²³; ma risalta per la sua esplicita applicazione a tutte le vittime senza discriminazione di alcun tipo, «compreso lo status in materia di soggiorno», dal momento che garantisce questi diritti incondizionatamente ed è completamente distinta dal quadro normativo dell'UE sull'immigrazione.

14 Statewatch (2019), *Data Protection, Immigration Enforcement and Fundamental Rights: What the EU's Regulations on Interoperability Mean for People with Irregular Status* (Protezione dei dati, controllo dell'immigrazione e diritti fondamentali: quali sono le implicazioni dei regolamenti dell'UE sull'interoperabilità dei dati per le persone in situazione di soggiorno irregolare).

15 ENAR (2017), *Racism and Discrimination in the Context of Migration in Europe: ENAR Shadow Report 2015-2016* (Razzismo e discriminazione nel contesto della migrazione in Europa: relazione ombra di ENAR 2015-2016). Nel maggio 2020, il *Defenseur des droits* (difensore dei diritti) francese ha pubblicato un parere che individuava una «discriminazione sistemica» nei controlli di identità illeciti e abusivi condotti dalla polizia nei confronti di giovani di discendenza nordafricana di un quartiere di Parigi. Il parere è giunto in seguito a una denuncia presentata da un gruppo di giovani per le violenze subite per mano di agenti di polizia tra il 2013 e il 2015. Vedasi Fanny Marlier, 2 giugno 2020, «Le Défenseur des droits dénonce des violences policières «discriminatoires systémiques»» (Il difensore dei diritti denuncia le violenze della polizia come «discriminazione sistemica»), *Les inrockuptibles*.

16 ««Non ne potevo più dei modi di Montella», Le parole del giovane da cui è partita l'Odysseus», *Libertà*.

17 Raniero Altavilla, 26 luglio 2020, «Parla il marocchino vittima dei cc di Piacenza: «Mi misero la droga in tasca»», *TGLA7*.

18 26 luglio 2020, «Caserma Piacenza, una trans brasiliana: «Minacciata, costretta a far sesso e picchiata»», *Sky tg24*.

19 Nel 1985, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato dei principi fondamentali di giustizia in favore delle vittime di reato e di abuso di potere: Dichiarazione sui Principi fondamentali di giustizia in favore delle vittime della criminalità e delle vittime di abusi di potere adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 40/34 del 29 novembre 1985. La dichiarazione è accompagnata da un manuale che stabilisce un legame diretto tra l'incapacità di riconoscere e rispettare il danno subito dalla vittima e la vittimizzazione secondaria. Vedasi Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (1999), *Handbook on Justice for Victims* (Manuale di giustizia per le vittime).

20 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»).

21 Direttive del Consiglio 2004/81/CE e 2011/36/UE.

22 Direttiva del Consiglio 2000/43/CE («direttiva sull'uguaglianza razziale»).

23 Direttiva del Consiglio 2009/52/CE.

Gli Stati membri avevano tempo fino a novembre del 2015 per recepire la direttiva sulle vittime nell'ordinamento nazionale. Uno studio condotto nel 2019 dall'Università di Oxford (Regno Unito) sull'attuazione della direttiva in Belgio, Paesi Bassi, Italia e Spagna ha rivelato che solamente i Paesi Bassi avevano avviato il processo di attuazione della direttiva in modo tale da tener conto espressamente delle vittime di reato in situazione di soggiorno irregolare (vedere la sezione *La direttiva dell'UE sulle vittime* più avanti)²⁴.

Dal 2015 e nel solo 2020, ci sono stati vari sviluppi nelle politiche dell'UE relative ai diritti delle persone senza permesso di soggiorno che sono state vittime di reato. Tali sviluppi non hanno comportato un miglioramento immediato della situazione di queste ultime, né un ammorbidimento della linea dura che continua a

prevalere nella definizione delle politiche comunitarie relative all'immigrazione²⁵, ma fanno ben sperare in un crescente riconoscimento dei diritti ai sensi delle norme comunitarie. Questo è un segnale sempre più marcato dell'incoerenza che si riscontra tra questa agenda predominante e i valori fondamentali dell'UE.

La prima parte della presente relazione descrive tali sviluppi e la loro potenziale rilevanza per i diritti delle persone in situazione di soggiorno irregolare. La seconda parte espone una serie di considerazioni per orientarne l'attuazione, al fine di ottenere un miglioramento significativo nella prassi, prendendo ad esempio iniziative adottate in diversi contesti nazionali. Infine, la relazione presenta una serie di raccomandazioni da tradurre in azioni.

24 COMPAS: Oxford (2019), *"Safe reporting" of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe* ("Denuncia sicura" di reati da parte di vittime e testimoni con uno stato di residenza irregolare negli Stati Uniti ed in Europa).

25 PICUM (2020), *More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations* (Più detenzioni, meno tutele: in che modo il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo crea nuovi escamotage per ignorare gli obblighi in materia di diritti umani).

I. SICUREZZA E GIUSTIZIA PER LE VITTIME SENZA PERMESSO DI SOGGIORNO AI SENSI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

1. Direttiva dell'UE sulle vittime

La direttiva dell'UE sulle vittime²⁶, adottata nel 2012, stabilisce norme comuni in tutti gli Stati membri dell'UE²⁷ in materia di diritti delle vittime di reato. Ai sensi della direttiva, la 'vittima' viene definita in senso lato come «una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato».

Ai sensi dell'articolo 1: «I diritti previsti dalla presente direttiva si applicano alle vittime in maniera non discriminatoria, *anche in relazione al loro status in materia di soggiorno*» (corsivo aggiunto). Quest'ultima frase rende esplicito ciò che era implicito nel requisito di applicazione non discriminatoria: i diritti delle vittime di reato non possono essere negati a una persona a causa del suo status in materia di soggiorno o della mancanza del medesimo. La direttiva è di grande importanza per le persone in situazione irregolare, perché mette al primo posto la sicurezza e la tutela della persona, anziché l'applicazione di misure legate al suo status di soggiorno.

La nota ufficiale di orientamento che accompagna la direttiva evidenzia l'obbligo degli Stati membri di garantire che «i diritti previsti dalla presente direttiva non siano subordinati allo status delle vittime in materia di soggiorno nel loro territorio o alla loro cittadinanza o nazionalità», sottolineando la particolare importanza della pari applicazione di questi diritti anche nel contesto dei reati basati sull'odio razziale e xenofobo e degli atti di violenza di genere commessi contro i migranti irregolari²⁸. La direttiva riconosce che le vittime che non sono cittadine del paese in cui sono state vittimizzate

sono «particolarmente vulnerabili» o a «rischio elevato di danno» e potrebbero pertanto avere bisogno di assistenza specialistica e protezione giuridica, che può «includere la fornitura di alloggi o sistemazioni sicure, assistenza medica immediata, rinvio ad esame medico e forense a fini di prova in caso di stupro o aggressione sessuale, assistenza psicologica a breve e lungo termine, trattamento del trauma, consulenza legale, patrocinio legale e servizi specifici per i minori che sono vittime dirette o indirette di reati» (considerando 38).

La direttiva non garantisce, tuttavia, la risoluzione dello status di vittima in situazione di soggiorno irregolare. Secondo il considerando, la direttiva «non affronta le condizioni di soggiorno delle vittime di reati nel territorio degli Stati membri». Mentre gli Stati dovrebbero adottare le misure necessarie «affinché i diritti previsti dalla presente direttiva non siano subordinati allo status delle vittime in materia di soggiorno nel loro territorio o alla loro cittadinanza o nazionalità», la denuncia del reato e la partecipazione al procedimento penale «non creano diritti in ordine allo status della vittima in materia di soggiorno».

La direttiva non riguarda solo i diritti della vittima nel contesto di un procedimento penale, ma codifica anche l'obbligo di fornire alla vittima l'accesso a servizi di assistenza gratuiti e riservati, tra cui il sostegno emotivo e psicologico, la consulenza su questioni finanziarie e pratiche derivanti dal reato e sul rischio e la prevenzione della vittimizzazione ripetuta. Ai sensi della direttiva sulle vittime, la presentazione di una denuncia penale *non* è una condizione preliminare affinché la vittima possa avvalersi del suo diritto ai servizi (articolo 8, paragrafo 5).

26 [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»).

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

28 Commissione europea, documento orientativo della DG Giustizia relativo al recepimento e all'attuazione della 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, dicembre 2013.

Il considerando 40 riconosce tuttavia il ruolo della polizia: «Benché l'offerta di assistenza non debba dipendere dal fatto che le vittime abbiano presentato denuncia in relazione a un reato alle autorità competenti, come la polizia, queste sono spesso le più indicate per informare le vittime delle possibilità di aiuto esistenti».

La capacità delle persone in situazione di soggiorno irregolare di rivolgersi senza timore di discriminazione o minaccia di detenzione o espulsione alle forze dell'ordine, ai servizi di assistenza e ad altri enti che forniscono i servizi e il supporto previsti dalla direttiva, è comunque implicita e deve essere assunta come base per garantire l'efficacia dei diritti stabiliti dalla direttiva per tutte le persone con uno status irregolare in materia di soggiorno.

Gli orientamenti forniti dalla Commissione europea agli Stati membri hanno illustrato esempi di Stati che mettono a disposizione permessi per alcune vittime di violenza domestica (vedasi la sezione *Permessi di soggiorno per alcune vittime di reato* più avanti), garantendo così un certo grado di concretezza utile agli Stati membri nell'attuazione dell'Articolo 1. Tuttavia, l'assenza di specificità all'interno del testo della direttiva stessa su cosa significhi, in termini pratici, l'attuazione per le vittime senza regolare permesso di soggiorno può aver creato un ostacolo al raggiungimento di una legislazione e di una prassi nazionale adeguata.

È importante sottolineare che la direttiva sui diritti delle vittime riguarda solo le forme di vittimizzazione che derivano dai *reati*. Il suo campo di applicazione non include, dunque, le vittime delle numerose forme sistematiche di maltrattamento subite dalle persone in condizione di soggiorno irregolare che non sono riconosciute come reati dalla legislazione nazionale. Allo

stesso tempo, come abbiamo visto e come illustreremo più avanti, anche nel caso di violazioni dei diritti che equivalgono a reati – come lo sfruttamento lavorativo grave o la violenza domestica – il sistema di giustizia penale raramente riesce a garantire la sicurezza delle persone senza regolare permesso di soggiorno, in particolare a causa della criminalizzazione del loro status irregolare e del ruolo delle forze dell'ordine nell'applicazione delle norme sull'immigrazione. I procedimenti e i processi civili basati sull'organizzazione della comunità e dei lavoratori sono spesso più adatti ad affrontare il più ampio contesto sociale in cui si procura un danno, oltre a dimostrare una qualche forma di riparazione e ricorso contro tali danni alle vittime.

Tuttavia, la direttiva sulle vittime fornisce un quadro importante per rafforzare i diritti delle persone senza regolare permesso di soggiorno che sono state vittimizzate, sottolineando il loro diritto incondizionato alla tutela, al sostegno e alla giustizia. Inoltre, mentre la definizione di 'vittima' viene dettata in base al fatto che il danno subito sia stato provocato da un reato, i diritti delle vittime al sostegno e ai ricorsi non si limitano a ciò che offre il sistema di giustizia penale. Come già detto in precedenza, il diritto all'assistenza e ai servizi, ad esempio, non dipende dalla presentazione di una denuncia penale (articolo 8, paragrafo 5); le vittime hanno il diritto di essere informate e di accedere ai servizi di giustizia riparativa, come la mediazione da parte di terzi, se appropriato (articoli 4 e 12)²⁹.

Gli sviluppi avvenuti nel corso del 2020 hanno fornito un quadro che consente di chiarire ulteriormente i diritti previsti dalla direttiva per le persone senza permesso di soggiorno che sono vittime di reato, e di consolidarne l'attuazione.

29 Secondo il considerando 46: «I servizi di giustizia riparativa, fra cui ad esempio la mediazione vittima-autore del reato, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi, possono essere di grande beneficio per le vittime, ma richiedono garanzie volte ad evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta, l'intimidazione e le ritorsioni. È opportuno quindi che questi servizi pongano al centro gli interessi e le esigenze della vittima, la riparazione del danno da essa subito e l'evitare ulteriori danni. Nell'affidare un caso ai servizi di giustizia riparativa e nello svolgere un processo di questo genere, è opportuno tenere conto di fattori come la natura e la gravità del reato, il livello del trauma causato, la violazione ripetuta dell'integrità fisica, sessuale o psicologica della vittima, gli squilibri di potere, l'età, la maturità o la capacità intellettuale della vittima, che potrebbero limitarne o ridurre la facoltà di prendere decisioni consapevoli o che potrebbero pregiudicare l'esito positivo del procedimento seguito. In linea di principio, i processi di giustizia riparativa dovrebbero svolgersi in modo riservato, salvo che non sia concordato diversamente dalle parti o richiesto dal diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico. Situazioni quali minacce o qualsiasi altra forma di violenza perpetrate in questo contesto potranno essere ritenute meritevoli di essere segnalate nell'interesse generale».

Disposizioni fondamentali della direttiva dell'UE sulle vittime

Tutte le vittime di reato hanno diritto al rispetto, alla dignità, ai diritti e servizi fondamentali, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno:

- I diritti della direttiva si applicano senza discriminazioni a tutte le vittime di reato, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno (articolo 1);
- Tutte le vittime di reato hanno diritto ad essere trattate con rispetto, sensibilità e dignità dalle autorità (articolo 1 e considerando 9);
- Deve essere prevista una formazione per i funzionari, compresi (ma non solo) gli agenti di polizia e il personale giudiziario, per trattare con le vittime in maniera adeguata e sensibile (articolo 25 e considerando 61).

Le vittime senza regolare permesso di soggiorno hanno il diritto di essere informate dei loro diritti e del loro caso in modo comprensibile e di partecipare al procedimento penale:

- Le vittime hanno il diritto di essere informate sui loro diritti e sul loro caso in modo comprensibile e di presentare una denuncia in una lingua che comprendono o, in alternativa, di ricevere l'opportuna assistenza (articoli 3-7 e considerando 26 e 34);
- La vittima ha il diritto di essere debitamente informata del suo caso, del suo status e dell'eventuale sentenza definitiva (articolo 6);
- Le vittime hanno diritto all'interpretazione gratuita secondo il loro ruolo nell'ambito del procedimento penale e alla traduzione delle informazioni essenziali affinché possano esercitare i loro diritti nel procedimento penale, previa richiesta (articolo 7);
- Le vittime hanno il diritto di partecipare al procedimento penale nella misura consentita dal diritto nazionale (articoli 10, 13, 14 e considerando 34 e 47).

Le vittime senza permesso di soggiorno hanno il diritto di essere informate e di accedere a servizi di assistenza e misure di protezione in modo gratuito e riservato, indipendentemente dal fatto che abbiano denunciato o no il reato:

- Le vittime hanno il diritto di essere informate tempestivamente dei servizi di assistenza disponibili (articolo 4, considerando 21);
- Le vittime hanno diritto alla valutazione dei bisogni individuali e a misure di protezione specifiche per le categorie più vulnerabili (articoli 22-24 e considerando 55-58);
- Le vittime hanno il diritto di accedere a servizi di assistenza personalizzati, gratuiti e riservati prima, durante e dopo il procedimento penale (articoli 8, 9 e considerando 37);
- Le vittime hanno diritto a servizi di assistenza, indipendentemente dal fatto che sia stata presentata o meno una denuncia formale (articolo 8);
- Le vittime hanno diritto a misure di protezione dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, quali provvedimenti provvisori e ordini di non avvicinamento (articolo 18-21 e considerando 52-54).

Altre normative dell'UE che riguardano i diritti delle vittime senza permesso di soggiorno: Direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro, direttiva anti-tratta e direttiva sul rimpatrio

La direttiva sulle vittime è il fulcro della legislazione dell'UE sui diritti delle vittime. Tuttavia, esistono ulteriori direttive comunitarie che vertono o incidono sui diritti delle vittime di reato senza regolare permesso di soggiorno.

La direttiva sulle sanzioni per datori di lavoro 2009/52/CE crea norme che disciplinano le sanzioni per quei datori che impiegano persone in condizione di soggiorno irregolare. Si tratta di un'estensione delle norme punitive nel quadro normativo dell'UE in materia di immigrazione. Tuttavia, la direttiva include anche disposizioni che salvaguardano i diritti dei lavoratori in condizione di soggiorno irregolare, ad esempio ribadendo il loro diritto a un salario minimo. L'articolo 13 stabilisce che tutti i lavoratori devono avere accesso a meccanismi di denuncia efficaci: «Gli Stati membri provvedono affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, sia direttamente, sia attraverso terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni o un'autorità competente dello Stato membro, qualora previsto dalla legislazione nazionale». Ai sensi della direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro, quindi, tutti i lavoratori che subiscono violazioni dei diritti del lavoro, a prescindere dal fatto che si trovino o meno in condizioni di sfruttamento lavorativo grave, hanno diritto a mezzi di ricorso efficaci. Le restrizioni all'accesso alla giustizia riducono il potere contrattuale dei lavoratori nei confronti dei loro datori di lavoro, mentre la capacità di procedere penalmente contro questi ultimi può impedire l'escalation delle pratiche di sfruttamento. La FRA ha esortato gli Stati membri a dare priorità ai diritti fondamentali rispetto alle questioni di gestione dell'immigrazione e a consentire l'accesso a «tutti i meccanismi di giustizia»³⁰. L'articolo 13 stabilisce inoltre che, per alcuni reati, «gli Stati membri definiscono ai sensi della legislazione nazionale le condizioni alle quali possono essere concessi, caso per caso, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi implicati», con modalità comparabili a quanto previsto dalla legislazione dell'UE contro la tratta di esseri umani (descritta qui di seguito).

La direttiva anti-tratta 2004/81/CE riguarda specificamente i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o del traffico di esseri umani. Ai sensi dell'articolo 8, a una vittima di

2. Strategia dell'UE sui diritti delle vittime

Il 24 giugno 2020 l'UE ha lanciato la sua prima strategia sui diritti delle vittime (2020-2025)³². Un pilastro importante della strategia è «il rafforzamento dei diritti delle vittime di reato», anche attraverso la creazione di «un ambiente sicuro affinché le vittime possano denunciare i reati». La strategia riconosce diverse categorie di 'vittime vulnerabili' e include tra queste anche le persone senza regolare permesso di soggiorno:

I migranti irregolari che diventano vittime di reato si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità e possono avere difficoltà ad accedere alla giustizia. Se denunciano un reato alla polizia, può essere loro ordinato di tornare nel loro paese d'origine. Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime, questi ultimi valgono per tutte le vittime in maniera non discriminatoria, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno. Ciò vale anche per i minori non accompagnati. Nel quadro della strategia, la Commissione Europea si impegna a valutare gli strumenti a livello dell'UE per migliorare la denuncia di reati e l'accesso a servizi di assistenza da parte delle vittime, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno. In particolare, la Commissione promuoverà lo scambio di buone pratiche

30 FRA (2019), *Severe Labour Exploitation: Workers' Perspectives* (Sfruttamento lavorativo grave: la prospettiva dei lavoratori).

31 Ibidem.

32 [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 \(2020-2025\)](#).

tratta può essere rilasciato un titolo di soggiorno in base a determinate condizioni preliminari (oltre a quella di essere stata vittimizzata), come la volontà di collaborare con le autorità e di interrompere tutti i rapporti con i sospetti trafficanti o contrabbandieri. È facoltativo per gli Stati membri rinnovare il permesso di soggiorno una volta che non è più necessaria l'assistenza della vittima nel procedimento penale. La direttiva 2011/36/UE è complementare alla direttiva anti-tratta 2004/81/CE e fornisce un quadro giuridico comune per la prevenzione e il perseguimento penale della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, in base al quale (considerando 18) le vittime senza regolare permesso di soggiorno hanno diritto all'assistenza e al sostegno incondizionato almeno durante un periodo di riflessione.

La direttiva 2008/115/CE stabilisce norme comuni sul rimpatrio o l'espulsione delle persone presenti irregolarmente sul territorio dell'UE e ha carattere vincolante in tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda. Tra le altre cose, stabilisce diritti procedurali e crea l'obbligo per gli Stati membri di evitare il "limbo giuridico", sia rimpatriando una persona che soggiorna irregolarmente, sia concedendole un titolo di soggiorno. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sul rimpatrio, gli Stati membri possono «in qualsiasi momento» rilasciare un permesso di soggiorno a una persona in condizione di soggiorno irregolare per motivi umanitari o caritatevoli. Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, ad astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio fino al completamento della procedura che rilascerebbe o rinnoverebbe un permesso. L'articolo 6, paragrafo 4, non riguarda specificamente le vittime di reato, ma i diritti di queste sono rilevanti ai fini dell'arresto e dell'emissione di una decisione di rimpatrio, oggetto dell'articolo 6. Il manuale sul rimpatrio, pubblicato dalla Commissione europea per fornire agli Stati membri degli orientamenti sull'attuazione della direttiva sul rimpatrio, indica chiaramente che gli obiettivi della direttiva devono essere bilanciati con altri interessi legittimi, compreso «l'interesse dello Stato di contrastare la criminalità». Il manuale fa esplicito riferimento al documento della FRA *L'arresto dei migranti irregolari – considerazioni sui diritti fondamentali*, che raccomanda agli Stati di «introdurre la possibilità, per le vittime o i testimoni di un reato, di presentare denuncia senza temere di essere fermati». La direttiva sul rimpatrio è sotto la supervisione dei legislatori dell'UE da settembre 2018, quando la Commissione europea ha introdotto una proposta di rifusione della direttiva sul rimpatrio. Un progetto di relazione della relatrice On. Tineke Strik è stato pubblicato nel febbraio 2020³¹, ma al momento della scrittura non era ancora stata votata in plenaria a causa dei ritardi dovuti al COVID-19. La riforma della direttiva sul rimpatrio potrebbe fornire un potenziale contributo alla denuncia in sicurezza, ad esempio in relazione alla capacità degli Stati membri di rilasciare un permesso di soggiorno (art. 6.4) o di astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio (art. 6.5).

tra gli Stati membri al fine di dissociare la denuncia dei reati dalla procedura di rimpatrio senza compromettere l'efficacia di tali procedure³³.

La strategia affronta direttamente un dilemma cruciale in cui si imbatte una persona senza permesso di soggiorno che è vittima di reato, vale a dire il problematico e duplice ruolo delle forze dell'ordine in molti Stati membri: da un lato, quello di far rispettare le norme sull'immigrazione a danno delle persone in condizione di soggiorno irregolare che si trovano sul territorio di uno Stato; dall'altro, quello di assistere chi è sopravvissuto affinché possa accedere ai servizi, alle tutele e alla giustizia. Privilegiare il primo ruolo indebolisce sistematicamente il secondo.

Nel quadro della strategia, la Commissione Europea si impegna a valutare gli strumenti a livello dell'UE per «migliorare la denuncia di reati e l'accesso a servizi di assistenza da parte delle vittime che sono migranti», indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno, e per promuovere lo scambio di pratiche tra gli Stati membri. L'UE proporrà anche una nuova legislazione sulla denuncia in sicurezza entro il 2022, se necessario.

La strategia istituisce un coordinatore per i diritti delle vittime, nonché una piattaforma dei diritti delle vittime composta da più attori per sostenere l'attuazione della strategia attraverso l'instaurazione di un dialogo con le

33 È degno di nota il fatto che la strategia include anche le vittime in stato di detenzione tra le vittime 'vulnerabili': «Un altro gruppo di vittime in una situazione di particolare vulnerabilità è costituito dalle vittime di reati commessi in carcere. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, ogni anno il 25% dei carcerati è vittima di violenze. Il loro accesso alla giustizia è spesso limitato. Sono isolati, stigmatizzati e hanno un accesso limitato alle informazioni. Nel quadro della presente strategia, la Commissione esaminerà i mezzi per fornire un'assistenza e una protezione efficaci delle vittime in stato di detenzione, quali protocolli per la protezione delle vittime in carcere e l'istituzione di organismi indipendenti nel settore penitenziario per indagare sui reati commessi durante lo stato di detenzione. La Commissione promuoverà inoltre la formazione del personale penitenziario nel quadro della prossima strategia per la formazione giudiziaria europea».

autorità nazionali competenti e le organizzazioni e ONG che si occupano di assistenza specialistica e diritti delle vittime. La strategia fornisce, pertanto, un importante quadro di riferimento per migliorare la comprensione dei diritti delle persone senza permesso di soggiorno ai sensi della direttiva sulle vittime e lo scambio di informazioni sulle misure che promuovono i loro diritti, in modo da coinvolgere in maniera significativa le organizzazioni della società civile che hanno esperienza nel lavorare con le comunità interessate. Fornisce, inoltre, una base per nuove proposte legislative che chiariscano e persino rafforzino i diritti delle persone senza regolare permesso di soggiorno in Europa, in modo da favorirne la sicurezza, le tutele e l'accesso alla giustizia.

3. Strategia dell'UE per la parità di genere

Il 5 marzo 2020, l'UE ha adottato una strategia per la parità di genere che «delinea le azioni principali da intraprendere nei prossimi 5 anni e si impegna a garantire che la Commissione includa una prospettiva di uguaglianza in tutti i settori di azione dell'UE»³⁴. La strategia pone particolare enfasi sulla violenza contro le donne e le ragazze, che è una chiara priorità della Commissione³⁵, la quale è decisa a compiere progressi in questo settore sbloccando, tra le altre cose, la situazione di stallo politico in seno al Consiglio dell'Unione Europea che ha 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).

La Convenzione di Istanbul, entrata in vigore il 1° agosto 2014, è il primo strumento giuridico completo sulla violenza contro le donne e le ragazze. Gli Stati che scelgono di aderire alla Convenzione devono adeguare le leggi nazionali alle sue disposizioni e assicurarsi che siano applicate nei loro paesi in modo da favorire tutte le donne. Aderendo alla Convenzione di Istanbul, gli Stati si accordano su standard vincolanti per prevenire la violenza contro le donne e proteggere le sopravvissute; e per garantire la disponibilità di servizi come linee telefoniche di emergenza, rifugi, assistenza medica, consulenza e assistenza legale. A novembre 2020, 34 Stati hanno ratificato la convenzione (tra cui 21 Stati membri dell'UE) e altri 12 l'hanno firmata.

La Convenzione di Istanbul è significativa per le donne senza permesso di soggiorno e per le donne con uno status precario, perché richiede espressamente un'attuazione senza discriminazioni fondate sullo status migratorio (articolo 4), e obbliga gli Stati a permettere alle donne il cui status dipende dal partner o dal coniuge violento di ottenere uno status di soggiorno autonomo, nonché di rilasciare un permesso di soggiorno rinnovabile alle vittime quando ciò sia necessario «in considerazione della loro situazione personale» (articolo 59).

Il 4 marzo 2016, la Commissione europea ha proposto³⁶ che l'UE diventi parte firmataria della Convenzione di Istanbul per fornire un mandato per una migliore raccolta di dati a livello europeo sulla portata e sulla natura della violenza contro le donne e per responsabilizzare maggiormente l'UE a livello internazionale. L'UE ha pubblicato una tabella di marcia³⁷ che illustra le argomentazioni a favore dell'adesione. Il 13 giugno 2017 l'Unione europea ha firmato la Convenzione di Istanbul³⁸ sulla base delle decisioni del Consiglio dell'UE adottate l'11 maggio 2017 sugli articoli relativi all'asilo, ai rifugiati, al respingimento e alla cooperazione in materia di giustizia penale. Tuttavia, il processo di adesione è stato bloccato in seno al Consiglio dell'UE a causa di controversie tra gli Stati membri.

Se questa situazione di stallo politico non verrà superata, nel 2021 la Commissione europea presenterà proposte legislative per affrontare le carenze delle norme UE in materia di violenza contro le donne e le ragazze, con l'obiettivo di codificare efficacemente alcune delle disposizioni della Convenzione di Istanbul. La Convenzione mira al rafforzamento dei diritti e della 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.

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

35 [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](#).

36 Comunicato stampa, 4 marzo 2016, «[La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne](#)».

37 DG JUST (ottobre 2015), *Roadmap: (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)* (Tabella di marcia: (Possibile) adesione dell'UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)).

38 Comunicato stampa, 13 giugno 2017, «[EU signs the Istanbul Convention](#)» (L'UE firma la Convenzione di Istanbul).

Disposizioni fondamentali del Consiglio d'Europa - Convenzione di Istanbul

- È un **diritto fondamentale** di tutte le persone vivere libere dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata (articolo 4).
- La Convenzione deve essere attuata **senza alcuna discriminazione**, incluso lo status di migrante o di rifugiato (articolo 4).
- La messa a disposizione dei servizi **non deve essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare** contro l'autore del reato (articolo 18).
- Gli Stati devono garantire che le donne siano consapevoli e possano avvalersi dei **meccanismi** regionali e internazionali **per denunciare, in maniera individuale e collettiva, le violenze subite** (articolo 21).
- Le donne hanno diritto a **mezzi di ricorso** civili (articolo 29) e a **risarcimenti** (articolo 30) da parte degli autori del reato, compreso il risarcimento da parte dello Stato, se del caso.
- Le donne il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner devono avere accesso a un **permesso di soggiorno autonomo** e alla sospensione della procedura di espulsione avviata in relazione alla perdita dello status di residente dipendente dal coniuge (articolo 59).
- Gli Stati hanno l'ampio obbligo di **prevenire la violenza** con misure che sradichino i pregiudizi, gli stereotipi e i costumi legati alla violenza contro le donne attraverso campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'educazione e la formazione di professionisti che sono in contatto con le vittime o i colpevoli (articolo 12-17).
- Gli Stati sono obbligati a **raccogliere regolarmente dati comparabili e disaggregati** sulla natura e l'estensione della violenza contro le donne per orientare l'azione politica e monitorare l'attuazione delle misure per affrontare la violenza contro le donne (articolo 11).
- Gli Stati riconoscono il ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative (ONG) e delle organizzazioni della società civile (OSC) nel fornire assistenza e servizi alle vittime. Pertanto, devono attuare **politiche per un'efficace cooperazione interistituzionale** al fine di garantire un approccio integrato e globale (articoli 7 e 9) e di sostenere il lavoro delle ONG (articolo 9); nonché **stanziare risorse finanziarie e umane adeguate** alle attività svolte dalle autorità, dalle ONG e dalle OSC interessate (articolo 8).
- Gli Stati devono fornire alle donne **informazioni sui servizi di sostegno** e sulle misure legali disponibili in una lingua che comprendono (articolo 19).
- Le donne hanno **diritto a servizi di supporto generali**, compresa la consulenza legale e psicologica gratuita e riservata, l'assistenza finanziaria, l'alloggio, l'istruzione, la formazione, l'assistenza sanitaria e i servizi sociali (articolo 20).
- Le donne hanno **diritto a servizi specializzati**, nonché all'accesso alle case rifugio e a linee telefoniche di sostegno operanti 24 ore su 24, sette giorni alla settimana, per ricevere consulenze in modo riservato (articoli 22, 23, 24, 26).
- Gli Stati devono garantire che **le case rifugio siano facilmente accessibili e in numero sufficiente**, nonché adeguatamente distribuite sul territorio nazionale (articolo 23).
- Gli Stati devono garantire **indagini e azioni penali efficaci** senza indugio e la disponibilità di ordinanze di restrizione o protezione per le vittime (articoli 50 e 53).

4. Piano d'azione dell'UE contro il razzismo

Il 18 settembre 2020, l'UE ha lanciato il Piano d'azione contro il razzismo per il periodo 2020-2025, annunciando che è «il momento di riconoscere e agire contro il dilagare del razzismo e della discriminazione razziale» in Europa³⁹. Il piano d'azione riconosce e affronta le preoccupazioni riguardanti «il rapporto tra gli organi di contrasto e le minoranze» e si sofferma sul problema della profilazione illegale e discriminatoria⁴⁰.

La direttiva dell'UE sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE) proibisce la discriminazione fondata sull'origine razziale ed etnica nei settori dell'occupazione e dell'impiego, dell'istruzione, della protezione sociale, compresa l'assistenza sanitaria, del vantaggio sociale, della fornitura di beni e servizi disponibili al pubblico, compresi gli alloggi, e dell'accesso agli stessi; e obbliga gli Stati membri a designare organismi indipendenti per assistere le vittime di discriminazione, promuovere l'uguaglianza e produrre relazioni e raccomandazioni. In particolare, la direttiva sull'uguaglianza razziale non affronta la discriminazione da parte delle forze dell'ordine. La direttiva include anche un'eccezione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2⁴¹, che consente un trattamento differenziato sulla base della nazionalità. Come è stato osservato:

Sebbene le decisioni sull'immigrazione devono essere prese sulla base della nazionalità, questa ampia esclusione della discriminazione basata sulla nazionalità crea notevoli lacune nella protezione dei migranti e può, per così dire, mascherare forme di discriminazione basate sull'origine etnica e razziale come differenze presuntamente legittime basate sulla nazionalità. Per esempio, ai fini dei controlli sull'immigrazione, vengono spesso fermate dalla

polizia quelle persone che “sembrano straniere”, vale a dire, nella pratica, quelle persone che non hanno un aspetto bianco. In un'Europa sempre più multietnica, questa pratica impone un ingiusto onere di attenzione da parte delle forze dell'ordine ai gruppi minoritari, in particolare quando agli agenti di polizia di molti paesi viene ordinato di identificare e fermare gli immigrati [irregolari] per procedere, poi, con l'espulsione.⁴²

Il piano d'azione evidenzia che, nel 2021, la Commissione riferirà sull'attuazione della direttiva ed esaminerà delle proposte legislative entro il 2022 per colmare le lacune, con particolare attenzione a possibili nuove norme per rafforzare il ruolo e l'indipendenza degli organismi nazionali incaricati di garantire l'efficacia dei diritti delle vittime di discriminazione.

Il piano d'azione considera anche i rischi legati alle nuove tecnologie che possono portare a ulteriori discriminazioni, indicando l'esempio di un processo decisionale basato sulle macchine che può portare a risultati distorti e alla discriminazione. Riconosce che, nonostante queste fondate preoccupazioni, la «Commissione e l'agenzia EU-LISA stanno studiando tecnologie di riconoscimento facciale da utilizzare nei grandi sistemi informatici dell'UE per la gestione delle frontiere e la sicurezza». Rileva che l'UE proporrà un quadro legislativo che affronti i rischi di distorsione e discriminazione e riconosce che «[l']identificazione biometrica remota e altre tecnologie di sorveglianza intrusiva potrebbero essere annoverate tra le applicazioni di IA ad alto rischio che dovrebbero soddisfare requisiti specifici ed essere sottoposte a una valutazione di conformità ex ante». Questo breve riferimento è eloquente e può considerarsi un ammiccamento alle preoccupazioni che sono state espresse in molti ambienti per l'uso crescente di tecnologie digitali invasive e il trattamento su larga scala di dati personali a sostegno dei controlli

39 [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.](#)

40 Vedasi, ad esempio, «Synthesis of the IPCAN seminar on 14 December 2018: Police conduct of law enforcement services in their relationships with migrants in Europe (Sintesi del seminario dell'IPCAN del 14 dicembre 2018: Deontologia delle forze dell'ordine in relazione ai migranti in Europa)».

41 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2: «La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati».

42 ENAR, scheda informativa 40 (giugno 2009), *Ethnic Profiling* (Profilazione etnica).

sull'immigrazione⁴³, che rivela la crescente commistione dei programmi dell'UE per la migrazione e la sicurezza⁴⁴, in un modo che stigmatizza ulteriormente i non cittadini e favorisce una maggiore profilazione illegale e discriminatoria contro le minoranze razziali, etniche e religiose – quelle che più probabilmente sono percepite come “straniere”. La portata, la complessità e l'opacità di queste iniziative hanno anche sollevato preoccupazioni sulla responsabilità⁴⁵.

Il piano d'azione contro il razzismo affronta il razzismo strutturale, riconoscendone le radici storiche ed evidenziando la necessità di adottare un approccio intersezionale per combatterlo efficacemente. Il piano si impegna a integrare le questioni di uguaglianza razziale in tutti i settori delle politiche dell'UE – compresa la migrazione – attraverso il lavoro della task force dell'UE per la parità, istituita nel 2019. È previsto un impegno più approfondito con diversi soggetti interessati, tra cui le organizzazioni della società civile attive nella lotta contro il razzismo, e sarà nominato un coordinatore per il contrasto al razzismo per sostenere l'attuazione del piano d'azione. Nell'ambito del piano, la Commissione organizzerà anche un vertice sul razzismo nel 2021 e presenterà entro il 2022 proposte legislative per affrontare le carenze della normativa comunitaria sull'uguaglianza razziale.

Il piano d'azione promette di fare un vero e proprio bilancio delle origini razziste e coloniali del moderno sistema d'immigrazione. Secondo il relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo:

Oltre alle manifestazioni contemporanee di discriminazione razziale determinate dall'etno-nazionalismo esplicito e implicito nel contesto della cittadinanza e dello status migratorio, i retaggi storici rimangono operativi. Soprattutto nei territori delle ex colonie, le leggi sulla cittadinanza e sulla nazionalità di lunga data spesso discriminano i popoli indigeni o le persone appartenenti a minoranze razziali ed etniche, in modi che rafforzano le concezioni etno-nazionalistiche dell'appartenenza politica⁴⁶.

Le aspettative di una significativa valutazione critica della politica migratoria dell'UE basata su questa prospettiva devono essere mitigate dal fatto che all'ambizioso linguaggio e alla lodevole portata del piano d'azione non corrispondono nuove risorse. Al contrario, il piano si basa principalmente sulla legislazione vigente e sui meccanismi attuali dell'UE, come il lavoro dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE e del gruppo di alto livello sulla lotta al razzismo, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza. Per contro, il patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo, annunciato lo stesso giorno e che introduce molteplici misure legislative e non legislative, rappresenta un formidabile investimento per aumentare la sicurezza delle frontiere dell'UE. Ciononostante, gli impegni espressi nel piano d'azione hanno il potere di dare forma a proposte legislative significative che rafforzino la potenziale normativa dell'UE contro il razzismo entro il 2022, così da sortire un effetto positivo sui migranti irregolari che sono vittime di discriminazione razziale sia individuale che sistemica, perpetrata anche dalle forze dell'ordine.

43 Cfr. nota 14.

44 Matthias Monroy, 16 luglio 2020, «EU Presidency: Germany advocates 'European Police Partnership'» (Presidenza UE: la Germania sostiene un "partenariato europeo di polizia"), *Digsite*36.

45 FRA (2017), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security* (Diritti fondamentali e interoperabilità dei sistemi informatici dell'UE: frontiere e sicurezza), relazione sull'interoperabilità.

46 Consiglio per i diritti umani (2018), *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* (Relazione del Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza correlata), pagina 49.

II. OTTENERE L'EFFETTO DESIDERATO: DALLE POLITICHE ALLE PRATICHE

Per raggiungere l'obiettivo della Commissione europea di ottenere un «ambiente sicuro» per la denuncia dei reati e un «rafforzamento dei diritti delle vittime»⁴⁷, in particolare quelle senza permesso di soggiorno, in modo che queste possano esercitare efficacemente i diritti stabiliti dalla legislazione comunitaria, sono necessarie tre cose:

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 civili⁴⁸, organismi per la parità, azioni di giustizia riparativa e strategie comunitarie incentrate sugli interessi della persona vittimizzata.

Questa sezione prenderà in esame ciascuno di questi tre punti chiave.

Framework sul safe reporting >

⁴⁷ Strategia dell'UE sui diritti delle vittime, cfr. nota 32.

⁴⁸ 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).

DENUNCIARE IN SICUREZZA

GIUSTIZIA, SICUREZZA E TUTELE PER OGNI PERSONA

— CRIMINALIZZARE LE PERSONE SENZA PERMESSO DI SOGGIORNO —
NE COMPROMETTE LA SICUREZZA E NE FAVORISCE LO SFRUTTAMENTO



Quando si rivolgono alla polizia, le persone senza documenti di soggiorno corrono il rischio di essere espulse. Per questo motivo, spesso rinunciano a chiedere aiuto



Questo fa aumentare il rischio che vengano maltrattate e sfruttate



Chi le maltratta (p. es. il datore di lavoro, il locatore, il coniuge) non teme alcuna conseguenza



INSICUREZZA

Le persone, le loro famiglie e le loro comunità si sentono insicure e vulnerabili

— COSA SIGNIFICA DENUNCIARE IN SICUREZZA? —

Significa privilegiare la giustizia, la sicurezza e la tutela delle vittime con uno status precario

1

ACCESSO INCONDIZIONATO A SERVIZI GLOBALI DI SOSTEGNO E TUTELA

Garantire che tutte le vittime di reato senza regolare permesso di soggiorno possano accedere ai servizi di sostegno e tutela disponibili (compresi i permessi speciali per le vittime di reato) senza limitazioni legate al tipo di reato commesso o alla loro volontà di collaborare, o non collaborare, con le autorità giudiziarie nell'ambito di un'inchiesta penale.



2

RESPONSABILITÀ E RICONOSCIMENTO DEL DANNO

Adottare un approccio all'accesso alla giustizia che favorisca la responsabilità e il riconoscimento del danno, anche attraverso procedimenti civili, organismi per la parità, azioni di giustizia riparativa e strategie comunitarie incentrate sugli interessi della persona vittimizzata.

3

PROTEZIONE DALL'ESPULSIONE

Istituire misure (o «firewall») che tutelino le vittime senza permesso di soggiorno dal rischio di espulsione se collaborano con le autorità giudiziarie o altri operatori del sistema di giustizia penale, attraverso riforme strutturali e in collaborazione con organizzazioni indipendenti specializzate, che possano agire da intermediari e il cui interesse è unicamente volto al benessere della vittima.

— PERCHÉ SERVONO MISURE PER DENUNCIARE IN SICUREZZA? —

Denunciare in sicurezza è il fondamento stesso di una risposta che metta al centro le vittime e ne favorisca la giustizia, la tutela e la sicurezza, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno.



Fiducia nelle pubbliche istituzioni



Comunità sicure



Maggiore responsabilità per il danno provocato



Uso più efficiente delle risorse



Sostegno e indirizzamento delle vittime di reato



Sicurezza pubblica come priorità

— LA LEGISLAZIONE EUROPEA PROTEGGE TUTTE LE VITTIME —

Ai sensi della **direttiva sui diritti delle vittime**, ogni vittima di reato ha diritto a:



Denunciare il reato in modo sicuro



Essere assistita gratuitamente e in maniera confidenziale



Ricevere informazioni in maniera comprensibile



Essere protetta da ulteriori vittimizzazioni



Essere trattata con rispetto

Ai sensi del **Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD)**, nessuna vittima o testimone deve temere che i propri dati personali, rivelati quando si rivolgono ai servizi di supporto e alla giustizia, siano usati contro di loro ai fini dell'applicazione della normativa sull'immigrazione.

1. Garantire l'accesso ai servizi di assistenza e alle tutele per le vittime senza permesso di soggiorno

Garantire l'accesso ai servizi di assistenza e alle tutele per le vittime senza permesso di soggiorno

Come abbiamo visto sopra, la direttiva sulle vittime offre una definizione molto ampia di 'vittima', che comprende qualsiasi persona fisica che abbia subito un danno causato da un reato. Inoltre, una «persona dovrebbe essere considerata vittima indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia identificato, catturato, perseguito o condannato e indipendentemente dalla relazione familiare tra loro» (considerando 19).

Tutte le vittime, ai sensi dell'articolo 8, hanno diritto a servizi di assistenza gratuiti e riservati, compresi i servizi specialistici, e gli Stati devono garantire che l'accesso a «qualsiasi servizio di assistenza alle vittime non sia subordinato alla presentazione da parte della vittima di formale denuncia» alle autorità. Ai sensi dell'articolo 9, tali servizi dovrebbero consistere, come minimo, in informazioni, consigli e assistenza per l'accesso ai mezzi di ricorso; sostegno emotivo e psicologico; consigli relativi alla prevenzione della vittimizzazione secondaria e ripetuta; alloggio; e assistenza integrata e mirata per le vittime con esigenze specifiche (come le vittime di violenza sessuale, violenza di genere, violenza nelle relazioni), come il sostegno e la consulenza in caso di traumi.

Nonostante il diritto di accedere ai servizi di assistenza, senza condizioni, sia chiaramente stabilito dalla direttiva, le vittime senza permesso di soggiorno incontrano notevoli ostacoli nella pratica. Nel caso delle vittime di tratta, ad esempio, il loro diritto a beneficiare dei vari servizi e delle tutele previste dalla legislazione nazionale dipende da ulteriori considerazioni, al di là dell'essere state vittimizzate, ovvero dalla loro disponibilità a collaborare nell'ambito delle indagini.

In base all'articolo 6 della direttiva UE del 2004⁴⁹ che istituisce il permesso di soggiorno per le vittime della tratta, gli Stati devono concedere un «periodo di riflessione» per consentire alla vittima «di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti». Durante questo periodo (di solito tra i 3 e i 6 mesi), alle vittime di tratta devono essere concesse risorse per garantire loro la sussistenza e l'accesso alle cure mediche urgenti, facendo attenzione alle «esigenze particolari delle persone più vulnerabili» (articolo 7, paragrafo 1). Secondo l'articolo 12, chi sopravvive alla tratta deve avere accesso ai programmi o regimi esistenti a livello nazionale «aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale, compresi, eventualmente, corsi intesi a migliorare la loro capacità professionale, oppure la preparazione al ritorno assistito nel paese di origine».

49 [DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.](#)

PRATICHE PROMETTENTI

RIQUADRO 1 Centri di assistenza per le vittime di violenza sessuale (SACC) in Belgio: assistenza globale per tutte le vittime di violenza sessuale, indipendentemente dal loro status

In seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul da parte del Belgio, nel 2017 sono stati istituiti tre centri di assistenza per le vittime di violenza sessuale (SACC) nelle città di Bruxelles, Gand e Liegi, per fornire assistenza forense, medica e psicologica acuta alle persone sopravvissute a quest'esperienza traumatica, sulla base delle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)⁵⁰. Il personale sanitario dei centri è coadiuvato da personale specializzato in salute fisica e mentale. Oltre a fornire le cure necessarie, i centri lavorano con ispettori giudiziari e della polizia specializzati per assistere le vittime che desiderano presentare una denuncia. Tuttavia, la presentazione di una denuncia non è necessaria per poter beneficiare dell'assistenza.

Questi centri sono stati creati per affrontare la natura frammentaria dell'assistenza alle vittime di violenza sessuale in Belgio. Nel corso del primo anno, i SACC hanno assistito 930 vittime, di cui un terzo erano minori⁵¹. Il 35% di questi si è presentato ai centri autonomamente, mentre il 41% è stato indirizzato dalla polizia. I servizi sono forniti indipendentemente dallo status della vittima in materia di soggiorno⁵². Sebbene varie donne migranti abbiano utilizzato il servizio durante la fase pilota, la mancanza di adeguate misure di protezione per le sopravvissute senza permesso di soggiorno regolare e della rassicurazione di poter denunciare i reati in sicurezza rappresenta per loro un ostacolo al momento della denuncia della loro vittimizzazione⁵³. Entro la fine del 2020, i SACC avevano già assistito oltre 3.000 sopravvissuti.

Essendo stato completato il progetto pilota, il governo belga si è impegnato a fornire finanziamenti strutturali per i SACC a partire da marzo 2020 e a estendere il modello in modo tale che, entro il 2023, ci saranno SACC in ogni circoscrizione giudiziaria del paese⁵⁴.

In linea di principio, il periodo di riflessione a disposizione delle vittime di tratta è una misura positiva. È incentrato sulla gestione del danno subito dalla vittima e offre una finestra di tempo per concentrarsi sul recupero. Questo lasso temporale consente alle persone sopravvissute che potrebbero aver subito un trauma importante di concentrarsi sul riprendersi e ritrovare stabilità, così da poter considerare meglio le opzioni a loro disposizione e prendere decisioni più consapevoli sul proprio futuro. Tra le opzioni si annoverano la domanda di asilo o la richiesta di regolarizzazione del proprio status. Alcune delle persone sopravvissute scelgono di collaborare alle indagini nell'ambito del procedimento penale; altre scelgono di tornare nel proprio paese d'origine. Quale che sia la loro scelta, sono meglio preparate a sostenerla se hanno avuto il tempo e il sostegno di cui hanno bisogno.

Nella pratica, tuttavia, le ONG rilevano gravi falle nel sistema. In primo luogo, molte vittime di tratta non vogliono interagire con la polizia per una serie di

ragioni, tra cui la paura e la diffidenza a volte dovute a precedenti esperienze negative⁵⁵, o preoccupazioni per la loro sicurezza o per quella dei loro cari. Anche se il periodo di riflessione ha lo scopo ultimo di dare il tempo a una persona sopravvissuta di decidere se collaborare con le forze dell'ordine nel procedimento penale, tale collaborazione con le autorità di solito è fondamentale per poter ottenere il riconoscimento dello status di potenziale vittima e ottenere, così, un periodo di riflessione. Inoltre, la disponibilità e la durata di un permesso di soggiorno per le vittime di tratta dipendono di norma dalle decisioni e dalle esigenze delle forze dell'ordine e dei pubblici ministeri, piuttosto che da considerazioni legate al risarcimento e alla prevenzione di ulteriori danni per la vittima. Poiché il loro permesso di soggiorno è temporaneo e generalmente vincolato al procedimento penale, le persone sopravvissute esitano a rendersi vulnerabili in questo modo, a causa dell'incertezza su ciò che accadrà loro quando il permesso scadrà a seguito del termine del procedimento penale.

50 OMS, Linee Guida sull'assistenza medico-legale per le vittime di violenza sessuale, Ginevra, Organizzazione mondiale della sanità, 2003.

51 S Baert, K Roelens, C Gilles, V Bay, I Keygnaert, «Piloting Sexual Assault Care Centres in Belgium: Who do they reach and what care is offered?» (Fase pilota dei centri di assistenza per le vittime di violenza sessuale in Belgio: a chi si rivolgono e che assistenza forniscono?), *European Journal of Public Health*, volume 29, inserto 4, novembre 2019.

52 Ibidem.

53 Corrispondenza, Ines Keygnaert, University of Ghent.

54 Ibidem.

55 ICRSE (2020), *Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe* (Vittime indegne? Relazione comunitaria sui lavoratori del sesso migranti vittime di reato in Europa).

Molte vittime senza permesso di soggiorno che subiscono maltrattamenti e persino violenze non raggiungeranno la categoria di vittime di tratta; e anche alcune di quelle che hanno subito la tratta non potranno beneficiare della protezione prevista dalla legislazione anti-tratta di alcuni Stati⁵⁶.

In Germania, alcune ONG a cui si rivolgono normalmente le forze dell'ordine affinché forniscano assistenza alle persone sopravvissute hanno accettato il compito di identificare formalmente le vittime di tratta, per evitare che queste debbano interagire con le forze dell'ordine⁵⁷. Assumere questo ruolo di identificazione, tuttavia, presenta dei rischi, poiché potrebbe modificare la natura del rapporto che queste organizzazioni hanno con i loro clienti, trasformandole da un semplice fornitore di servizi in un ente che risponde alle autorità nel momento in cui decide chi può beneficiare di specifiche tutele.

CONCETTI PRINCIPALI

Coerentemente con la definizione non restrittiva di 'vittima' della direttiva sulle vittime, le vittime di reati senza regolare permesso di soggiorno hanno il diritto di accedere, senza ostacoli o condizioni, ai servizi e all'assistenza di cui necessitano, compresa l'assistenza nell'individuare le vie percorribili per regolarizzare il loro status. Il loro accesso ai servizi e all'assistenza non deve essere condizionato al tipo di reato commesso contro di loro o alla loro volontà di collaborare con le forze dell'ordine o nell'ambito dei procedimenti giudiziari. Seppur inserito all'interno di un quadro di riferimento imperfetto, il periodo di riflessione a disposizione delle vittime di tratta dimostra l'importanza dell'accesso a servizi globali «aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale» (art. 12 della direttiva 2004/81/CE), così da consentire alle vittime di raggiungere un certo grado di stabilità, di esaminare le opzioni disponibili e di disporsi ad affrontare il futuro in un modo che favorisca la loro inclusione.

Permessi di soggiorno per alcune vittime di reato

Come già osservato in precedenza (si veda la sezione *Direttiva dell'UE sulle vittime*), la direttiva sulle vittime non prevede di per sé dei permessi di soggiorno per le vittime, bensì afferma che la denuncia del reato e la partecipazione al procedimento penale non creano diritti in ordine allo status della vittima in materia di soggiorno.

Tuttavia, varie direttive dell'UE contengono disposizioni per il rilascio di permessi di soggiorno a vittime di determinati reati: tra queste, la direttiva sui diritti dei cittadini⁵⁸ e la direttiva sul ricongiungimento familiare⁵⁹ (per le persone a carico del partner sopravvissute alla violenza coniugale), la direttiva anti-tratta del 2004 (per le vittime di tratta di esseri umani, come abbiamo visto) e la direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro (per le vittime di sfruttamento lavorativo). La direttiva sul rimpatrio consente ai singoli Stati membri di rilasciare «in qualsiasi momento» permessi di soggiorno a persone in condizione di soggiorno irregolare per motivi caritatevoli o umanitari.

Alcuni Stati membri hanno ratificato la Convenzione anti-tratta⁶⁰ e la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. Entrambi i trattati impongono agli Stati firmatari di rilasciare permessi di soggiorno alle vittime di tratta e di violenza di genere, rispettivamente, se necessario per via della loro «situazione personale» – in altre parole, per motivi legati alla loro tutela – e nell'ottica della collaborazione con le autorità. Tutti gli Stati membri dell'UE sono anche firmatari della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), che stabilisce garanzie di accesso alla giustizia per tutte le donne, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno⁶¹. Alcune giurisdizioni hanno anche previsto dei permessi speciali per le vittime di una più ampia serie di reati.

56 L'articolo 10, paragrafo 2, della [direttiva anti-tratta dell'UE del 2011](#) impone agli Stati membri di stabilire la competenza giurisdizionale per i reati di tratta di esseri umani commessi sul loro territorio oppure da uno dei loro cittadini. Tuttavia, si limita ad *autorizzarli* a farlo per i reati commessi al di fuori del loro territorio, qualora siano commessi contro uno dei loro cittadini o una persona che risiede abitualmente sul suo territorio, a beneficio di un ente stabilito sul suo territorio o qualora l'autore del reato risieda abitualmente sul suo territorio. Pertanto, una vittima la cui situazione non soddisfa i requisiti della normativa nazionale non sarà riconosciuta come vittima di tratta e la polizia non indagherà a seguito della sua denuncia.

57 Intervista, Lea Rakovsky, Ban Ying.

58 [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

59 [DIRETTIVA 2003/86/CE DEL CONSIGLIO del 22 settembre 2003](#) relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

60 [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani](#).

61 [Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna](#), 1979.

I permessi di soggiorno sono uno strumento importante per assicurare un ricorso efficace alle vittime con uno status precario. Essi cercano di affrontare la riluttanza di una vittima con uno status precario a farsi avanti – riluttanza legata al rischio di andare in contro a conseguenze sul fronte dei controlli d'immigrazione. In considerazione della vulnerabilità associata a uno status precario in materia di soggiorno, i permessi possono essere visti non solo come un risarcimento per una precedente vittimizzazione, ma anche come uno strumento per la prevenzione di una vittimizzazione futura.

Nonostante si parta da una logica di tutela dell'individuo, si riscontrano notevoli falle sia nella progettazione sia nell'applicazione dei regimi legislativi a livello nazionale⁶².

- L'ottenimento di tali permessi (come abbiamo già visto sopra relativamente alla tratta di esseri umani) dipende spesso dall'iniziativa della polizia nel fornire documenti chiave o dare inizio al processo stesso. Ciò dissuade le vittime dal farsi avanti o le espone al rischio di dover affrontare un procedimento di espulsione.
- Coloro che potrebbero beneficiare maggiormente dei regimi normativi esistenti spesso ne hanno una scarsa conoscenza, così come ne hanno una scarsa conoscenza gli stessi operatori della giustizia penale, gli ospedali, gli assistenti sociali, i difensori dei diritti delle vittime e altri attori che hanno spesso una funzione strumentale all'ottenimento dei permessi.
- Accade frequentemente che alle vittime vengano inizialmente concessi dei permessi di soggiorno a breve termine. Anche qualora avessero diritto a lavorare, la durata del permesso è spesso troppo breve per permettere loro di trovare un impiego. Nell'eventualità in cui il permesso si basi su procedimenti giudiziari (come nel caso della tratta di esseri umani e, in Spagna, delle vittime di violenza domestica), la possibilità di convertire uno status

temporaneo in uno a lungo termine o permanente è estremamente ridotta. Pertanto, se è vero che la vittima è provvisoriamente protetta dall'espulsione, è vero anche che non c'è alcuna garanzia di risoluzione permanente del loro status. Questo potrebbe far sì che le vittime non si sentano incentivate a sporgere denuncia.

- Il rilascio di permessi alle vittime di violenza domestica e per motivi umanitari avviene spesso sulla base di un alto grado di discrezionalità da parte delle autorità, il che porta a decisioni arbitrarie e alla comparsa di differenze tra le varie regioni, creando grande incertezza per le vittime.
- Le organizzazioni che lavorano insieme a vittime con uno status precario rivelano che l'esistenza di permessi speciali può sortire un effetto perverso per cui viene minata la credibilità della vittima, perché le autorità presumono che la persona stia sporgendo denuncia non tanto per aver subito un autentico maltrattamento, ma piuttosto per ottenere un permesso. Nel caso di donne senza documenti, si riscontrano in alcuni casi supposizioni di natura discriminatoria che mettono in dubbio la veracità delle loro dichiarazioni quando affermano di essere state aggredite. Questi problemi generano crescenti insicurezze ad ogni fase del processo in persone che già convivono con il fatto di essere state vittime di violenza, che già devono pensare a sopravvivere come meglio possono e che spesso faticano a destreggiarsi all'interno del sistema. Questa situazione di per sé rappresenta un disincentivo a farsi avanti ed evidenzia il bisogno di ripensare gli approcci attuali.

Le categorie tradizionali di vittime che possono beneficiare dei permessi – e cioè le vittime di tratta, di sfruttamento lavorativo grave, nonché le vittime di violenza domestica il cui visto dipende dal coniuge – trascurano le forme di maltrattamento e sfruttamento di cui sono frequentemente vittima le persone in situazione di soggiorno irregolare.

62 Per una trattazione più approfondita, vedasi PICUM (2020), *Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe* (Giustizia non sicura? Permessi di soggiorno per le vittime di reato in Europa).

PRATICHE PROMETTENTI

RIQUADRO 2 Esempi virtuosi dall'estero: visti U e visti T per le vittime di reato negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, le leggi federali prevedono il rilascio di visti speciali ad alcune vittime di reato, in modo da colmare alcune delle lacune della legislazione comunemente vigente in Europa. Il visto U, per esempio, può essere rilasciato alle vittime di una lunga lista di reati che collaborano con le autorità giudiziarie. Tali vittime possono ottenere un titolo di soggiorno per quattro anni e l'autorizzazione a lavorare e a richiedere la residenza permanente dopo tre anni di soggiorno regolare. Diversamente dai modelli europei, il processo parte per iniziativa della vittima mediante la presentazione di una richiesta, e non per iniziativa delle autorità. Tra il 2009 e marzo 2019, sono stati rilasciati 85.000 visti U, con una percentuale di accettazione delle domande che, negli ultimi cinque anni, si è mantenuta sempre al di sopra dell'80%⁶³.

Il visto T è pensato specificamente per le vittime di tratta di esseri umani e rilascia un titolo di soggiorno temporaneo di quattro anni, l'autorizzazione a lavorare con la possibilità di ottenere la residenza permanente dopo tre anni di soggiorno regolare nel paese o la chiusura delle indagini o del procedimento penale, a seconda dei casi. Le autorità hanno il potere di attestare che il richiedente è una vittima di tratta, ma si possono anche addurre altre prove per dimostrare il soddisfacimento dei requisiti stabiliti dalla normativa, per esempio attraverso una dichiarazione personale⁶⁴.

Nel caso delle vittime di tratta, alcuni Stati membri vanno oltre la direttiva anti-tratta dell'UE del 2004 e consentono a chi è sopravvissuto alle violenze di ottenere un permesso di soggiorno basato non solo sulla collaborazione nell'ambito del procedimento penale,

ma anche sulla situazione personale della vittima. La Spagna e i Paesi Bassi, ad esempio, forniscono entrambi alle vittime di tratta di esseri umani un permesso di soggiorno a lungo termine basato specificamente sulla loro situazione personale⁶⁵.

Gli Stati Uniti ci offrono un utile confronto. Le leggi federali prevedono un visto U per le vittime di numerosi reati. Queste devono dimostrare la volontà di collaborare con la polizia, ma possono richiedere il visto U (cfr. riquadro 2). Le vittime di tratta di esseri umani, invece, possono richiedere un visto T.

CONCETTI PRINCIPALI

Un permesso di soggiorno sicuro contribuisce a garantire l'accesso all'assistenza e al sostegno per le persone con uno status precario, oltre a favorirne la sicurezza e la protezione da ulteriori maltrattamenti. Nel caso di grave sfruttamento di lavoratori senza regolare permesso di soggiorno, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali ha osservato che l'accesso all'assistenza, al sostegno e alla giustizia «rimarrà tale a livello esclusivamente teorico fino a quando non sarà offerta loro la possibilità di regolarizzare il proprio status in materia di soggiorno»⁶⁶. Coerentemente con un approccio incentrato sulle vittime, e con la lingua e lo spirito della Convenzione anti-tratta e della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, le vittime senza permesso di soggiorno devono poter richiedere il permesso in base alla loro situazione personale, senza che vengano esercitate pressioni affinché collaborino con le indagini e il procedimento penale contro l'imputato. Gli Stati membri devono anche prendere in considerazione riforme che affrontino le carenze dei regimi normativi esistenti, tra cui la possibilità di estendere il rilascio dei permessi per coprire un numero maggiore di reati contro la persona secondo criteri chiari e trasparenti, imparando dall'esempio dei visti U e T negli Stati Uniti e dalle disposizioni normative in Italia e in Grecia, che si applicano a una gamma più ampia di vittime senza permesso di soggiorno.⁶⁷

63 N. Delvino, settembre 2019, *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States* (Denuncia dei reati in sicurezza per le vittime e i testimoni in situazione irregolare negli Stati Uniti).

64 Ibidem.

65 LEFÖ (2020), *Residency Status: Strengthening the Protection of Trafficked Persons* (Status in materia di soggiorno: rafforzare le tutele per le vittime di tratta).

66 FRA (2015), *Sfruttamento grave dell'attività lavorativa: lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea o che vi fanno ingresso - Obblighi degli Stati e diritti delle vittime*.

67 PICUM (2020), *Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe* (Giustizia non sicura? Permessi di soggiorno per le vittime di reato in Europa).

2. Stabilire misure che favoriscano l'accesso alla giustizia senza il rischio di espulsione

La criminalizzazione è il tratto distintivo dell'approccio dell'UE all'immigrazione irregolare, che viene inquadrata come qualcosa da «prevenire e combattere»⁶⁸, piuttosto che come un complesso fenomeno sociale. In molti Stati membri dell'UE, l'ingresso e il soggiorno irregolari sono reati penali, spesso punibili con la reclusione⁶⁹. L'assistenza alle persone in situazione irregolare è criminalizzata ai sensi della direttiva sul favoreggiamento⁷⁰, che obbliga gli Stati membri a punire chiunque intenzionalmente aiuti una persona a fare ingresso o a transitare irregolarmente in uno Stato membro; e autorizza, oltre ad imporre, un'eccezione limitata per «l'assistenza umanitaria». Vengono applicati sanzioni quasi penali (in particolare, la privazione della libertà attraverso la detenzione per motivi di immigrazione) per qualcosa che riguarda essenzialmente lo status amministrativo. C'è una crescente sfocatura della linea di demarcazione tra la politica d'immigrazione e la sicurezza o l'attività di polizia, che si riflette, come si è detto (vedasi la sezione *Piano d'azione dell'UE contro il razzismo*), nell'uso crescente di tecnologie invasive e nel trattamento su larga scala di dati personali a sostegno dei controlli sull'immigrazione e dell'attività di polizia in generale.

Lo stretto rapporto tra la polizia e le autorità preposte all'immigrazione in molti paesi mina la fiducia nel fatto che la polizia si preoccupi di proteggere gli interessi e i diritti delle vittime nella stessa misura in cui si preoccupa dell'applicazione delle norme sull'immigrazione.

Un rapporto dell'organizzazione londinese Latin American Women Rights Service⁷¹ ha riscontrato che è stato messo in discussione il permesso di soggiorno del 27% delle donne prese in esame dallo studio condotto che hanno presentato denuncia alla polizia,

mentre il 18% ha dichiarato di essere stato arrestato per questioni legate all'immigrazione a seguito di una denuncia. Il 62% delle donne incluse nello studio e che sono sopravvissute alla violenza di genere ha riferito di avere avuto la sensazione di non riuscire a ricevere aiuto a causa del status di migrante, e il 54% ha riferito di temere che la polizia non creda alla loro storia a causa del loro status precario. Secondo una relazione del 2019 della FRA sullo sfruttamento lavorativo grave⁷², il 57% dei 237 lavoratori migranti intervistati non ha denunciato alla polizia il proprio caso di sfruttamento per paura del licenziamento, dell'arresto o dell'espulsione dal paese. In Belgio⁷³, invece, dal 2010, oltre 300 lavoratori senza regolare permesso di soggiorno hanno denunciato agli ispettori casi di salari non retribuiti, senza tuttavia subire conseguenze nefaste sul fronte dell'immigrazione in virtù del segreto professionale, che esonera l'ispettorato del lavoro dall'obbligo di denunciare i migranti irregolari alle autorità preposte ai controlli immigratori. Un tale sistema non esiste, tuttavia, per le vittime di reati in Belgio, dove la polizia mantiene l'obbligo di denuncia⁷⁴.

CONCETTI PRINCIPALI

In assenza di solide garanzie che li proteggano dall'arresto e dall'espulsione, le persone con uno status precario in materia di soggiorno che sono state vittimizzate evitano di collaborare con i sistemi di giustizia penale. Considerato, però, il ruolo spesso importante che hanno le forze dell'ordine nell'indirizzare le persone verso i servizi di assistenza e nel facilitare loro l'accesso alle tutele, compresi i permessi di soggiorno ove disponibili, l'accesso alla giustizia e potenzialmente anche ai servizi di protezione e assistenza per queste persone viene profondamente limitato.

68 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata) (TFUE), articolo 79.

69 FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Criminalizzazione dei migranti irregolari e delle persone che interagiscono con loro).

70 Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; Parlamento europeo (2018), *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* (Idoneità allo scopo? La direttiva sul favoreggiamento e la penalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari); ReSOMA (2019), *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants* (Un giro di vite contro le ONG e i volontari che aiutano i rifugiati e gli altri migranti).

71 LAWRS (2019), *The Right to be believed: Migrant women facing Violence Against Women and Girls (VAWG) in the 'hostile immigration environment' in London* (Il diritto di essere credute: le donne migranti vittime di violenza contro le donne e le ragazze in un 'ambiente ostile all'immigrazione' a Londra).

72 FRA (2019), *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives* (Proteggere i lavoratori migranti dallo sfruttamento nell'UE: dalla prospettiva dei lavoratori).

73 FLEX (2020), *Opportunity Knocks: improving responses to labour exploitation with secure reporting* (Quando l'opportunità bussava alla porta: migliorare le misure di risposta allo sfruttamento sul lavoro attraverso meccanismi di denuncia in sicurezza), cfr. nota 87 a pag. 34.

74 Anja Van Den Durpel, settembre 2019, *Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium* (Denuncia dei reati in sicurezza per i migranti irregolari in Belgio), COMPAS: Oxford.

Applicare dei “firewall” per favorire l’accesso alla giustizia

È utile ricordare che, secondo la legislazione in materia di diritti umani, lo scopo della giustizia penale è quello di «riparare il danno inflitto alle vittime e quindi di ripristinare la fiducia delle vittime nella validità e nel carattere vincolante dei loro diritti, nonché nel loro status e riconoscimento come persone davanti alla legge»⁷⁵. Gli Stati devono garantire un accesso effettivo alla giustizia, il che significa garantire il diritto di adire un tribunale o un organismo alternativo per la risoluzione delle controversie e di ottenere una riparazione nel caso in cui i diritti siano stati violati⁷⁶. Affinché il ricorso dinanzi al tribunale sia effettivo, la vittima deve sentirsi riconosciuta, ascoltata e presa sul serio.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell’UE è rilevante in questo contesto. Essa disciplina l’applicazione del diritto dell’UE e si applica, pertanto, ogniqualvolta le autorità nazionali si occupano delle vittime di reato⁷⁷. L’articolo 47 della Carta riconosce alle vittime di reati contro la persona il diritto a un procedimento che stabilisca la verità della condotta dell’autore del reato e la responsabilità per la violazione dei diritti della vittima. La relazione del 2018 del consulente speciale del Presidente della Commissione europea sul risarcimento delle vittime⁷⁸ sollecita un approccio ai mezzi di ricorso per le vittime che vada oltre il risarcimento per arrivare alla riparazione, così da volgere l’attenzione non solo ai

danni ma anche al riconoscimento, alla restituzione, al sostegno e all’assistenza.

Per le persone con uno status precario in materia di soggiorno o senza regolare permesso, per ottenere un ricorso efficace per le violazioni dei loro diritti è necessario creare dei “firewall” che li proteggano dalla minaccia di espulsione quando interagiscono con il sistema di giustizia penale. I “firewall” sono stati consigliati dall’ex Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti François Crépeau⁷⁹ e dalla Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) del Consiglio d’Europa, nella sua raccomandazione di politica generale n. 16⁸⁰, come misura necessaria per garantire i diritti fondamentali delle persone in situazione di soggiorno irregolare. Laddove, in assenza di un “firewall”, una risposta di assistenza alle vittime sia accompagnata dall’applicazione della legge sull’immigrazione, si rendono effettivamente privi di significato i diritti delle persone senza permesso di soggiorno ai sensi della direttiva sulle vittime. La Strategia dell’UE sui diritti delle vittime si impegna a cercare soluzioni, tra gli strumenti politici dell’UE e attraverso lo scambio di pratiche tra gli Stati membri, per affrontare proprio questo dilemma.

Il riquadro 4 descrive le iniziative negli Stati Uniti, nei Paesi Bassi e in Spagna volte a promuovere la denuncia in sicurezza attraverso diverse concezioni del “firewall”.

PRATICHE PROMETTENTI

RIQUADRO 3 Carte d’identità municipali nelle città degli Stati Uniti

Diverse città e contee degli Stati Uniti⁸¹ hanno rilasciato carte d’identità municipali che sono disponibili per tutti i residenti indipendentemente dallo status di immigrazione. Queste carte hanno validità come metodo di identificazione per accedere agli uffici e ai servizi della città e quando si viene fermati dalla polizia, che non si trova così a dover accompagnare le persone in questura per confermarne l’identità qualora non abbiano con sé i documenti quando vengono fermate per i controlli di routine.

Città come Oakland⁸² e Richmond, in California⁸³, hanno introdotto carte d’identità che fungono anche da carte

75 FRA (2019), *Justice for victims of violent crime: Part I, Victims’ rights as standards of criminal justice* (Giustizia per le vittime di reati violenti: Parte I, i diritti delle vittime come modelli di riferimento per la giustizia penale), pag. 27.

76 FRA, *Accesso alla giustizia in Europa*.

77 Ibidem.

78 Relazione del consigliere speciale, J. Milquet, al presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker: «From Compensation to Reparation. For a new EU Victims’ rights strategy 2020-2025» (Dal risarcimento alla riparazione – Per una nuova strategia dell’UE in materia di diritti delle vittime 2020-2025).

79 François Crépeau e Bethany Hastie, 2015, «The Case for ‘Firewall’ Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights» (Le ragioni per disporre dei “firewall” protettivi per i migranti irregolari: la salvaguardia dei diritti fondamentali)», *European Journal of Migration and Law (EMIL)*, 157-183.

80 ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination (Raccomandazione di politica generale n. 16: sulla salvaguardia degli attuali migranti irregolari dalla discriminazione), adottata il 16 marzo 2016.

81 Wikipedia, «City identification card» (Carta d’identità municipale), https://en.wikipedia.org/wiki/City_identification_card#cite_ref-15.

82 Matthai Kuruvila, 1° febbraio 2013, “Oakland launches municipal ID card (Oakland lancia le nuove carte d’identità municipali)”, *SFGate*.

83 Carta d’identità municipale di Richmond, <https://www.richmondcityid.com/>.

di debito, per ovviare ai problemi che affrontano i migranti irregolari, i senza fissa dimora e altre persone che possono avere difficoltà ad accedere ai conti bancari ed essere costrette a portare con sé denaro contante, il che le espone a un rischio costante di subire furti⁸⁴. Nel 2018, Chicago ha lanciato il programma Chicago CityKey, con cui ha fornito ai residenti carte d'identità municipali valide per l'identificazione rilasciate dal governo, una tessera per usare il sistema di trasporto pubblico della città e una tessera della biblioteca⁸⁵. La Contea di Mercer, in New Jersey, ha iniziato a rilasciare una carta d'identità comunitaria nel 2011 attraverso il Latin American Defense and Education Fund. La carta è accettata dalle forze dell'ordine e dalle agenzie municipali, dalle cliniche mediche, dagli ospedali, dalle biblioteche, dai servizi sociali e da alcuni negozi e alcune banche. La carta d'identità municipale IDNYC di New York City è stata introdotta nel 2015 per tutti i newyorkesi, indipendentemente dallo status di immigrazione, per facilitare l'accesso ai servizi municipali e privati che richiedono un'identificazione con foto, oltre a fornire benefici ai residenti quali sconti per il teatro e il cinema⁸⁶.

Un altro approccio per limitare il rischio di applicazione della legge sull'immigrazione contro le vittime di reato che interagiscono con il sistema di giustizia penale è il ruolo di mediazione delle organizzazioni basate sulla comunità (cfr. riquadri 5 e 6 nelle pagine seguenti). A volte si tratta di organizzazioni specializzate che forniscono servizi globali, compresa l'assistenza legale, a persone con uno status precario; altre, invece, le iniziative sono alimentate dall'attivismo comunitario di collettivi che condividono un'esperienza comune di oppressione. Ciò è esemplificato da varie iniziative promosse dalle lavoratrici del sesso per favorire l'accesso alla giustizia e difendere la propria categoria dai procedimenti giudiziari.

Un recente rapporto del Comitato internazionale sui diritti dei lavoratori dell'industria del sesso in Europa ha rilevato, sulla base di interviste e *focus group* con le operatrici stesse, che «la maggior parte delle lavoratrici del sesso intervistate ha interagito con la polizia durante i controlli di identità (57%), seguiti da verifiche dello status di soggiorno (30%), il che indica un alto grado di sorveglianza e di profilazione che erode la fiducia che nutre nelle forze dell'ordine la comunità di persone migranti che lavorano nell'industria del sesso.⁸⁷ Il rapporto sottolinea anche, in questo contesto, il ruolo

cruciale delle organizzazioni basate sulle comunità nel favorire la sicurezza attraverso la solidarietà, l'assistenza sociale, il rafforzamento dei diritti e l'affiancamento durante i processi della giustizia, quando qualcuno sceglie di denunciare.

Nella contea metropolitana di Merseyside, nel Regno Unito, la polizia ha realizzato un progetto innovativo – il Red Umbrella Project⁸⁸ – per proteggere le lavoratrici del sesso in strada da violenze e sfruttamento e incoraggiarle a denunciare i reati. Il progetto prevedeva la collaborazione con la South Wales Police e con Changing Lives, un ente di beneficenza responsabile delle attività di advocacy nel Merseyside. Il progetto prevedeva anche la nomina di un ufficiale di collegamento con le lavoratrici del sesso facente parte del corpo di polizia, per aiutare le stesse lavoratrici. Il progetto ha messo in atto processi incentrati sulle vittime⁸⁹ per sostenere meglio le lavoratrici del sesso che erano già vittime e quelle a rischio di vittimizzazione, sia in strada che online. Nonostante abbia portato alla condanna di autori di reati violenti⁹⁰, il progetto si è concluso nel marzo 2020, poiché il governo ha deciso di non rinnovare i finanziamenti, ritenendo che spetti agli enti locali sostenere i finanziamenti a lungo termine.

84 Tyler OSBURN, 6 luglio 2011, «[Council approves municipal ID cards for Richmond](#)» (Il consiglio municipale di Richmond approva le nuove carte d'identità).

85 Comune di Chicago, «Chicago CityKey», <https://www.chicityclerk.com/chicagocitykey>.

86 IDNYC, <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page>.

87 Cfr. nota 55, pag. 30.

88 [Red Umbrella Project](#).

89 Consiglio del Merseyside per la tutela degli adulti, «[Merseyside Police launch Red Umbrella project to support sex workers on Merseyside](#)» (La polizia del Merseyside lancia il 'Red Umbrella project' per assistere le lavoratrici del sesso della contea).

90 Jonathan Humphries, 14 marzo 2020, «[Tories end funding for vital service that helped catch murderers and rapists](#)» (Tories cancellano finanziamenti per servizio che aiutava ad arrestare assassini e stupratori), *Echo*.

RIQUADRO 4 Misure di denuncia in sicurezza negli Stati Uniti, nei Paesi Bassi e in Spagna

Negli **Stati Uniti**, molte località hanno adottato misure, formali o informali, per limitare l'assistenza che forniscono alle autorità federali per l'immigrazione che cercano di trattenere ed espellere i migranti irregolari. La città di San Francisco, per esempio, si è dichiarata 'città e contea rifugio' nel 1985. Il sindaco della città, rispondendo all'epoca all'aumento dell'immigrazione dall'America centrale, firmò una risoluzione in cui dichiarava che nessun dipartimento cittadino avrebbe «discriminato» o «messo a repentaglio la sicurezza e il benessere dei salvadoregni e dei guatemaltechi rispettosi della legge» a causa del loro status di immigrazione. Questa risoluzione è stata seguita nel 1989 da un disegno di legge, approvato all'unanimità, che vietava l'uso dei fondi o delle risorse della città per dare sponda all'applicazione della legge federale sull'immigrazione o per raccogliere o diffondere informazioni sullo status di immigrazione delle persone, a meno che non fosse richiesto da uno statuto, un regolamento o una sentenza del tribunale. La legge impediva anche ai funzionari della città, inclusa la polizia, di fermare, interrogare o arrestare «qualsiasi persona solo per via della sua nazionalità o del suo status di immigrazione». Politiche simili sono state adottate in città di tutti gli Stati Uniti – spesso chiamate 'città rifugio'⁹¹ –, così come a livello statale⁹².

C'è meno consapevolezza dell'esistenza di iniziative simili nel contesto europeo. Uno studio del Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) dell'Università di Oxford ha cercato di colmare questa lacuna studiando la legislazione, le politiche e la prassi in materia di denuncia in sicurezza in quattro paesi europei (Belgio, Paesi Bassi, Italia e Spagna) e negli Stati Uniti. Tra le prassi prese in considerazione c'era una politica attuata dai **Paesi Bassi** che per anni è stata citata come esempio di pratica promettente da parte di ONG e studiosi di diritti umani, ma che in precedenza non era stata oggetto di nessuno studio accademico. Di seguito si riassumono alcuni dei risultati del rapporto⁹³.

Questa politica, nota come *Free in, free out*, permette alle persone in situazione irregolare di entrare in commissariato per denunciare un reato e poi di uscirne liberamente, senza essere arrestate o espulse, indipendentemente dal tipo di reato denunciato. È nata come un'iniziativa della polizia di Amsterdam nell'ambito dell'impegno per consolidare i legami con le comunità di migranti della città, prima di diffondersi in altre città come Utrecht e Eindhoven. Nel 2016, dopo che il Ministero della Giustizia e della Sicurezza olandese ha promosso un progetto pilota dell'iniziativa, *Free in, free out* è diventata la politica nazionale ufficiale di attuazione della direttiva sulle vittime da parte dei Paesi Bassi. La politica è menzionata in un memorandum esplicativo ufficiale rilasciato dal Parlamento olandese, con «istruzioni operative» interne per la polizia, citando l'articolo 1 della direttiva sulle vittime. Sebbene il Ministero della Giustizia e della Sicurezza e il Pubblico Ministero abbiano previsto un quadro giuridico più completo, hanno optato per un approccio più pragmatico e informale, orientato a sostenere gli sforzi della polizia locale relativamente alla prevenzione dei reati e alla parità di trattamento delle vittime. La ricerca dell'Università di Oxford, attraverso interviste con le parti interessate, ha scoperto che varie persone senza permesso di soggiorno hanno denunciato tutta una serie di reati in base alla politica *Free in, free out*, tra cui lo sfruttamento sul lavoro (dallo stipendio non pagato ai lavori forzati), il furto, le violenze sessuali, il traffico di droga, la violenza domestica, il ricatto e lo stalking. In generale si è convenuto che le persone con uno status irregolare raramente si rivolgevano alla polizia a causa del rischio di espulsione, e quando lo facevano era quindi principalmente per reati relativamente gravi.

91 Consiglio statunitense per l'immigrazione, «Sanctuary Policies: An Overview» (Politiche di rifugio: una panoramica).

92 PICUM (2015), *Guide to the EU Victims' Directive: Advancing Access to Protection, Services and Justice for Undocumented Migrants* (Guida alla direttiva dell'UE sulle vittime: Rafforzare l'accesso alle tutele. Servizi e giustizia per i migranti senza documenti).

93 R. Timmerman, A. Leerkes, & R. Staring, settembre 2019, *Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands* (Denuncia dei reati in sicurezza per i migranti irregolari nei Paesi Bassi), COMPAS: Oxford; R. Timmerman, A. Leerkes, R. Staring & N. Delvino, 7 ottobre 2020, «Free In, Free Out»: Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of crime (Libertà in entrata e in uscita: all'esplorazione dei firewall di protezione per i migranti irregolari vittime di reato nei Paesi Bassi), *European Journal of Migration and Law*, 22(3), pp. 427-455.

Nel complesso, i ricercatori di Oxford hanno individuato tre importanti lacune: (1) la natura fragile del “firewall” tra polizia e autorità per l’immigrazione, dato lo scambio sistematico di dati sullo status di immigrazione tra polizia e autorità per l’immigrazione; (2) la mancanza di accesso ai servizi e alle tutele per le vittime in virtù dell’iniziativa *Free in, free out*; e (3) un’operativa incoerente tra le forze di polizia locali e una diffusa mancanza di fiducia. Inoltre, *Free in, free out* non copre altre forme di vittimizzazione che esulano dal diritto penale (come le violazioni dei diritti dei lavoratori), né copre i casi in cui non è la vittima ad entrare in commissariato, ma la polizia ad arrivare sul luogo dell’accadimento, dove può essere più difficile individuare chiaramente chi sia la vittima.

È da notare che la politica olandese *Free in, free out* si discosta dagli esempi degli Stati Uniti nella misura in cui nelle città rifugio la polizia locale rifiuta di far rispettare le norme federali sull’immigrazione, mentre nei Paesi Bassi la polizia locale comunica sistematicamente lo status di una persona alle autorità di immigrazione e spetta alla discrezione di queste ultime non far rispettare le leggi sull’immigrazione quando la persona in questione è una vittima. Un’altra differenza è che, negli Stati Uniti, le giurisdizioni che si rifiutano di perseguire i reati legati alle norme sull’immigrazione non lo fanno solo in relazione alle potenziali vittime di reato, bensì si rifiutano anche, con rare eccezioni, di collaborare con le autorità federali nell’intraprendere azioni penali contro i potenziali autori del reato⁹⁴.

Un approccio contrastante si osserva in relazione alla Guardia Civil spagnola, una delle due forze di polizia nazionali del paese, che non ha cercato di integrare i “firewall”, ma ha invece creato una squadra distinta all’interno dei propri ranghi che si occupa specificamente delle esigenze dei migranti. Nel 2000, la Guardia Civil ha messo in campo squadre speciali nell’ambito di un progetto pilota per rispondere alle esigenze dei migranti in alcuni dei suoi territori⁹⁵. A questi gruppi, chiamati *equipos de atención al inmigrante* (EDATI, squadre di assistenza ai migranti) è stata affidata l’esplicita missione di fornire assistenza ai migranti, compresi i migranti irregolari, informandoli dei loro diritti, fornendo loro consigli su come regolarizzare il proprio status e sostenendoli nel presentare denunce contro i datori di lavoro e altri soggetti per maltrattamenti e sfruttamento. A differenza di quello che accadrebbe con i corpi tradizionali della Guardia Civil, le persone in situazione di soggiorno irregolare che hanno interagito con l’EDATI non sono soggette a possibili espulsioni perché i membri delle EDATI non hanno il potere di arrestare o di emettere ordini di espulsione. Le squadre sono composte da tre membri, di cui almeno una donna, e con una preferenza per le persone con una padronanza del francese, dell’arabo e dell’inglese, e ricevono una formazione sul diritto dell’immigrazione, sul background culturale dei migranti con cui avranno a che fare e sulla realtà dell’esperienza e delle sfide che i migranti si trovano ad affrontare in Spagna. Nel 2012, le squadre EDATI hanno assistito 10.700 migranti in tutta la Spagna e hanno intrapreso 12.000 azioni⁹⁶. Gli ufficiali delle EDATI spesso si vestono in abiti civili e lavorano fuori dai loro veicoli in modo che le persone che assistono non debbano recarsi in una stazione della Guardia Civil per sporgere denuncia. Il lavoro delle EDATI è volto ad evitare che i reati contro le persone senza regolare permesso di soggiorno restino impuniti e, quindi, a contrastare la vulnerabilità a cui vanno incontro i migranti irregolari.

94 Per quanto riguarda, ad esempio, la politica del Dipartimento di polizia di New York circa le richieste dell’Immigration and Customs Enforcement (l’autorità federale di immigrazione) di trattenere ulteriormente le persone in custodia della polizia a fini di immigrazione, si veda Legal Aid Society, 22 agosto 2019, «[NYPD Data Shows Noncompliance with ICE Detainer Requests](#)» (I dati del dipartimento di polizia di New York dimostrano che vengono disattese le richieste di trattenimento avanzate dall’autorità federale di immigrazione).

95 Ministero spagnolo dell’Interno, 3 aprile 2000, «[La Guardia Civil crea equipos de atención al inmigrante](#)» (La Guardia Civil crea squadre di assistenza ai migranti).

96 Inés Benítez, 10 dicembre 2013, «[Policías españolas que protegen a los ‘sin papeles’](#)» (Agenti di polizia spagnoli che proteggono i migranti irregolari), *lpsnoticias*.

RIQUADRO 5 Assistenza globale e accompagnamento per le persone in situazione di soggiorno irregolare sopravvissute ai reati

Differenza Donna è un'associazione fondata a Roma nel 1989 per far fronte alla violenza di genere in Italia. Oggi conta centinaia di iscritti e realizza una serie di iniziative volte a promuovere l'uguaglianza di genere e a sostenere le donne nel superamento delle barriere che impediscono loro di ottenere sicurezza e uguaglianza. Differenza Donna fornisce sostegno psicologico, gestisce rifugi per le donne sopravvissute alla violenza e forma assistenti sociali, professioniste della salute, avvocate, forze dell'ordine e autorità giudiziarie in materia di traumi e violenza di genere.

Tra i vari servizi, l'associazione gestisce un sportello nel centro di detenzione di Ponte Galeria a Roma per assistere le donne vittime di tratta e di altre forme di violenza. A Ponte Galeria, il personale ha assistito donne che sono state portate lì dalla polizia dopo aver tentato di denunciare una violenza. In un caso, hanno conosciuto una donna che si era rivolta alla polizia per denunciare il rapimento del figlio di cinque anni da parte del compagno violento. La sua denuncia è stata ignorata e la donna è stata condotta a Ponte Galeria.

Parte del lavoro di Differenza Donna è quello di fare da intermediario tra le donne senza permesso di soggiorno, vittime di maltrattamenti e che hanno paura di denunciare, e le autorità pubbliche competenti. I centri di accoglienza e gli sportelli di Differenza Donna collaborano strettamente con avvocate per aiutare le donne che desiderano fare una segnalazione a preparare una relazione che funga da base per la successiva denuncia.

Differenza Donna organizza anche workshop per la formazione delle donne migranti sui diritti umani, perché abbiano una conoscenza più approfondita dei loro diritti e della rete di organizzazioni e servizi a loro disposizione a cui possono accedere senza rischio di espulsione o di altre conseguenze negative dovute al loro status precario in materia di soggiorno.

Differenza Donna ha accordi con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e con il Tribunale Civile di Roma, che danno loro la possibilità di incontrare due volte al mese le richiedenti asilo e le donne che hanno presentato ricorso contro la decisione di asilo, per individuare situazioni di violenza non denunciata e sostenerle nell'accesso alla giustizia. Esiste anche un meccanismo di reindirizzamento (*referral*) affinché la Commissione territoriale e il Tribunale possano reindirizzare le donne a Differenza Donna e alle altre organizzazioni anti-tratta della società civile che fanno parte dei protocolli di *referral*.

Oltre a gestire i centri di accoglienza, Differenza Donna offre, attraverso lo sportello, consulenze e altre forme di assistenza come l'orientamento al lavoro, il sostegno sociale, l'accompagnamento per l'accesso ai servizi sanitari e sociali, l'assistenza legale, ad esempio per il ricongiungimento familiare. L'associazione ha intessuto una stretta collaborazione con organizzazioni che offrono tirocini per donne migranti, utili all'orientamento al lavoro, e con altre organizzazioni che svolgono attività simili, a cui possono trasferire i casi, ad esempio se si trovano in una parte della città più facile da raggiungere per una donna. Nel 2019, 155 donne sopravvissute alla tratta e allo sfruttamento sessuale sono state assistite da Differenza Donna. Tredici di queste sono state accolte nel loro centro per le sopravvissute alla tratta, comprese le donne che incontrate nel centro di detenzione o che sono state reindirizzate dalla Commissione territoriale o dal Tribunale.

In alcune stazioni di polizia di Roma, gli agenti possono richiedere, in caso di necessità, la presenza in ufficio di una operatrice anti-violenza di Differenza Donna al momento dell'incontro con una donna in difficoltà. Nell'esperienza di Differenza Donna, la loro presenza, come associazione il cui scopo è diverso da quello della polizia e che persegue gli interessi della vittima, cambia le dinamiche e agisce come una sorta di "firewall" all'interno di una struttura delle forze dell'ordine. Dopo questo primo incontro, gli appuntamenti successivi possono avvenire anche fuori dalla stazione di polizia, in luoghi dove la donna si sente maggiormente a suo agio.

97 Red Acoge (2020), *Diagnóstico sobre la discriminación y herramientas para combatirla* (Diagnosi sulla discriminazione e gli strumenti per combatterla).

98 Mujeres supervivientes Sevilla, <https://mujeressupervivientessevilla.org/>.

99 Mar Gallego, 25 novembre 2020, «La olla del Pumarejo: "Urge amar con un plato de lentejas" (La pentola del Pumarejo: "Occorre amare con un piatto di lenticchie")», *Pikara Magazine*.

100 Intervista, Antonia Ávalos Torres, Fondatrice, Mujeres Supervivientes.

Red Acoge è una rete di venti organizzazioni non governative spagnole che promuovono i diritti delle persone migranti, rifugiate e apolidi in Spagna. Nel 2017, Red Acoge ha lanciato un'applicazione gratuita per cellulari, *Alerta Discriminación* (allerta discriminazione), per segnalare in modo semplice, veloce e anonimo gli episodi di discriminazione in diverse lingue. Le segnalazioni presentate sull'applicazione arrivano all'ufficio tecnico di Red Acoge a Madrid, per poi essere inoltrate a uno dei suoi uffici in 12 diverse località (Lucena, Cordoba, Valencia, Alicante, Burgos, Salamanca, Valladolid, La Rioja, Cantabria (Santander), Guadalajara, Barcellona) o al servizio di assistenza e orientamento per le vittime di discriminazione fornito dal Consiglio spagnolo per l'eliminazione della discriminazione razziale ed etnica. La persona che ha subito una discriminazione può così ricevere assistenza, previa richiesta.

L'app permette la raccolta di dati dettagliati⁹⁷ che possono fornire indicazioni sulle aree geografiche in cui si registra la maggior parte degli episodi di discriminazione, nonché sui tipi di discriminazione più frequentemente segnalati. In questo modo, permette di comprendere meglio la portata del problema e progettare e sviluppare azioni di sensibilizzazione e formazione.

L'app è stata creata con il finanziamento del Ministero spagnolo per l'Inclusione, la Sicurezza Sociale e l'Immigrazione per fornire prove degli episodi di discriminazione subiti da persone – in particolare da persone in situazione di soggiorno irregolare – che altrimenti potrebbero desistere dal denunciare la loro esperienza alle autorità. La sostenibilità dello strumento dipende dalla continuità dei finanziamenti necessari per supportare il personale disponibile nell'assistere e accompagnare le persone che desiderano presentare una denuncia formale alle autorità.

Mujeres Supervivientes⁹⁸ è una rete di sostegno reciproco costituita da donne sopravvissute alla violenza. Basata sui principi di sorellanza, uguaglianza, comunità ed emancipazione, tra gli altri, l'organizzazione è stata fondata nel 2013 per progredire verso una società libera dalla violenza contro le donne e le ragazze. Il loro approccio parte da un femminismo intersettoriale e comunitario che plasma il modo in cui intendono la violenza – non solo la violenza di genere, ma anche la violenza strutturale e istituzionale contro le persone migranti – e la sopravvivenza, e cioè attraverso risposte comunitarie e *empowerment*. Le donne che fanno parte di Mujeres Supervivientes sono esse stesse sopravvissute alla violenza di genere e sono maggioritariamente donne migranti provenienti da paesi e contesti culturali diversi. Tra le attività che svolgono, vi sono l'assistenza e la consulenza legale, psicologica ed economica per le donne, compreso il sostegno specifico alle donne senza status che vogliono denunciare situazioni di violenza, così come i workshop per responsabilizzare le donne a denunciare i maltrattamenti subiti.

Sin dalla sua creazione, Mujeres Supervivientes gestisce anche una mensa per i poveri (*comedor social*) aperta a tutto il quartiere. Questa iniziativa, nata come risposta comunitaria alla crisi economica, si svolge ora due volte alla settimana (tre volte alla settimana prima della pandemia da COVID-19) nella piazza Pumarejo di Siviglia, in Spagna, e riunisce circa 120 persone che mangiano e trascorrono del tempo insieme⁹⁹. Il lavoro è sempre ripartito tra molte persone, e i vicini contribuiscono con cibo e risorse, il che permette loro di servire cibo a tutti per pranzo e per cena. Traendo ispirazione dalle *ollas populares* (pentole polari, cioè la distribuzione di cibo in strada con grandi pentoloni) del Sud America, l'organizzazione porta avanti l'iniziativa della mensa dei poveri come strategia collettiva di resilienza e resistenza. Il *comedor social* si occupa di soddisfare le esigenze di base, e in particolare di creare una comunità e uno spazio in cui tutte le persone ritrovino la propria dignità e si sentano benvenute. Le conversazioni mentre si cucina e si mangia sono il vero nutrimento dell'iniziativa. Il risultato è uno spazio di amore e rispetto che favorisce l'incontro, la cura e l'attivismo comunitario tra persone molto diverse tra loro: studentesse e studenti, lavoratrici del sesso, persone giovani e anziane, persone migranti e del posto. Nel corso degli anni è diventato un modello di convivenza, femminismo, antirazzismo ed ecologismo, apprezzato dal quartiere e non solo. Il loro motto è *comer y amar* (mangiare e amare)¹⁰⁰.

RIQUADRO 6 Iniziative condotte dalle lavoratrici del sesso nel Regno Unito a sostegno di una denuncia in sicurezza

National Ugly Mugs¹⁰¹ (NUM) è un'organizzazione nazionale pionieristica che fornisce un maggiore accesso alla giustizia e alla protezione alle lavoratrici del sesso, che vengono spesso prese di mira da individui pericolosi, ma che sono spesso riluttanti a denunciare alla polizia gli episodi di violenza. Gli autori del reato sono spesso predatori sessuali seriali che rappresentano un rischio per la popolazione. NUM raccoglie le denunce sporte dalle lavoratrici del sesso e genera avvisi anonimi che vengono inviati direttamente alle lavoratrici del sesso e ai progetti di prima assistenza in tutto il Regno Unito. Condivide, con il consenso della vittima, dati anonimi con la polizia e sostiene le lavoratrici del sesso nel presentare denunce complete, in modo che i colpevoli possano essere identificati, arrestati e condannati. Assicura, inoltre, che le lavoratrici del sesso abbiano accesso a servizi professionali quando subiscono un reato.

L'**English Collective of Prostitutes** (ECP, Collettivo inglese delle prostitute) è una rete di lavoratrici del sesso che si battono per la depenalizzazione e la sicurezza della prostituzione. Hanno aiutato le lavoratrici del sesso a vincere contro accuse di adescamento, gestione di bordelli e sfruttamento della prostituzione. Queste ultime due accuse sono spesso avanzate contro le donne che lavorano insieme per la sicurezza propria e altrui. L'ECP ha difeso le lavoratrici di strada contro gli ordini civili usati per criminalizzarle e bandirle da particolari zone. L'impegno profuso dall'ECP ha anche spianato la strada al primo procedimento penale privato per stupro in Inghilterra e nel Galles nel 1995, che ha portato alla condanna di uno stupratore seriale¹⁰². L'ECP ha formato la Safety First Coalition in seguito all'omicidio di cinque donne a Ipswich nel 2006, che comprende organizzazioni di spicco come il Royal College of Nursing e Women Against Rape.

101 National Ugly Mugs (NUM), <https://uglymugs.org/um/about/>.

102 English Collective of Prostitutes, 1° gennaio 1996, «Successful private prosecution of serial rapist – R v Davies» (Primo procedimento penale contro uno stupratore seriale – R contro Davies).

PRATICHE PROMETTENTI

RIQUADRO 7 Giustizia riparativa a sostegno dei migranti che subiscono discriminazioni e violenza: esempi dalla Svizzera e dalla Spagna

In **Svizzera**, l'Association contre le racisme (ACOR) SOS-Racisme, fondata nel 1995, è stata influenzata fin dai suoi primi giorni dal movimento per la giustizia riparativa. Una relazione del 2005 descrive¹⁰³ due occasioni in cui ha applicato metodi di giustizia riparativa per sostenere le persone con uno status precario in materia di soggiorno che hanno subito discriminazioni. In un caso, una giovane donna sprovvista di permesso di soggiorno, già alle prese con il processo di regolarizzazione del suo status, ha vissuto un'esperienza umiliante durante un controllo di identità su un autobus urbano in seguito alla quale la donna è stata consegnata alla polizia. L'ACOR ha contattato la direzione dell'azienda dei trasporti e ha espresso preoccupazione per il trattamento riservato a questa donna. Ai controllori non è stata imposta alcuna sanzione. Si è tenuto un incontro tra il controllore e la giovane donna, in cui l'ACOR è intervenuta come mediatrice tra le parti. Il controllore si è scusato per il dolore causato dal coinvolgimento della polizia e l'istituzione ha ammesso di non aver riconosciuto la buona fede della giovane donna.

In un altro caso, un giovane africano si è rotto una spalla durante un controllo della polizia. Si è rivolto all'ACOR per chiedere assistenza, per poi ricevere inaspettatamente un atto di citazione dal giudice istruttore perché la polizia aveva presentato una denuncia contro di lui per aver opposto resistenza alle autorità. Scioccato da questa accusa della stessa polizia che lo aveva trattato con violenza, ha sporto denuncia contro la polizia per discriminazione razziale, abuso di autorità e lesioni personali. Quando il suo caso è stato archiviato a causa delle versioni contraddittorie fornite dal giovane e dalla polizia, l'ACOR si è rivolto al responsabile dell'etica delle forze di polizia in merito alla possibilità di un risarcimento. È stata proposta una mediazione informale tra il giovane e gli agenti di polizia che hanno partecipato al controllo per discutere dell'evento, in presenza dell'ACOR, così come era stato vissuto da tutte le parti interessate e per individuare un'equa soluzione.

Nel 2011, l'ACOR e altre quattro organizzazioni antirazziste hanno fondato il *Centre-Ecoute contre le Racisme* (C-ECR, centro di ascolto contro il razzismo), che sostiene le vittime di discriminazione e monitora gli episodi di discriminazione razziale. Nella sua relazione annuale del 2019, il C-ECR ha osservato che le persone con uno status precario – «le più vulnerabili e le più esposte al rischio di discriminazione razziale, che potrebbero temere rappresaglie amministrative»¹⁰⁴ – erano profondamente sottorappresentate tra coloro che avevano presentato denunce, per via del timore di ricevere sanzioni amministrative nel momento in cui si fossero fatte avanti¹⁰⁵.

Nel 2017, la Federación SOS Racismo in Spagna ha iniziato ad adottare un approccio di giustizia riparativa per colmare le lacune del sistema di giustizia penale nel trattamento delle denunce di discriminazione razziale, e per pervenire a soluzioni per le vittime in base alle loro esigenze e in virtù di una risposta incentrata sulla comunità. La Federación SOS Racismo, un'organizzazione ombrello composta da otto organizzazioni membro in diverse regioni spagnole, creata nel 1995 per combattere il razzismo, ha lanciato un progetto pilota a Barcellona per rispondere, secondo questo nuovo approccio, ad alcune delle denunce di discriminazione razziale e conflitti comunitari presentate da migranti e persone classificate sulla base dell'etnia.

Il progetto pilota nel suo primo anno è iniziato con attività di formazione per la creazione di squadre specializzate, con l'intenzione di applicare questo approccio ad alcuni casi durante il secondo e il terzo anno. Tra i casi selezionati per questo canale di risoluzione vi sono quelli che riguardano la discriminazione nell'accesso ai servizi, la discriminazione nello spazio pubblico e le controversie tra vicini, tra gli altri. Un caso in corso riguarda quattro famiglie alle quali è stato negato l'accesso a un parco acquatico da parte del personale a causa delle loro origini rom. Quando hanno cercato di denunciare alla polizia la discriminazione subita, la risposta della polizia ha fatto sì che le famiglie si sentissero umiliate e senza alcuna soluzione in mano. La pandemia da COVID-19 ha causato ritardi al progetto nel 2020; la prossima fase prevede il sostegno alle diverse parti in conflitto attraverso incontri mediati per rimediare ai danni subiti. Al termine del progetto pilota, SOS Racismo vorrebbe integrare l'approccio della giustizia riparativa nella sua strategia per la risoluzione delle denunce di discriminazione, insieme ad altri approcci, ed estendere il progetto ad altre regioni.

103 Anne Catherine Salberg, 2005, *Racisme et médiation, l'action restauratrice d'ACOR SOS-Racisme* (Razzismo e mediazione, l'azione riparativa di ACOR SOS-Racisme).

104 C-ECR (2020), *Rapport annuel 2019* (Relazione annuale 2019) («Le fait que les personnes aux statuts précaires et donc les plus vulnérables et les plus à même de subir des discriminations raciales, pouvant craindre des représailles administratives, sont sous-représentées, a encore pu être observé pour 2019, comme précisé dans les statistiques sur le statut de séjour»).

105 Ibidem Vedasi anche Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, *Incidents racistes recensés par les centres de conseil (janvier-décembre 2019)* (Episodi razzisti registrati dai centri di consulenza (gennaio-dicembre 2019), pag. 17.

3. Facilitare l'accesso ai processi che promuovono la responsabilità e il riconoscimento del danno

L'articolo 2 della direttiva sulle vittime definisce la giustizia riparativa come «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale».

La giustizia trasformativa condivide con la giustizia riparativa l'attenzione alle dimensioni interpersonali e sociali del danno e della responsabilità. La giustizia trasformativa, però, fa un passo in più, mettendo direttamente in discussione l'idea che le forze dell'ordine mantengono le persone al sicuro, indicando che gli approcci punitivi, come l'incarcerazione, tendono a colpire principalmente le minoranze e i poveri, senza riconoscere e affrontare il danno subito dalle vittime o i fattori sociali che possono rendere pervasivi alcuni tipi di danno. Ciò mette in discussione il riflesso automatico di molte persone di chiamare la polizia quando si verificano dei disordini o degli episodi di disaccordo e violenza all'interno delle comunità.

La giustizia trasformativa, che affonda le sue radici nelle pratiche indigene, presenta forme alternative di responsabilità incentrate sulla comunità¹⁰⁶ che non si basano sul sistema di giustizia penale. La giustizia trasformativa si concentra, piuttosto, sulla minimizzazione dei danni futuri, sulla rimozione del potere da chi ha fatto del male e sull'aumento del potere di azione di chi è sopravvissuto. A differenza della punizione, la responsabilità promossa da questo approccio richiede il riconoscimento del danno causato e un'azione intenzionale ed esplicita per porvi rimedio.

Una critica comune alla giustizia trasformativa è che non può funzionare e che non è mai stata testata nella pratica. Tuttavia, come ha notato un'attivista: «le persone di colore trans e queer – soprattutto quelle che lavorano nell'industria del sesso o che hanno disabilità o problemi di alloggio precario – hanno sempre saputo che non possono contare sulla polizia per la sicurezza. Per questo adottiamo spesso altre strategie per proteggerci l'un l'altro»¹⁰⁷.

CONCETTI PRINCIPALI

Per le persone con uno status precario, che rischiano l'arresto e l'espulsione ogni volta che si rivolgono alla polizia, è particolarmente importante adottare una visione più ampia delle vie che possono favorire la responsabilità e il riconoscimento dei danni e che non si basano necessariamente sul sistema di giustizia penale. I procedimenti e i processi civili basati sull'organizzazione della comunità e dei lavoratori sono spesso più adatti ad affrontare il più ampio contesto sociale in cui si arrecano i danni, oltre a dimostrare una qualche forma di risarcimento e ricorso contro tali danni alle vittime. Favorire l'accesso alla giustizia dovrebbe eventualmente includere l'accesso a procedimenti civili¹⁰⁸, organismi per la parità, azioni di giustizia riparativa e modelli di giustizia basati sulla comunità incentrati sugli interessi della persona vittimizzata.

106 Transformative Justice, *What are Community Accountability & Transformative Justice?* (Cosa sono la responsabilità della comunità e la giustizia trasformativa?).

107 Reina Sultan, 27 luglio 2020, «How transformative justice responds to violence without the carceral system» (Come la giustizia trasformativa risponde alla violenza senza ricorrere all'incarcerazione), *Shadow proof*.

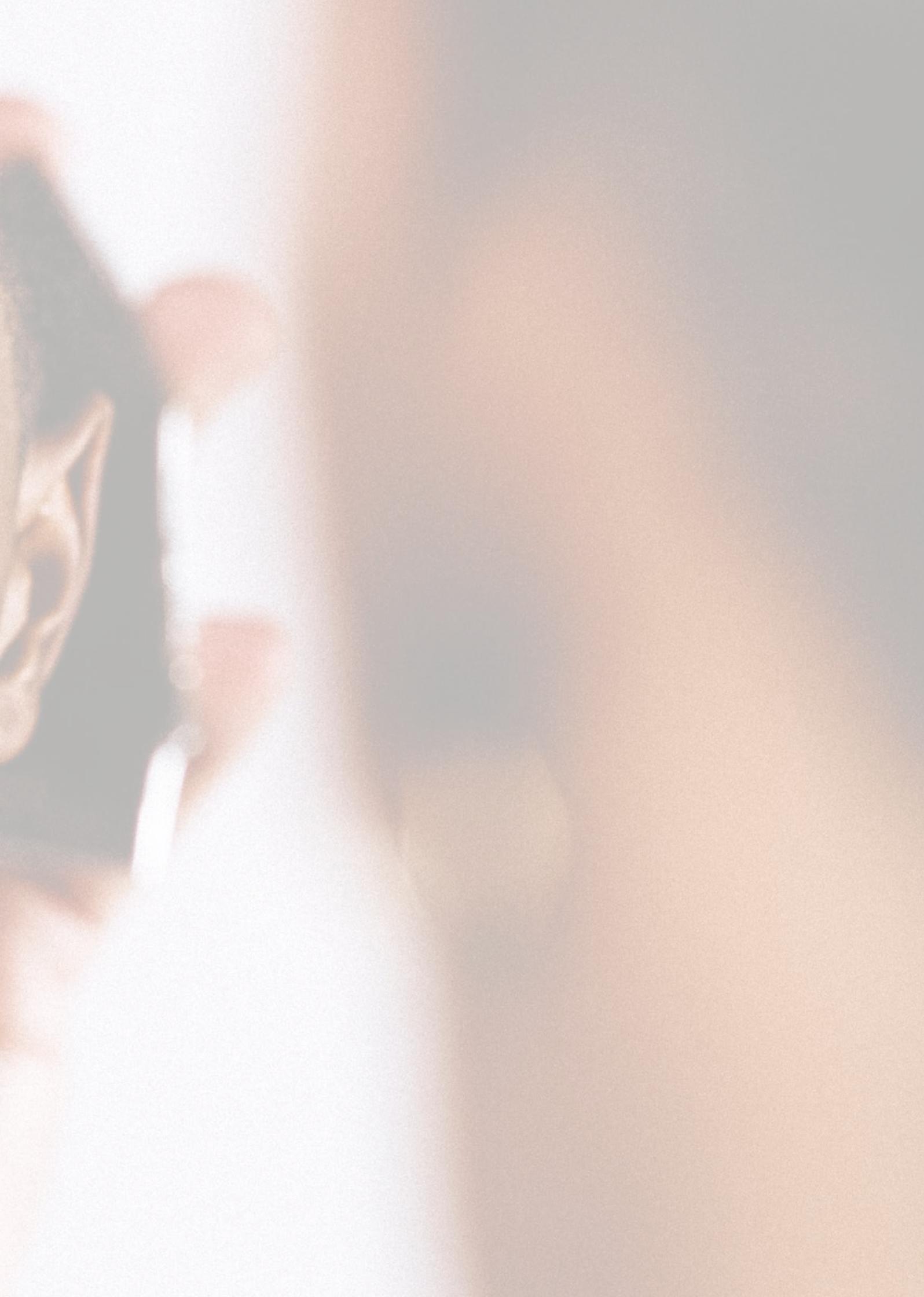
108 Si includono i tribunali civili, i tribunali del lavoro, nonché meccanismi di denuncia non giudiziaria, anche presso l'ispettorato del lavoro, se del caso. Cfr. PICUM (2020), *A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice* (Un lavoratore rimane un lavoratore: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

CONCLUSIONE

La direttiva sui diritti delle vittime ha stabilito chiaramente che, quando una persona viene vittimizzata, il suo status in materia di soggiorno non deve costituire un ostacolo all'accesso a servizi generici o specializzati o alla collaborazione con il sistema di giustizia penale.

Cinque anni dopo la scadenza del termine per il suo recepimento nell'ordinamento nazionale, ci sono poche prove che gli Stati membri abbiano preso provvedimenti per rendere effettivi i diritti delle persone in situazione di soggiorno irregolare, mentre ci sono numerose prove dell'impellente necessità di agire. La nuova strategia dell'UE sui diritti delle vittime, che include le vittime senza permesso di soggiorno e l'impegno ad affrontare il dilemma a cui si trovano di fronte quando provano a rivolgersi al sistema di giustizia penale a causa del rischio di espulsione, rappresenta un'opportunità per promuovere una migliore attuazione della direttiva, attraverso un impegno da parte di più attori che consenta di individuare pratiche promettenti per promuoverne lo scambio tra gli Stati membri, così come proposte legislative e politiche che chiariscano i diritti delle vittime con uno status precario.

In combinazione con gli impegni assunti a pieno titolo dall'UE nell'ambito della strategia per la parità di genere e con la possibile legislazione che riflette sia il testo che lo spirito della Convenzione di Istanbul, per non parlare delle ambizioni della Commissione europea nell'ambito del suo piano d'azione contro il razzismo, si presenta dinanzi a noi l'opportunità inedita di ribadire e rafforzare, attraverso una prospettiva intersezionale, il diritto di tutti i cittadini e le cittadine dell'Unione europea al sostegno, alle tutele e alla giustizia quando subiscono una vittimizzazione, indipendentemente dal loro status in materia di soggiorno, e di portare l'attenzione sui fattori strutturali che minano i loro diritti e che, in ultima istanza, perpetuano l'insicurezza, lo sfruttamento e la violenza.





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