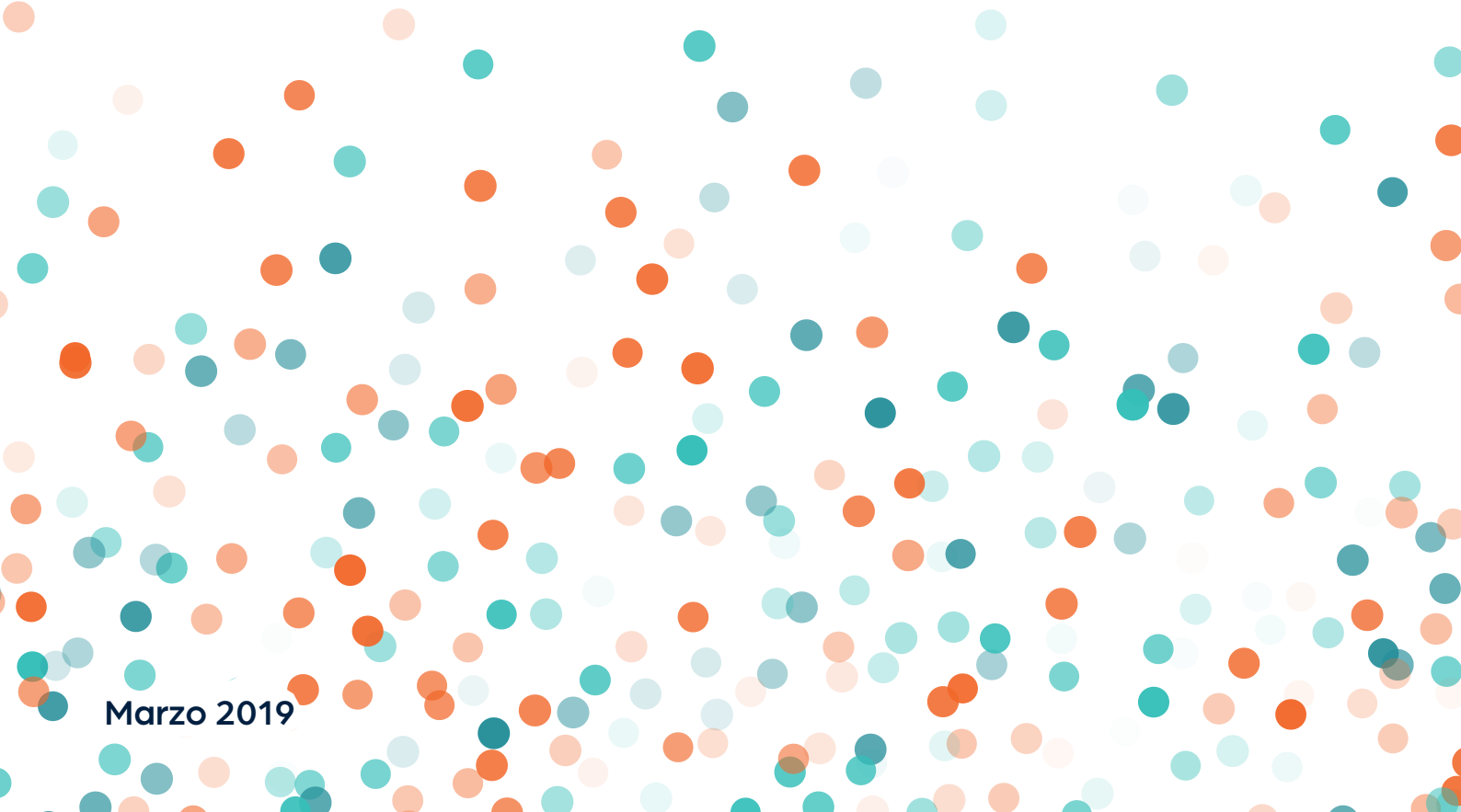
C-MISE
part of the Global Exchange on Migration & Diversity
@COMPAS

Migranti con status irregolare in Europa: Guida per le municipalità

CITY INITIATIVE ON MIGRANTS WITH IRREGULAR STATUS IN EUROPE (C-MISE)

Nicola Delvino
Dr. Sarah Spencer



Marzo 2019

Riconoscimenti

La presente guida è stata redatta sotto l'egida dell'iniziativa C-MISE (City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe), un gruppo di lavoro a cui hanno partecipato le autorità di undici città di dieci diversi paesi europei, le quali si sono incontrate per un periodo di due anni per condividere esperienze, politiche e prassi e per preparare la presente guida. Ciò, tuttavia, non significa che ogni singola città abbia approvato ogni singolo aspetto della guida.

Il progetto è stato finanziato dalla Open Society Initiative for Europe[1] e realizzato dal Global Exchange on Migration and Diversity ('Global Exchange'). Il Global Exchange è il ramo dedicato allo scambio di conoscenze del Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) dell'Università di Oxford.[2] La presente guida è stata scritta per il gruppo di lavoro dalla Dott.ssa Sarah Spencer, direttrice di Global Exchange, e da Nicola Delvino, ricercatore senior.

Il progetto è nato da precedenti dialoghi tra i ricercatori del COMPAS e del Gruppo di Lavoro Eurocities sulla Migrazione e l'Integrazione, nell'ambito di uno studio di ricerca finanziato dal programma Open Society Fellowship Programme. Si ringrazia Vanessa Hughes per il contributo dato a tale studio. Nel giugno 2017, nel corso del suo primo incontro, il gruppo di lavoro C-MISE è stato adottato come sottogruppo del Gruppo di Lavoro sulla Migrazione e l'Integrazione Eurocities.[3]

Le città coinvolte nell'iniziativa C-MISE sono: Atene, Barcellona, Francoforte, Gand, Gotemburgo, Lisbona, Oslo, Stoccolma e Utrecht. Helsinki e Zurigo hanno partecipato in qualità di Membri associati.

I rappresentanti delle città che hanno preso parte al gruppo di lavoro sono: **Atene**: Lefteris Papagiannakis, Vicesindaco per i migranti e i rifugiati; **Barcellona**: Ramon Sanahuja i Vélez, Direttore Immigrazione e Intercultura; **Francoforte**: Dott.ssa Petra Tiarks-Jungk, Direttore, Ore di consulenza umanitaria, Ministero della Salute; **Gand**: Katrien Van Gelder, Vicedirettore, Servizio per la politica di asilo e i rifugiati, Dipartimento per la convivenza, il benessere e la salute; **Gotemburgo**: Helene Holmström, Direttore Operativo, Integrazione; **Helsinki**: Anu Riila, Pianificatore senior, Dipartimento per le imprese, l'immigrazione e l'unità di servizi di occupazione; **Lisbona**: João M Almeida, Consulente del vicesindaco per i diritti sociali, e Jorge Vieira, Capo Divisione, Divisione per la coesione e la gioventù, Dipartimento dei Diritti Sociali; **Oslo:** Tone Skodvin, Consigliere capo, Dipartimento per le imprese e la proprietà; **Stoccolma**: Agneta Berner, Responsabile Unità Rifugiati, Amministrazione del Mercato del Lavoro, e Anna Rinder Von Beckerath, Amministrazione di Assistenza Sociale; **Utrecht**: Jan Braat (Presidente); Consulente senior sulle politiche per la migrazione e l'integrazione; e **Zurigo**: Christof Meier, Responsabile della promozione dell'integrazione, Dipartimento per lo sviluppo urbano.

Gli autori e i membri del gruppo di lavoro desiderano ringraziare l'ente finanziatore e, in particolare, Andreas Hieronymous e Csilla Toth per il sostegno dato a questa iniziativa; e gli esperti che hanno contribuito alle discussioni durante le riunioni, tra cui Blanca Garcés Mascareñas, Centro per gli affari internazionali di Barcellona (CIDOB); Ramón Palomino García, Città di Madrid; Dirk Gebhardt, Università Pompeu Fabra; Michele LeVoy, Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti (PICUM); Maria Giovanna Manieri, Consulente, Parlamento Europeo; Eloise Nutbrown, Convenzione di autorità locali scozzesi; Niene Oepkes, Città di Utrecht; Salvatore Sofia, Eurocities; Stavros Stephanos, Consiglio d'Europa; e Anja Van den Durpel, Città di Gand. Un ringraziamento va anche a tutti coloro che hanno fornito informazioni addizionali sulle pratiche comunali a cui si fa riferimento nella presente guida; a Thomas Jezequel, Eurocities, per aver contribuito all'istituzione del gruppo di lavoro, e a Xanthe Ashburner, Garth Stewart e Rosaleen Cunningham per l'assistenza prestata in fase di revisione del testo e durante la progettazione e le comunicazioni.

COMPAS
Centre on Migration, Policy & Society

UNIVERSITY OF OXFORD

Uso della guida

La prima parte della presente guida ha uno scopo introduttivo e chiarisce quali sono le sfide che la presenza di migranti con status irregolare pone alle municipalità. La seconda parte offre linee guida generali su governance, coordinamento e consultazioni. La terza parte presenta i principi generali su come favorire l'accesso dei migranti con status irregolare ai servizi. La quarta parte si occupa di alcuni settori chiave della fornitura dei servizi, tra cui: consulenza in tema di immigrazione e sostegno ai rimpatri volontari (sezione 4.1); assistenza abitativa (sezione 4.2); accesso alla giustizia e alla protezione per le vittime di reati (sezione 4.3); servizi sanitari (sezione 4.4); servizi scolastici (sezione 4.5). La quinta parte descrive le pratiche locali per ridurre gli ostacoli comunemente incontrati dai migranti nell'accesso ai servizi.

Ogni sezione di questa guida è a sé stante. Il lettore può utilizzare l'indice per orientarsi e individuare le informazioni necessarie. Qualora siano disponibili eventuali informazioni aggiuntive in una sezione separata, se ne farà menzione nel testo.

I link alle fonti sono citati in numerosi casi, a esclusione delle informazioni fornite direttamente dai funzionari municipali che sono membri di C-MISE. Se non menzionate, ulteriori informazioni su molte delle pratiche presentate e delle fonti usate sono reperibili online nel rapporto sul progetto C-MISE: Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services.*[4]

La guida è accompagnata da un breve video documentario, che evidenzia l'approccio adottato in svariate città europee e include le osservazioni di funzionari municipali e vicesindaci. Per accedervi, fare clic qui: https://youtu.be/v9K_SO1J2tw

La guida racchiude, inoltre, una sintesi reperibile sul sito: https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise

Indice

Parte 1 Scopi e contesto della guida 10

1.1 Introduzione 10

Cosa si intende con 'migranti con status irregolare'? 11

1.2 Ordinamenti giuridici nazionali 12

1.3 Perché le municipalità favoriscono l'accesso a certi servizi 13

A. Per rispettare obblighi giuridici 13

B. Per ridurre le situazioni d'irregolarità 14

C. Per servire obiettivi municipali in ambito di politiche sociali 14

Sicurezza della comunità – prevenzione e rilevamento della criminalità 14

Evitare la visibilità dei senzatetto o lo squatting in edifici abbandonati 15

Tutela e benessere dell'infanzia 15

Salute pubblica 15

Coesione comunitaria e lotta contro la segregazione 15

Eliminazione dello sfruttamento abitativo e occupazionale 15

D. Garantire un'efficiente amministrazione dei servizi pubblici 16

E. Rispettare etiche professionali 16

F. Rassicurare l'opinione pubblica 16

G. Salvaguardare l'immagine pubblica della città 16

Parte 2 Guida sulla governance 17

2.1 Governance, coordinamento e consultazioni 17

Riquadro 1: La ricerca può identificare la necessità di azione e plasmare i passi successivi 17

Come possono adoperarsi le autorità locali? 19

Consultazioni interne e tra agenzie, condivisione di informazioni e coordinamento 19

Riquadro 2: Comitato direttivo municipale sui migranti con soggiorno irregolare di Gand 20

Consultazioni e coordinamento con entità esterne 21

Riquadro 3: Gruppo di riferimento di Oslo con entità esterne 21

Coordinamento attraverso associazioni di comuni 22

Dialogo con i governi nazionali 23

Riquadro 4: Accordo comunale con il governo per la fornitura di rifugi e consulenza 24

Sviluppo di piani d'azione comprensivi 25

Riquadro 5: Piano di azione approvato dal Comune di Zurigo nel 2018 25

Attribuzione di budget 26

Parte 3 Guida sulla fornitura dei servizi: principi generali 27

3.1 Principi generali sulla fornitura dell'accesso ai servizi 27

Facilitare l'accesso ai servizi tradizionali con altri residenti e/o altri migranti .. 27

Riquadro 6: Barcellona: garantire l'accesso ai servizi e la regolarizzazione attraverso il registro comunale 28

Fornire un servizio a migranti irregolari che non possono accedere a un servizio tradizionale 28

3.2 In primo piano: fornitura dei servizi tramite o in collaborazione con organizzazioni non governative (ONG) 29

Perché le municipalità lavorano o forniscono finanziamenti alle ONG per la fornitura di servizi 29

Come possono adoperarsi le autorità locali? 29

Partenariati con una o più ONG per la fornitura di un servizio 29

Finanziamenti o contributi alle ONG per la fornitura di un servizio 30

Fornitura di altri strumenti di sostegno 30

3.3 In primo piano: gestione dei dati personali (e il concetto di 'firewall') 31

Contesto politico e giuridico 31

Come possono adoperarsi le autorità locali? 32

Evitare di chiedere agli utenti dei servizi informazioni sul loro status di immigrazione 32

Misure alternative in cui le municipalità sono tenute o devono identificare lo status di immigrazione 33

Parte 4 Guida sulla fornitura di servizi specifici 35

4.1 Cessazione della condizione d'irregolarità: sostegno alla regolarizzazione e promozione del ritorno dei migranti con status irregolare 35

Perché entrano in gioco le autorità locali 35

Contesto politico e giuridico 36

Come possono adoperarsi le autorità locali? 37

Fornitura di informazioni, consulenza e supporto sulla regolarizzazione 37

Istituzione di centri comunali di informazione o consulenza sul tema dell'immigrazione 37

Sostegno finanziario per organizzazioni indipendenti che forniscono informazioni o consulenza 38

Meccanismi di mediazione tra migranti e autorità di immigrazione per ottenere orientamenti in materia di regolarizzazione 38

Consulenza sull'immigrazione all'interno dei rifugi locali e in altre strutture che offrono servizi 39

Sviluppo di linee guida e iniziative di sensibilizzazione per i residenti con status irregolare 40
Riquadro 7: Uno sportello unico per servizi di immigrazione: il Servizio di Attenzione agli Immigranti, Emigranti e Rifugiati di Barcellona (SAIER) 40
Promozione del ritorno di migranti irregolari al loro paese di origine 42
Promozione del ritorno volontario di migranti irregolari attraverso la consulenza 42
Consulenza e supporto sui rimpatri all'interno di rifugi locali e in altre strutture che offrono servizi 42
Sostegno materiale per rimpatriandi 43
4.2 Alloggi: rifugi e supporto per esigenze abitative 43
Perché entrano in gioco le autorità locali 44
Contesto politico e giuridico 45
Come possono adoperarsi le autorità locali? 45
Approccio integrato all'accesso dei migranti irregolari a rifugi comunali e adozione delle procedure di ammissione che favoriscono il loro accesso 45
Finanziamenti o rimborsi a favore di ONG per la fornitura di rifugi a migranti irregolari 46
Riquadro 8: Rifugi per migranti in condizione d'irregolarità a Utrecht 47
Iniziative a sostegno dell'accesso dei migranti irregolari al mercato abitativo privato 48
Fornitura di alloggio a migranti irregolari favorevoli per il ritorno 48
Riquadro 9: Un approccio basato sulla risoluzione dei problemi: combinazione di rifugi e consulenza in tema di immigrazione 49
4.3 Giustizia e protezione per le vittime di reati con status irregolare 49
Perché entrano in gioco le autorità locali 50
Contesto politico e giuridico 50
Riquadro 10: Linee guida della FRA per gli Stati membri sull'accesso alla giustizia 51
Come possono adoperarsi le autorità locali? 52
La politica 'liberi dentro, liberi fuori' 52
Riquadro 11: La politica 'liberi dentro, liberi fuori' di Amsterdam 53
Sensibilizzazione sui diritti delle vittime con status di immigrazione irregolare 53
Riquadro 12: Iniziative di sensibilizzazione a New York 53
Finanziamento di rifugi per vittime oppresse dalla violenza 54
Riquadro 13: Iniziative comunali per vittime di reati con status irregolare negli USA. 54
4.4 Favorire l'accesso all'assistenza sanitaria 55
Perché entrano in gioco le autorità locali 56
Contesto politico e giuridico 57
Come possono adoperarsi le autorità locali? 58

Creazione di 'firewall' per impedire che i migranti che richiedono assistenza sanitaria vengano segnalati alle autorità di immigrazione dai dipendenti pubblici 58
Istituzione o sostegno a favore di strutture mediche che offrono assistenza sanitaria non rientrante nelle agevolazioni nazionali 59
Riquadro 14: Accesso ampliato all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari nei comuni norvegesi 60
Fornitura di una rete di sicurezza a migranti esclusi dalla copertura assicurativa sanitaria 61
Semplificazione delle procedure amministrative per l'accesso all'assistenza sanitaria e astensione dalla richiesta di documenti che i migranti irregolari non possono presentare 62
Riquadro 15: Normative regionali che ampliano il diritto all'assistenza sanitaria dei migranti irregolari 63

4.5 Accesso a scuole, istruzione e formazione 64

Perché entrano in gioco le autorità locali 64

Contesto politico e giuridico 65

Come possono adoperarsi le autorità locali? 66

Richiedere alle scuole locali di adottare procedure di iscrizione che non richiedono documentazione che i migranti irregolari non possono presentare 66
Richiedere alle scuole di non segnalare allievi con status irregolare alle autorità di immigrazione ('firewall') 67
Attribuzione di risorse finanziarie per coprire le spese delle scuole relative agli allievi irregolari 67
Sovvenzionare le spese di frequenza scolastica degli studenti (come libri di testo, trasporto e pasti) 68
Inclusione di migranti irregolari nei servizi educativi per adulti, nei corsi di lingua e nei programmi formativi e professionali offerti dalle autorità locali al di fuori del sistema scolastico tradizionale 68
Riquadro 16: Il 'Progetto Rossinyol' della Catalogna 69

Parte 5 Guida sulle pratiche locali per ridurre gli ostacoli nell'accesso ai servizi 70

5.1 Promozione della consapevolezza dei diritti dei migranti e orientamento dei nuovi arrivati 70

Riquadro 17: Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni per i migranti 70
Offerta di corsi di orientamento e di lingua ai nuovi arrivati, senza tenere conto dello status migratorio 71
Riquadro 18: Corsi di lingua per migranti irregolari a Barcellona 72
Organizzazione di campagne d'informazione e iniziative di sensibilizzazione mirate ai migranti irregolari 72
Formazione e guida per dipendenti pubblici e fornitori di servizi sui diritti dei migranti irregolari 73

5.2 Sostegno all'ottenimento di documentazione e al rilascio di 'carte civiche' per permettere l'accesso ai servizi locali 74

Riquadro 19: Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite sulla documentazione dei migranti 74

Rilascio di certificati di nascita a bambini nati con uno status di immigrazione irregolare 75

Rilascio di 'carte civiche' locali per l'accesso ai servizi 75

Riquadro 20: Carte d'identità comunali negli USA – la carta IDNYC 77

5.3 Affrontare il timore dei migranti irregolari di essere fermati nell'approcciarsi a un fornitore di servizi pubblici 78

Garantire che le strutture che forniscono servizi essenziali non siano prese particolarmente di mira durante i perlustramenti e i controlli sull'immigrazione 78

Note finali 80

Parte 1 Scopi e contesto della guida

1.1 Introduzione

Questa guida ha l'obiettivo di sostenere le autorità comunali europee nel fornire ai migranti con status irregolare un accesso adeguato ai servizi. Contiene informazioni su politiche e pratiche locali, riferite a una gamma di settori, e sulla governance e l'amministrazione come base di conoscenze che le municipalità possono utilizzare per sviluppare un proprio approccio al tema. La guida si rivolge principalmente alle autorità municipali, siano esse città grandi o piccole, ma anche agli enti pubblici con cui i comuni lavorano, tra cui forze di polizia, operatori sanitari e fornitori di alloggi e corsi didattici. Gli accordi operativi fra enti pubblici e organizzazioni non governative sono uno degli argomenti trattati.

Le norme relative all'accesso ai servizi per diverse categorie di migranti irregolari variano da paese a paese (e persino all'interno dello stesso Stato). Questa guida non fornisce dettagli sulle norme giuridiche specifiche di ogni paese. Piuttosto, dà indicazioni di carattere generale che ogni municipalità può considerare all'interno del proprio contesto giuridico nazionale e regionale.

Se da un lato il controllo dell'immigrazione è principalmente competenza dei governi nazionali, la responsabilità per la fornitura dei servizi pubblici è spesso una capacità condivisa. Le competenze delle autorità municipali dei vari paesi d'Europa differiscono in relazione al tipo di servizi forniti, ma tutti i comuni hanno la responsabilità di garantire il benessere di coloro che risiedono all'interno del proprio territorio. Le municipalità possono avere competenze in ambito di servizi sanitari, di polizia, assistenza abitativa, servizi sociali e istruzione per utenti con diverse necessità. Allo stesso tempo, hanno la responsabilità di garantire la coesione sociale e la sicurezza pubblica, compresa la lotta al razzismo.
Il loro ruolo nel promuovere uno sviluppo sostenibile e la lotta alla povertà è sempre più riconosciuto a livello nazionale e internazionale.

Alcuni dei migranti che fanno parte delle nostre comunità locali sono in condizione d'irregolarità, con possibilità limitate di lavorare o usufruire dei servizi pubblici. Gli ordinamenti giuridici nazionali sono in gran parte restrittivi (v. sezione 1.2) e forniscono ai migranti irregolari un accesso limitato, se non nullo, alla maggior parte dei servizi. Questa situazione può comportare problemi sociali a livello locale (come un aumento dei senzatetto e della povertà), che le autorità sentono il bisogno di affrontare. Se da un lato le municipalità europee hanno ottenuto svariate indicazioni sugli approcci da adottare in relazione a migranti autorizzati a risiedere nei loro territori, dall'altro non sono state fornite finora linee guida su come gestire le sfide poste dalla presenza di migranti irregolari. Fra i suoi obiettivi, questa guida si prefigge di accrescere la consapevolezza

delle sfide specifiche che le autorità si ritrovano ad affrontare in merito a questo gruppo di residenti. La presente guida si auspica di favorire un dialogo fra le autorità (e all'interno di singoli enti) a ogni livello di governance su come adottare approcci efficaci al tema.

Cosa si intende con 'migranti con status irregolare'?

Nella presente guida, con 'migranti con status irregolare' ci si riferisce a 'cittadini di paesi terzi' (individui provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea (Ue) e allo Spazio Economico Europeo (SEE) che sono entrati in un paese europeo senza regolare autorizzazione ('cittadini irregolari') o che sono entrati con un regolare permesso, ma i cui diritti di permanenza sono successivamente decaduti ('soggiornanti fuori termine'). Questi ultimi includono individui che non hanno rispettato le condizioni del loro visto o del permesso di soggiorno provvisorio, compresi: minori non accompagnati che hanno raggiunto 18 anni di età; richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta; lavoratori migranti colpiti dalla perdita del posto di lavoro ufficiale e famiglie migranti al termine di una relazione coniugale. I bambini possono avere uno 'status di immigrazione irregolare alla nascita' se lo ereditano dai loro genitori. Tra i migranti irregolari, lo status di immigrazione può variare considerevolmente, con conseguenti differenze nei diritti di accesso ai servizi. Il termine 'migrante irregolare' utilizzato in questa guida si riferisce solo a cittadini di paesi terzi e non a 'cittadini europei mobili', che si ritrovano in condizione d'irregolarità con riferimento alle condizioni sulla libera circolazione all'interno degli Stati membri. In questa guida, il termine 'irregolare' è preferibile a 'senza documenti' (dal momento che alcuni dei migranti con status irregolare sono in possesso di documenti, come un passaporto), ma nei casi in cui viene usato, il termine 'senza documenti' è sinonimo di 'irregolare'. Tuttavia, la guida non utilizza il termine 'migranti illegali' o 'clandestini' per evitare connotazioni indesiderate che stigmatizzino i migranti come criminali (l'ingresso e/o la permanenza in un paese con uno status irregolare di per sé non costituisce un crimine in molti paesi); per garantire la correttezza giuridica (è l'atto di entrare e soggiornare in un paese senza autorizzazione a essere illegale e non la persona che compie tale atto) e per conformarsi alla terminologia prediletta da varie istituzioni internazionali.[5]

Esistono dati molti limitati sul numero di migranti con status irregolare residenti in Europa. La stima più recente accettata ufficialmente per gli Stati membri Ue risale al 2008: in Europa vivevano circa 1,9-3,8 milioni di migranti irregolari, ovvero meno dell'1 percento della popolazione dell'Ue27 di allora.[6] La maggior parte dei migranti risiede nelle città e in altre zone urbane e anche i migranti con status irregolare seguono questa tendenza. La Commissione europea stima che a oltre un milione di coloro che sono entrati in Europa tra il 2015 e il 2017 verrà negato lo status di profugo.[7] Poiché il tasso di ritorno medio dagli Stati membri Ue di migranti irregolari identificati equivale a circa il 36%,[8] molti di essi continueranno a vivere in Europa. Vi è la necessità di una maggiore quantità di dati su questa popolazione a livello nazionale e municipale.

La popolazione di migranti irregolari è variegata in termini di paese di origine, credo, genere, età e livello di istruzione. Coloro che sono in condizione d'irregolarità potrebbero, in realtà, avere un lavoro, vivere con familiari o amici e, quindi, avere poca esigenza dei servizi municipali. Altri, invece, presentano o vengono a ritrovarsi in condizioni di indigenza. Alcuni migranti irregolari sono noti alle autorità di immigrazione, ma sono di fatto 'non allontanabili' per motivi che includono la mancanza di documenti di viaggio, il livello di sicurezza del paese di origine o la necessità di trattamenti medici.[9]

1.2 Ordinamenti giuridici nazionali

Gli ordinamenti giuridici e politici nazionali prevedono un accesso limitato (ma vario) ai servizi pubblici per i migranti irregolari di tutta Europa, anche se, in certi casi, ai minori viene accordato un accesso più ampio. Nel 2011, uno studio condotto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha riportato la gamma di servizi spettanti, tra cui alloggio e assistenza sociale.[10] Una mappatura successiva dei diritti all'assistenza sanitaria e all'istruzione in seno all'Ue28 (2015) ha mostrato che tutti i governi europei offrono accesso a cure mediche urgenti; che dieci paesi concedono un accesso limitato alle cure primarie e secondarie; e che otto paesi garantiscono ai bambini lo stesso livello di assistenza sanitaria riservato ai cittadini. Per quanto riguarda l'istruzione di bambini in età scolare, una piccola maggioranza di Stati non riconosce alcun diritto. In dieci paesi, si fa un riferimento esplicito a tale diritto nella legge, mentre in tredici paesi è implicito in un diritto universale da cui questi bambini non sono esclusi.[11] In alcuni casi, i regolamenti nazionali vengono modificati per consentire un maggiore accesso (ad es. in relazione a sanità e istruzione in Svezia nel 2013), ma in altri si assiste a restrizioni più rigorose (come per gli alloggi in affitto nel Regno Unito nel 2014).

Le disposizioni incluse nel diritto nazionale per un livello di accesso ai servizi riconoscono che gli individui con status irregolare non dovrebbero essere esclusi dalle prestazioni previdenziali. È concesso un accesso parziale, poiché l'esclusione totale potrebbe essere in contrasto con le priorità politiche nazionali, come la tutela della salute pubblica (accesso al trattamento per l'infezione da HIV/AIDS, disponibile in 10 paesi) e le misure volte a consentire alle vittime di violenza domestica di rivolgersi alla polizia senza timore di deportazione.[12]

A ogni modo, gli ordinamenti giuridici nazionali sono in gran parte restrittivi. I migranti con status irregolare non hanno diritto ad accedere alla maggioranza di servizi pubblici, né possono lavorare o usufruire di sussidi sociali. Le conseguenze sociali di tale esclusione si fanno sentire a livello locale. Le municipalità rispettano il ruolo delle amministrazioni nazionali nella gestione della migrazione. Ritengono, tuttavia, che l'esclusione di questa fascia della popolazione incida non solo sugli stessi migranti, ma anche su altri residenti del loro territorio. Può avere un impatto negativo sulla capacità dei comuni di adempiere alle responsabilità statutarie, come affrontare il problema dei senzatetto e la prevenzione della criminalità e salvaguardare la salute pubblica. Se le municipalità danno scarsa attenzione alla sfida posta da tale situazione, a risentirne

potrebbe essere l'intera comunità. La loro risposta a queste sfide, comunque, deve accertarsi di non interferire con le responsabilità dei governi nazionali in materia di controllo dell'immigrazione. Questa guida presenta soluzioni pratiche per aiutare le municipalità a tal proposito.

1.3 Perché le municipalità favoriscono l'accesso a certi servizi

Le municipalità adducono i seguenti motivi a sostegno dell'agevolazione dell'accesso ad alcuni servizi per i soggetti in condizione d'irregolarità.

A. Per rispettare obblighi giuridici

In base al diritto nazionale, i comuni sono tenuti a fornire alcuni servizi agli individui con status irregolare. Un esempio visibile nella maggioranza di Stati membri europei è l'accesso all'istruzione per bambini in età scolare. I comuni devono adempiere, inoltre, a una serie di responsabilità statutarie, che li obbligano a rispondere ai bisogni di tutti i residenti del loro territorio, a prescindere dallo status. A darne un esempio è 'l'obbligo di diligenza' delle città olandesi.[13] Le municipalità potrebbero anche avere altri doveri nei confronti di un gruppo specifico della popolazione, come i minori. Lo dimostra il Regno Unito dove, in virtù dell'art. 17 della Legge sui bambini del 1989, i comuni hanno il dovere di proteggere un bambino 'bisognoso' senza riguardo dello status migratorio. Questi doveri potrebbero entrare in conflitto con altri come, ad esempio, il requisito che impone alle municipalità di comunicare i dati di individui con status irregolare alla polizia o alle autorità di immigrazione. Le municipalità devono adoperarsi per soddisfare un obbligo legale senza violarne un altro.

I comuni, in quanto autorità statali, sono tenuti inoltre a rispettare gli obblighi dello Stato previsti dagli standard europei sui diritti umani, compresa la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (ECHR) e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa.[14] In aggiunta, la Direttiva Rimpatri Ue[15] include l'obbligo di fornire un alloggio e cure di base a individui vulnerabili pronti per il ritorno, ma che non hanno ancora lasciato il paese.

Fornitura di servizi per migranti nell'ambito del Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite

A dicembre 2018, dopo 18 mesi di consultazioni e negoziazioni, 163 paesi hanno sottoscritto il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare delle Nazioni Unite (il Patto globale sulla migrazione dell'ONU). Benché non sarà vincolante ai sensi del diritto internazionale, il Patto è un esauriente accordo politico firmato dai paesi europei (con alcune eccezioni). L'Obiettivo 15 di fornire accesso ai servizi di base dichiara: '*Ci impegniamo a garantire che tutti i migranti,*

indipendentemente dal loro status di migrante, possano esercitare i propri diritti umani attraverso l'accesso certo ai servizi di base. Ci impegniamo inoltre a rafforzare i sistemi di erogazione di servizi inclusivi ai migranti, fatto salvo però che i cittadini e i migranti regolari possano avere diritto a una fornitura di servizi più completa, garantendo nel contempo che qualsiasi trattamento differenziato sia basato sulla legge, proporzionato, abbia un obiettivo legittimo, in conformità con il diritto internazionale in materia di diritti umani'. Il Patto impegna gli Stati firmatari a lavorare in cooperazione con le autorità locali, tra altri parti interessate, per la sua messa in atto (par. 44).[16]

B. Per ridurre le situazioni d'irregolarità

L'irregolarità è un problema per le municipalità e, pertanto, il loro obiettivo è ridurre il numero di persone con status irregolare ed evitare una ricaduta dallo stato regolare a uno di irregolarità (ad esempio, quando un minore non accompagnato raggiunge il 18° anno di età). La fornitura di un servizio, come un rifugio o un centro di accoglienza diurno, può rappresentare un mezzo di contatto tra la municipalità e l'individuo, nonché un'opportunità per instaurare fiducia, sia essa tramite contatto diretto oppure attraverso un'organizzazione non governativa (ONG) incaricata di fornire il servizio. Attraverso la fornitura congiunta di informazioni e consulenza legale, si potrà aiutare l'individuo a presentare la sua richiesta alle autorità di immigrazione per risolvere lo stato di migrante o ritornare al paese di origine (v. sezione 4.1).

C. Per servire obiettivi municipali in ambito di politiche sociali

Gli obiettivi municipali in termini di politiche sociali variano a seconda delle competenze dell'autorità e delle particolari sfide che si trova ad affrontare, ma potrebbero includere:

Sicurezza della comunità – prevenzione e rilevamento della criminalità

- I comuni vogliono che tutti i residenti, a prescindere dal loro status di immigrazione, si sentano in grado di contattare le autorità se sono state vittime o testimoni di un crimine per garantire la loro protezione e quella di altri residenti. Ciò che non vogliono, invece, è che le persone abbiano paura di denunciare un crimine alla polizia. La comunità potrà godere di un maggior livello di protezione da reati e minacce alla sicurezza se la polizia ha accesso a informazioni fornite da migranti irregolari. Inoltre, le municipalità non vogliono che le vittime di violenza siano costrette a rimanere in dimore violente a causa della mancanza di alloggi alternativi. Per questo motivo, alcuni comuni offrono alloggio in rifugi senza tenere conto dello status di immigrazione.

Evitare la visibilità dei senzatetto o lo squatting in edifici abbandonati

- Frequentemente, la ragione principale per l'intervento municipale è evitare la visibilità dei senzatetto per strada, sia che occupino luoghi pubblici o edifici abbandonati. Per essere efficaci, le misure adottate per affrontare questo fenomeno non possono escludere un gruppo di tale popolazione. È necessario, inoltre, fornire qualche forma di alloggio per far fronte alle conseguenze causate dal problema dei senzatetto, come una salute cagionevole, l'abuso di sostanze, i pericoli fisici che derivano dal dormire per strada e un impatto negativo sul turismo.

Tutela e benessere dell'infanzia

- La protezione dei bambini da pericoli esterni è un obbligo giuridico e/o etico delle autorità municipali e si ritiene che i minori non debbano ricevere un livello di protezione più basso a causa del loro status di immigrazione o di quello dei loro genitori. La fornitura di servizi può tutelare anche il benessere del bambino, garantire che le decisioni prese siano nel suo interesse ed evitare che si ritrovi sul 'precipizio' quando il diritto a ricevere un servizio si estingue al 18° anno di età del bambino, che però non ha la possibilità di iniziare un apprendistato, proseguire gli studi o trovare un impiego.

Salute pubblica

- Le municipalità sottolineano l'importanza, in casi di emergenza per la salute pubblica, di poter contattare tutti i residenti o di raggiungere coloro che sono entrati a contatto con una persona affetta da una malattia trasmissibile. Richiedono, inoltre, che tutti i bambini abbiano accesso alle vaccinazioni, dal momento che l'efficacia di una campagna vaccinale richiede un'alta percentuale di popolazione coperta. Le municipalità vogliono far sì che le persone con HIV/AIDS, tubercolosi o epatite possano partecipare a un programma di trattamento per evitare efficacemente la diffusione di tali condizioni.

Coesione comunitaria e lotta contro la segregazione

- La coesione è messa a repentaglio se una fascia della popolazione *de facto* è visibilmente esclusa, non sa parlare la lingua e non usufruisce degli stessi servizi e spazi pubblici disponibili ad altri residenti. I comuni sono interessati a evitare che un gruppo qualsiasi della popolazione viva separatamente dal resto della comunità, poiché una situazione del genere può dare adito a un clima di paura e diffidenza.

Eliminazione dello sfruttamento abitativo e occupazionale

- Per alcuni comuni, l'eliminazione dello sfruttamento degli inquilini da parte dei proprietari di case rientra nelle loro competenze. Lo status irregolare rende gli individui vulnerabili allo sfruttamento a opera di coloro che sono in grado di fornire un alloggio. Particolarmente a rischio sono le donne alla ricerca di un rifugio per evitare

di dormire per strada. Ci si preoccupa anche di prevenire lo sfruttamento attuato dai datori di lavoro nei confronti di lavoratori che non vogliono rendere noto il loro status di immigrazione. Le municipalità si propongono, inoltre, di limitare l'economia informale nel loro territorio per garantire che le imprese rispettino le norme di salute e sicurezza e i regolamenti in materia di occupazione e paghino le tasse locali.

D. Garantire un'efficiente amministrazione dei servizi pubblici

I comuni potrebbero notare che l'esclusione di un gruppo di residenti pregiudica la loro abilità di gestire i servizi pubblici in maniera efficiente. Il rilascio di certificati di nascita e l'iscrizione di tutti i residenti in un registro comunale (come in Spagna) forniscono dati sul numero di abitanti, che vengono sfruttati per pianificare i servizi offerti, come i posti a scuola e le campagne di vaccinazione. La fornitura di cure mediche riduce la pressione sui servizi sanitari di emergenza e sugli ospedali, che prolungano il trattamento 'di emergenza' per via del mancato diritto alle cure nella fase post-emergenza. Il rischio reputazionale è un altro dei motivi citati come giustificazione della protezione delle persone vulnerabili, a prescindere dal loro status di immigrazione.

E. Rispettare etiche professionali

I professionisti alle dipendenze della municipalità, come medici, infermieri, insegnanti e assistenti sociali, sono tenuti a soddisfare gli standard della loro professione. Ciò potrebbe includere la fornitura di un servizio in funzione delle necessità o perché è nell'interesse di un minore, evitando il diniego dei servizi sulla base dello status di immigrazione. Il personale deve sentirsi sostenuto dal suo datore di lavoro durante la presa di decisioni compatibili con l'etica della loro professione.

F. Rassicurare l'opinione pubblica

Gli atteggiamenti pubblici possono essere molto negativi nei confronti di persone in condizione d'irregolarità. Tuttavia, possono rispecchiare anche preoccupazioni per gli individui considerati vulnerabili, come i minori e le vittime di violenza domestica. La reazione del pubblico alla visibilità di migranti irregolari per le strade o di accampamenti temporanei potrebbe essere negativa, causando la polarizzazione dell'opinione pubblica. I comuni potrebbero sentire il bisogno di evitare le manifestazioni di irregolarità più evidenti e di proteggere i vulnerabili al fine di prevenire reazioni negative lungo lo spettro dell'opinione pubblica.

G. Salvaguardare l'immagine pubblica della città

Le municipalità potrebbero voler proiettare un'immagine della città come località aperta, multiculturale o improntata sui diritti umani oppure come attraente destinazione per il turismo e gli investimenti. Segni palesi di una chiara emarginazione, come gli accampamenti, possono risultare in contrasto con tale obiettivo.

Parte 2 Guida sulla governance

2.1 Governance, coordinamento e consultazioni

Il tema della governance in relazione a questo gruppo di residenti solleva una serie di sfide specifiche. La municipalità potrebbe disporre di dati o prove limitate sulla popolazione in condizione d'irregolarità oppure non avere affatto informazioni sulla discussione interna o esterna degli interrogativi che pone. Possono sorgere dubbi sulle responsabilità legali dei fornitori di servizi e sui diritti di accesso dei migranti irregolari a diversi servizi, oltre ad avere a disposizione pochi esperti da cui farsi consigliare. Per tali motivi, alcuni comuni conducono o commissionano studi locali per ottenere le informazioni necessarie (v. Riquadro 1).

Riquadro 1: La ricerca può identificare la necessità di azione e plasmare i passi successivi

L'esigenza di intervenire potrebbe essere portata all'attenzione della municipalità da uno dei suoi servizi in prima linea o da una ONG. Per avere una chiara panoramica della situazione, alcune municipalità hanno avviato o commissionato studi di ricerca. La Delegazione per l'integrazione della Città di *Zurigo* ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale, sotto l'egida del Dipartimento del Sindaco, per valutare la situazione dei migranti irregolari, chiedendo un parere giuridico all'Università di Zurigo su uno degli aspetti identificato come problematico, ovvero l'accesso dei 'sans-papiers' alla giustizia. A tal proposito, intendeva conoscere il suo raggio d'azione alla luce delle restrizioni imposte dall'orientamento giuridico nazionale. La relazione del gruppo di lavoro ha evidenziato una serie di problematiche relative ai regolamenti sullo stato civile, all'assistenza sanitaria, all'assicurazione sociale e alle pensioni, all'istruzione, al mercato del lavoro, a questioni di ordinaria amministrazione, all'integrazione sociale e all'accesso alla giustizia e ai tribunali. Ha rilevato che, benché la fame e il problema dei senzatetto non fossero fenomeni comuni grazie a interventi pragmatici attuati dall'amministrazione e all'alto livello di coinvolgimento della società civile, lo sfruttamento di molti migranti irregolari e la costante violazione della loro dignità e integrità erano molto diffusi. La mancanza di informazioni, il lavoro precario e il timore di controlli dei documenti costringevano i migranti a non usufruire delle opportunità loro disponibili. La relazione del gruppo di lavoro ha fatto una serie di raccomandazioni, alcune in merito alla necessità di maggiori informazioni e alla valutazione dell'accesso ai servizi, e ha giocato un ruolo chiave in un documento di posizione approvato dal consiglio comunale nel 2018 (v. sotto). La sintesi della relazione preliminare è reperibile sul sito web della Città di Zurigo.[17]

Anche i rapporti nazionali possono essere volani di cambiamento. Un rapporto del Parlamento scozzese redatto nel 2017, *Hidden Lives - New Beginnings: Destitution, asylum and insecure immigration status in Scotland* [18] ha portato la Convenzione delle autorità locali scozzesi (*COSLA)* a commissionare e aggiornare la sua guida alle buone prassi sul diritto dei migranti al supporto delle autorità locali, con enfasi su assistenza sociale, servizi per bambini, previdenza sociale, alloggi e informazioni sui servizi legali. È stato lanciato a febbraio 2019 e potrà essere consultato su http://www.migrationscotland.org.uk. La commissione ha raccomandato, inoltre, al governo scozzese la pubblicazione di una strategia nazionale per prevenire e alleviare l'indigenza tra i migranti e i richiedenti asilo. Si sta lavorando attualmente per svilupparla in collaborazione con COSLA e con il sostegno dei partner del terzo settore.

Nel 2001, la Città di Monaco ha commissionato uno studio dei problemi sociali affrontati dai migranti irregolari. Comprensivo di 84 interviste con migranti irregolari, funzionari pubblici, fornitori di servizi, organizzazioni sindacali ed ONG, lo studio si proponeva di stabilire le problematiche relative al lavoro e al suo contesto economico in seno alla città, agli alloggi, all'assistenza sanitaria e all'istruzione; alla particolare vulnerabilità delle donne, alle fonti di aiuto e sostegno disponibili e al potenziale ruolo dell'autorità locale tenendo conto dei vincoli normativi. Dopo varie discussioni tra i dipartimenti comunali, compresi i dipartimenti della salute e degli affari sociali, il rapporto è stato pubblicato nel 2003 e includeva raccomandazioni d'azione relative all'accesso a servizi essenziali e a percorsi per regolarizzare lo status irregolare.[19] Lo studio ha contribuito considerevolmente a plasmare le azioni successive, tra cui la decisione che il servizio sanitario comunale desse accesso alle cure mediche a persone prive di assicurazione sanitaria, compresi i migranti irregolari, un servizio che unisce assistenza medica e consulenza sociale e legale (v. sezione 4.1).

Questa sezione fornisce informazioni sulle disposizioni adottate dai comuni per consultarsi, pianificare, coordinare e amministrare i loro interventi in tale area. Le pratiche a cui si fa riferimento sono state attuate da municipalità europee e possono fungere da pratici esempi per quei comuni che si ritrovano ad affrontare problemi simili in relazione ai migranti con status irregolare.

Potrebbe risultare opportuno, inoltre, collaborare con dipartimenti governativi regionali e nazionali, in caso di sovrapposizione delle responsabilità, e con organizzazioni della società civile. Le municipalità hanno sviluppato una serie di approcci a questo dialogo e coordinamento interno ed esterno, che vanno da disposizioni ad hoc a strutture di governance più formali. Altre città includono i migranti irregolari nel loro programma di incontri dediti a questioni di più ampio respiro.

In alcune municipalità, una disposizione amministrativa favorisce il coordinamento tra i dipartimenti e le agenzie associate e/o con le ONG. I comuni potrebbero discutere, inoltre, le disposizioni adottate con i livelli di governo regionale, nazionale o federale e ottenere un supporto finanziario. In alcuni casi, ciò ha promosso cambiamenti politici a livello nazionale, agevolando gli approcci che le municipalità intendevano adottare, proprio come è successo nei Paesi Bassi in merito all'accesso a tirocini per neodiplomati, in Finlandia in relazione agli apprendistati e in Italia con l'accesso all'istruzione prescolare.

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Consultazioni interne e tra agenzie, condivisione di informazioni e coordinamento

Le questioni relative ai migranti irregolari sono solitamente di spettanza di certi dipartimenti municipali e di altre agenzie pubbliche locali e richiedono un certo livello di consultazione e coordinamento in fase di intervento. Questo può avvenire su base ad hoc, attraverso un gruppo interdipartimentale in seno alla municipalità o un gruppo interagenzie incaricato di agevolare il coordinamento con altri enti pubblici.

- Nel 2017, la Delegazione per l'integrazione del Consiglio comunale di *Zurigo* ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale dedito ai migranti irregolari ('sans-papiers'), che rappresenta i dipartimenti di sicurezza, salute e ambiente, educazione e sport e affari sociali sotto la guida del Dipartimento del Sindaco. Il gruppo di lavoro ha esaminato la situazione concentrandosi su assistenza sanitaria, istruzione, accesso alla giustizia e fornitura di consulenza e informazioni, riepilogando la sua valutazione e le raccomandazioni fatte in un rapporto preliminare pubblicato a maggio 2018 (v. Riquadro 5). L'Ufficio Integrazione ha il compito di organizzare periodicamente eventi di networking e incontri di scambio reciproco tra i dipartimenti per discutere possibili miglioramenti nell'accesso ai diritti e ai servizi fondamentali. Possono essere invitati a partecipare anche rappresentanti del cantone e della società civile.
- A *Helsinki*, a maggio del 2017, il Sindaco ha formato un gruppo di lavoro incentrato su richiedenti asilo e migranti senza documenti (irregolari). Il gruppo ha scelto di concentrarsi esclusivamente sulle sfide affrontate dai migranti senza documenti e sulle loro esigenze di fornitura di servizi e di presentare, fra le altre cose, proposte di azione sul bisogno di collaborazione con le città dell'area metropolitana, le ONG e le istituzioni nazionali. Durante il biennio 2017-2018, si è incontrato in cinque occasioni e, nel febbraio 2018, ha completato il suo rapporto in cui affronta i seguenti temi: consigli sulle informazioni disponibili e guida ai servizi; consulenza legale; sostegno psico-sociale; sussidi sociali; salute e benessere; rifugi d'emergenza e servizi diurni; cura della prima infanzia; istruzione; sicurezza; formazione e supporto per il personale comunale; cooperazione con le città metropolitane di Espoo e Vantaa e ritorno volontario. Il rapporto constava di 30 misure volte a superare le sfide (concordate dai dipartimenti della città di Helsinki), oltre a esigenze a livello di servizio, monitoraggio e reportistica,

ed è stato trasmesso al Consiglio della città di Helsinki a maggio 2018 per la richiesta di informazioni.

- Il Ministero degli Affari Sociali di *Stoccolma* coopera con i dipartimenti cittadini, compreso quello interno di Sostegno per Emergenze Sociali. Quest'ultimo vanta unità esterne che segnalano gli individui ai dipartimenti di assistenza sociale nei 14 consigli distrettuali della città. L'Amministrazione degli Affari Sociali fornisce linee guida sul limitato sostegno finanziario a breve termine offerto in alcuni casi da questi dipartimenti, tra cui in relazione ai minori, e controlla in che modo i dipartimenti di assistenza sociale usano tali poteri. Il Sostegno per Emergenze Sociali segnala, inoltre, i soggetti a organizzazioni della società civile e discute le sfide associate ai migranti irregolari in seno a piattaforme più ampie per questa collaborazione.
- *Firenze* fa parte della Società della salute composta da comuni e dall'azienda sanitaria locale e costituita nel 2004 per migliorare l'integrazione dei servizi sociali e sanitari e l'inclusione ai servizi di persone svantaggiate, compresi i migranti. I servizi per i migranti irregolari fanno parte del suo programma.

Riquadro 2: Comitato direttivo municipale sui migranti con soggiorno irregolare di Gand

Gand vanta un Comitato direttivo comunale ('Stedelijke Stuurgroep') sui migranti con soggiorno irregolare ('Mensen Zonder Wettig Verblijf'), costituito a febbraio 2016 in previsione della 'crisi dei rifugiati' che ha generato 'nuovi' migranti irregolari, ma non comprensivo di tutti gli individui in condizione d'irregolarità presenti nella città. Tra i membri figurano il Servizio cittadino per la politica di asilo e i rifugiati e il suo Centro pubblico per il benessere sociale (OCMW, responsabile dell'accesso ai servizi sanitari), oltre a collaboratori del Comitato Esecutivo responsabile dell'integrazione e della riduzione della povertà e al Sindaco. Include, inoltre, due organizzazioni della società civile, che si occupano di fornire informazioni, consulenza legale e sessioni di orientamento future. Nel 2017, il Comitato direttivo ha approvato i suoi termini di riferimento, ovvero:

- sorvegliare il numero, il profilo e la situazione dei migranti irregolari che risiedono a Gand;
- informare correttamente i migranti irregolari in merito alle opzioni future a loro disposizione e valutare i modi migliori per farlo; e
- salvaguardare i diritti dei migranti.

Tra gli aspetti discussi dal Comitato direttivo rientrano: disponibilità limitata di dati su persone con uno status irregolare all'interno della città; modalità di risoluzione delle problematiche relative all'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari e consulenza fornita

a coloro intercettati durante il loro viaggio verso il Regno Unito. Ne è risultato un gruppo di lavoro congiunto tra la città e il Centro pubblico per il benessere sociale ('BBBplus'), che esplora la potenzialità di un servizio di alloggio e consulenza disponibile 24 ore su 24, basato sul modello olandese, per trovare una soluzione al problema dell'irregolarità attraverso la regolarizzazione del soggiorno o il ritorno. Il gruppo ha il potere di prendere decisioni su alcune questioni, mentre altre sono di spettanza del Comitato Esecutivo completo del comune.

Gand organizza anche un Forum sulla migrazione due volte l'anno, durante il quale il Sindaco interagisce con varie entità su politiche e prassi, anche in relazione ai migranti irregolari. Incentrato originariamente sui rifugiati, il primo incontro con un programma più ampio ha avuto luogo a settembre 2018.

Consultazioni e coordinamento con entità esterne

Dal momento che molti servizi sono forniti in collaborazione con o attraverso partner esterni, alcune delle disposizioni per un dialogo regolare includono anche questi interlocutori. In alcuni casi, l'adesione viene estesa alle ONG non finanziate dalla municipalità, ma consapevoli della situazione dei migranti irregolari.

- Nel 2010, l'amministrazione del Senato per la salute di *Berlino* ha costituito una tavola rotonda per riunire funzionari municipali, l'Associazione dei medici locale e le ONG che forniscono assistenza medica a migranti irregolari residenti nella città. La rappresentanza comunale ha incluso il Dipartimento per gli affari interni e lo sport, il Dipartimento per l'integrazione, il lavoro e gli affari sociali, l'Ufficio regionale per la salute e gli affari sociali e l'ufficio sanitario distrettuale. L'obiettivo era la valutazione di soluzioni pratiche per l'accesso all'assistenza sanitaria nel rispetto dei vincoli imposti dal diritto nazionale. La tavola rotonda, moderata congiuntamente dal Segretario di Stato per la salute e da rappresentanti dell'ONG MediBüro, ha promosso uno scambio regolare di informazioni con le organizzazioni della società civile, che ha permesso alle autorità di valutare i bisogni medici della popolazione migrante in condizione d'irregolarità della città e di raggiungere un consenso interistituzionale sulle misure da adottare.[20]

Riquadro 3: Gruppo di riferimento di Oslo con entità esterne

A *Oslo*, le consultazioni con le parti interessate esterne avvengono attraverso un Gruppo di riferimento costituito a dicembre 2017, che fa da complemento al coinvolgimento comunale di più ampio respiro con le ONG per concentrarsi sulla problematica. I suoi termini di riferimento sono:

* fornire feedback sulle pratiche e i servizi per migranti irregolari;

* generare idee su potenziali aree di riforma; e

* contribuire a questioni politiche future per i migranti irregolari residenti a Oslo.

Il Gruppo di riferimento si è riunito regolarmente durante il periodo di realizzazione del progetto. Coordinato dal Dipartimento di Oslo per l'assistenza primaria e i servizi sociali, i partecipanti esterni sono organizzazioni che adottano misure a favore degli individui con status irregolare (alcune finanziate dalla città) o che interagiscono con essi, tra cui l'Esercito della Salvezza, il Centro sanitario per migranti irregolari (gestito dalla Croce Rossa e dalla Church City Mission di Oslo), Humans in Limbo, il Consiglio delle organizzazioni di immigrati e un centro dedito alla prostituzione. Le problematiche discusse hanno incluso l'accesso ai servizi comunali e la protezione dei dati in merito alle informazioni personali. Il gruppo di riferimento ha redatto una sintesi di nuove proposte sui servizi a breve e lungo termine, come consulenza legale, assistenza sanitaria, alloggi e competenza dei datori di lavoro in tema di migranti irregolari a Oslo. La sintesi si basa sulle esperienze di migranti irregolari e su informazioni fornite da altre città partecipanti al progetto C-MISE.

- La città di *Atene* partecipa al Comitato di lavoro sull'accesso e i diritti legali dell'ACCMR, un gruppo esterno gestito dal Centro di coordinamento di Atene per questioni di migranti e rifugiati (ACCMR). Si tratta di un comitato di lavoro di attori giuridici che condividono informazioni e si coordinano tra loro per valutare i servizi legali esistenti e costruire una comprensione dei divari e delle sfide legali. Il suo obiettivo è fornire informazioni e linee guida affidabili, aggiornate e coerenti su aspetti legali associati all'asilo e all'integrazione di rifugiati e migranti. Il comitato è composto da rappresentanti di fornitori di servizi legali, nonché da rappresentanti di autorità pubbliche, organizzazioni comunitarie, l'Ordine degli Avvocati e altri portatori di interessi pertinenti. Il Comitato di lavoro pone l'enfasi sui migranti irregolari e, nel contesto dei requisiti legali Ue e nazionali, valuta il loro accesso effettivo a servizi essenziali e di consulenza. Nel 2018, ha presentato raccomandazioni su: il rilascio di carte d'identità; la depenalizzazione; la fornitura di informazioni, consigli e rappresentanza e gli alloggi e l'assistenza sanitaria.

Coordinamento attraverso associazioni di comuni

Laddove il problema dei migranti irregolari pone sfide simili per svariate municipalità di un paese, un'associazione di comuni può farsi carico del problema e fornire orientamenti o condurre negoziazioni per loro conto.

- L'Associazione degli enti locali e regionali finlandesi, le sei città più grandi della Finlandia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu) e le autorità statali hanno

formato un gruppo incaricato di fornire una panoramica dei soggiorni irregolari in Finlandia. Oltre ai rappresentanti dell'Associazione e delle città, il gruppo vanta membri del Ministero dell'Interno, Ministero degli affari sociali e della salute, Ministero dell'istruzione e della cultura, Ministero degli affari economici e del lavoro, Servizio di immigrazione finlandese e del Dipartimento di polizia nazionale e promuove lo scambio di informazioni tra le città e le autorità statali sulla situazione dei soggiorni irregolari all'interno delle città e dell'intero paese. Le città e l'Associazione degli enti locali e regionali finlandesi hanno avuto l'opportunità di esprimere i loro pareri sui servizi a favore di migranti senza documenti e sulle direttive del governo centrale alle autorità locali.

- L'Associazione delle municipalità olandesi (VNG) ha giocato un ruolo chiave nelle negoziazioni con il governo per conto dei comuni sulla possibilità di fornire rifugi ai migranti irregolari e di finanziare tale programma e un accordo è stato raggiunto nell'autunno del 2018 (v. Riquadro 4).

- Nel 2019, la Convenzione delle autorità locali scozzesi (COSLA) ha pubblicato linee guida per gli enti locali sul tema dei diritti dei migranti ai servizi delle autorità locali e opera all'interno del governo locale per contrastare l'indigenza.

- Il Consiglio amministrativo di contea di Stoccolma ha composto una mappatura dei minori non accompagnati dispersi denominata 'Lost in Migration' 2016-2017, che ha portato alla pubblicazione di una guida per la collaborazione regionale.[21]

Dialogo con i governi nazionali

L'importanza degli orientamenti giuridici e politici nazionali relativi ai migranti irregolari e la sovrapposizione delle responsabilità per le politiche sull'accesso ai servizi possono rendere necessario il dialogo tra le municipalità e le amministrazioni nazionali. Questo può essere su base bilaterale, dove il problema riguarda una sola autorità o coinvolge svariati comuni. Inoltre, le municipalità interagiscono con le autorità di immigrazione in merito a casi individuali (v. sezione 4.1).

- Nel 2017, la *Greater London Authority* (GLA) ha portato all'attenzione del governo britannico la situazione dei residenti di Grenfell Tower con status irregolare, che avevano perso la loro dimora durante l'incendio del 14 giugno, in cui erano morte 72 persone. Lettere e incontri si sono proposti di evidenziare le problematiche e di analizzare dettagliatamente la risposta del governo. La GLA è stata una delle voci che ha spinto il governo a proporre un permesso di domicilio permanente ai sopravvissuti con status di immigrazione incerto, a estendere il termine di presentazione della domanda per dare più tempo ai sopravvissuti per farsi avanti e a emendare la politica per prolungare il soggiorno dei familiari venuti dall'estero e consentire loro di partecipare pienamente all'inchiesta successiva.[22]

- Nel 2012, le municipalità olandesi, compresa *Amsterdam*, sono riuscite a convincere il governo che i tirocini dovrebbero essere considerati 'istruzione' piuttosto che 'lavoro' per permettere agli studenti con status irregolare di intraprenderli.[23]

Riquadro 4: Accordo comunale con il governo per la fornitura di rifugi e consulenza

A novembre 2018, l'Associazione delle municipalità olandesi (VNG) ha ottenuto un accordo[24] con il Ministero della giustizia e della sicurezza sullo sviluppo di una rete nazionale per la fornitura di rifugi e consulenza (Strutture nazionali per l'immigrazione (LVV)), avviando svariati programmi pilota a partire dall'inizio del 2019. Il suo obiettivo è fornire, attraverso una stretta collaborazione tra comuni e governo nazionale, una soluzione duratura ai migranti che non hanno diritto a rimanere nel paese. Benché i migranti ricevano cure e rifugi, il fine ultimo è ottenere un ritorno volontario, una migrazione di transito o la regolarizzazione dello status di migrante (v. Riquadro 9). L'accordo dichiara che il programma si basa su una fiducia reciproca tra municipalità e governo, sull'uso di conoscenze e competenze comuni e sulla franca discussione di eventuali controversie. L'implementazione dell'accordo è finanziata in gran parte dal governo nazionale. Verrà condotta una valutazione indipendente del programma e i risultati formeranno la base di un accordo finale sul tema tra il governo nazionale e i comuni.

L'accordo nasce a seguito di un lungo periodo di negoziazioni e contenziosi. *Utrecht*, perseguendo una maggiore chiarezza giuridica sulla fornitura di rifugi, ha fornito la sua assistenza nell'ambito del reclamo contro lo Stato olandese presentato da una ONG al Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR), l'ente del Consiglio d'Europa incaricato di determinare se la normativa e la pratica degli Stati sia in conformità con le norme della Carta sociale europea. L'ECSR ha riscontrato che i Paesi Bassi avevano violato la Carta in tre occasioni diverse (ECSR, 20 ottobre 2009, *DCI c. i Paesi Bassi*, Reclamo n. 47/2008; ECSR, *CEC c. i Paesi Bassi*, Reclamo n. 90/2013; ECSR, *FEANTSA c. i Paesi Bassi*, Reclamo n. 86/2012). Grazie a questi casi, la municipalità ha ottenuto decisioni giudiziarie a sostegno della fornitura di rifugi a migranti irregolari. Dal momento che le decisioni dell'ECSR non sono legalmente vincolanti, i procedimenti litigiosi sono proseguiti nei tribunali nazionali olandesi. In tema di alloggio per minori con status irregolare, la Corte Suprema olandese (decisione 21 sett. 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328) ha seguito il ragionamento dell'ECSR e ha stabilito che il governo olandese aveva l'obbligo legale di fornire strutture e cure adeguate ai bambini senza permesso di soggiorno se i loro genitori non disponevano delle risorse finanziarie per fornirle loro stessi.[25]

Sviluppo di piani d'azione comprensivi

Alcune municipalità hanno realizzato un piano generale per i loro interventi in campo di migranti con status irregolare. In altri casi, sono in programma iniziative separate o vengono alla luce secondo le necessità.

- Nel 2017, il Comune di Barcellona ha adottato una strategia mirata a incoraggiare la regolarizzazione e a prevenire la decadenza di status di immigrazione regolari.[26] La strategia prevede 6 obiettivi, che si propongono di garantire accesso universale ai servizi municipali per i migranti irregolari della città e di promuovere la regolarizzazione di stranieri in situazione di soggiorno irregolare attraverso la fornitura di informazioni e di consulenza legale gratuita per aiutarli a ottenere un permesso di soggiorno. Mira, inoltre, a prevenire che i migranti irregolari perdano il loro permesso ('regolarità scaduta') creando, ad esempio, un protocollo per i servizi sociali, secondo cui le persone a rischio di regolarità scaduta (a causa della perdita del posto di lavoro) vengono segnalate all'agenzia di collocamento locale. In tal modo, si garantisce un rapido accesso alle offerte di lavoro prima della perdita del permesso di soggiorno, accesso a corsi di formazione e sviluppo di un piano di attivazione dell'occupazione. Il piano di Barcellona mette a disposizione un volantino informativo in sette lingue diverse sull'accesso al registro comunale (il percorso da seguire per usufruire dei servizi sociali) e offre sessioni informative e corsi di formazione ai professionisti che interagiscono con migranti irregolari durante la fornitura dei servizi. I migranti irregolari sono inclusi nei corsi di formazione e nei piani occupazionali dell'agenzia di collocamento locale e nei corsi di lingua, al fine di favorire la loro regolarizzazione e integrazione sociale. Le iniziative di informazione si rivolgono a settori economici specifici e ad aree con un'elevata presenza di lavoratori irregolari, come quello dell'occupazione nazionale.

Riquadro 5: Piano di azione approvato dal Comune di Zurigo nel 2018

A settembre 2018, il Comune di *Zurigo* ha pubblicato un documento di posizione sui migranti irregolari, identificando una serie di misure da adottare.[27] A questo è seguito il rapporto (v. Riquadro 1) di un gruppo di lavoro interdipartimentale, '*Sans-Papiers in the City of Zurich: Problem areas and urban policy options*'. Il documento di posizione sottolinea che i migranti irregolari ('sans-papiers') sono una realtà di Zurigo e parte integrante della società e hanno appositi diritti e doveri. Sostiene che coloro che abitano nella città da vari anni debbano essere regolarizzati e integrati (una posizione comunicata al Cantone e alla Confederazione) e richiede che, nel frattempo, si apportino appositi miglioramenti per permettere loro di esercitare i loro diritti umani di base senza alcun rischio. La Città si assume la responsabilità dei migranti irregolari residenti a Zurigo ed è determinata a migliorare la loro situazione garantendo che abbiano accesso ai servizi municipali (e facilitando tale accesso se il

monitoraggio identifica qualche ostacolo); stabilendo come migliorare l'assistenza sanitaria per coloro sprovvisti di assicurazione; garantendo l'accesso a servizi prescolari e alla scuola d'obbligo e valutando il livello di istruzione dei giovani che lasciano la scuola; identificando in quali casi deve essere accertato lo status giuridico degli stranieri per la fornitura di servizi e adattando le pratiche esistenti di conseguenza, tra cui la richiesta di un parere giuridico per chiarire se e fino a che punto una carta d'identità comunale possa essere utile (esprimendo, al contempo, riserve sulla possibile giustificazione di siffatta soluzione); sostenendo le organizzazioni non governative che offrono servizi di consulenza e informazione; promuovendo la cittadinanza urbana e rafforzando la cooperazione interna e gli scambi con organizzazioni della società civile su tali problematiche.

Attribuzione di budget

Potrebbe esistere un budget specifico per queste iniziative o, in altri casi, i costi di fornitura non sono identificati separatamente dalla fornitura di altri servizi. In alternativa, può far parte dell'attribuzione di fondi alle ONG per i servizi da esse offerte.

- *Gotemburgo* dispone di un budget di €3 milioni annui per la fornitura di rifugi a cittadini senzatetto di paesi terzi ed europei, compresi quelli in condizione d'irregolarità. Anche *Stoccolma* ha un budget per instaurare partenariati con le ONG che offrono sostegno e rifugi a minori non accompagnati divenuti maggiorenni ed esclusi dal sistema di asilo.
- La strategia adottata da *Barcellona* nel 2017 (v. sopra) include un budget di €341.000 (2018) per la messa in atto delle azioni identificate.
- Nel 2015, il Comitato per la salute e gli affari sociali di *Düsseldorf* ha concordato un budget annuo di €100.000 per la fornitura di assistenza sanitaria a migranti irregolari che richiedevano cure mediche (v. sezione 4.4).[28]
- *Gand* dispone di un budget destinato a coprire le tasse scolastiche insolute, comprese quelle di allievi con status irregolare (v. sezione 4.5)

Parte 3 Guida sulla fornitura dei servizi: principi generali

3.1 Principi generali sulla fornitura dell'accesso ai servizi

Gli approcci comunali al tema dei migranti irregolari si stanno evolvendo in tutta Europa. Alcune città ricorrono a politiche formali in relazione a questo gruppo di individui e attribuiscono un budget specifico alla fornitura dei servizi. Altre, invece, stanno apportando adattamenti con un approccio meno formale o coordinati dall'autorità. Spesso, l'accesso è più esteso per i minori e gli adulti vulnerabili, rispecchiando gli ordinamenti giuridici nazionali e le priorità del comune. Benché la fornitura di alcuni servizi si proponga di ovviare agli effetti immediati dell'esclusione, in altri casi la municipalità cerca anche di affrontare il problema sottostante dell'irregolarità facilitando l'accesso a servizi di consulenza legale.

Ove opportuno, le municipalità possono favorire l'accesso ai servizi tradizionali. Tra gli esempi figurano l'ammissione di bambini a scuole e strutture prescolari tradizionali oppure la disponibilità di assistenti sociali dediti ai senzatetto anche per i migranti con status irregolare privi di residenza. Una municipalità può consentire a un individuo di pagare per un servizio tradizionale da cui sarebbe altrimenti escluso. In altri casi, si possono adottare disposizioni distinte per i migranti irregolari oppure escluderli da un servizio fornito ad altri migranti.

Il servizio potrebbe essere offerto interamente o parzialmente da personale alle dipendenze dell'autorità o di un altro ente del settore pubblico. In alternativa, la fornitura può essere assegnata a una ONG, a cui vengono attribuiti i fondi necessari.

Per far sì che coloro che richiedono i servizi si facciano avanti, le municipalità devono garantire che i dati personali non saranno divulgati alle autorità responsabili dell'applicazione delle leggi sull'immigrazione. Esistono svariate modalità per ottenere un 'firewall' di dati e le opzioni disponibili vengono esplorate qui di seguito.

Facilitare l'accesso ai servizi tradizionali con altri residenti e/o altri migranti

Ove possibile, le municipalità possono favorire l'accesso a un servizio esistente e corrispondere un pagamento al fornitore, se necessario. In tal modo, si evita lo sviluppo di servizi 'paralleli', garantendo lo stesso livello di fornitura per tutti gli utenti del servizio.

- Nelle sue cliniche pubbliche e negli ospedali, *Helsinki* offre ai minori e alle donne in gravidanza con status irregolare gli stessi servizi sanitari disponibili ai cittadini finlandesi. Altri migranti irregolari possono ricevere cure mediche per una gamma più

ampia di malattie rispetto a quelli accessibili in virtù degli orientamenti nazionali (v. sezione 4.4).

- *Barcellona* incoraggia i migranti a partecipare a lezioni di spagnolo e catalano e a usufruire di servizi di formazione e per l'impiego a prescindere dallo status di immigrazione (v. Riquadri 7 e 18).
- *Gand* offre un servizio di informazione e consulenza a tutti i migranti e ai cittadini belgi (v. sezione 4.1).
- Nel 2018, la città di *Liverpool* ha deciso di aprire i suoi rifugi diurni e notturni a tutti i senzatetto al di là dello status di immigrazione. Questo è anche il caso di *Oslo* (v. sezione 4.2).

Riquadro 6: Barcellona: garantire l'accesso ai servizi e la regolarizzazione attraverso il registro comunale

La legislazione spagnola prevede che tutti i residenti debbano iscriversi al *padrón* e *Barcellona* è tra le municipalità che incoraggia attivamente e facilita l'iscrizione di migranti irregolari. A tal proposito, li informa in merito al loro obbligo di iscrizione e permette agli individui senza fissa dimora di iscriversi tramite il Dipartimento dei servizi sociali del Comune, favorendo così il loro accesso a servizi come l'istruzione. Questa prova di residenza può essere presentata anche alle autorità di immigrazione nel momento in cui un migrante richiede di regolarizzare il suo status. A norma della legislazione spagnola sull'immigrazione, la fornitura di tale servizio è di competenza delle municipalità. Nel 2010, a Barcellona si sono iscritte più di 16.000 persone senza fissa dimora e 13.400 di esse erano cittadini di paesi non appartenenti all'Ue; molti presentavano uno status di immigrazione irregolare. Un comitato di monitoraggio dedito all'accesso ai servizi per i migranti irregolari pone l'enfasi su un accesso efficace al registro per coloro che non possono mostrare un contratto di locazione valido per la loro dimora.

Fornire un servizio a migranti irregolari che non possono accedere a un servizio tradizionale

Si fa ricorso a una soluzione alternativa per quelle situazioni in cui i migranti irregolari non possono usufruire di un servizio tradizionale.

- Città come *Francoforte* e *Dusseldorf* hanno creato o finanziato cliniche, talvolta in associazione con le ONG, che forniscono cure mediche a coloro privi di accesso al sistema sanitario ordinario (v. sezione 4.4).

- Città come *Utrecht* ed *Helsinki* forniscono accesso a servizi di consulenza legale per la risoluzione dello status di immigrazione, direttamente o tramite una ONG (v. sezione 4.1).
- *Genova* mette a disposizione una gamma di servizi (compresi rifugi e cibo) direttamente a favore dei migranti irregolari vulnerabili, tra cui minori non accompagnati, vittime di tratta umana e donne in gravidanza (v. sezione 4.2).

3.2 In primo piano: fornitura dei servizi tramite o in collaborazione con organizzazioni non governative (ONG)

Le municipalità potrebbero fornire un servizio in collaborazione con una ONG oppure offrire i fondi necessari (o un certo contributo) alla ONG che fornisce il servizio.

Perché le municipalità lavorano o forniscono finanziamenti alle ONG per la fornitura di servizi

- Una ONG può essere adeguatamente informata sulla mutevole situazione dei migranti irregolari e possedere l'expertise necessaria per soddisfare i loro bisogni specifici
- I migranti irregolari potrebbero sentirsi più propensi ad approcciare una ONG piuttosto che un servizio comunale ufficiale
- Una ONG potrebbe non essere vincolata da obblighi legali a trasmettere i dati personali degli utenti del servizio alle autorità di immigrazione
- La fornitura dei servizi attraverso una ONG potrebbe essere politicamente meno sensibile di una fornitura diretta da parte del comune
- L'esternalizzazione di un servizio a una ONG potrebbe risultare meno costosa

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Esistono svariate opzioni possibili.

Partenariati con una o più ONG per la fornitura di un servizio

- *Düsseldorf* concede fondi a una ONG per la fornitura di consultazioni mediche e l'invio di pazienti a specialisti, facendosi carico dei costi delle cure fornite (v. sezione 4.4).
- Il servizio di consulenza SAIER di *Barcellona* viene fornito congiuntamente a sei ONG che, nel complesso, dispongono dell'expertise necessaria per offrire consigli su un'ampia gamma di questioni (v. Riquadro 7).

- *Monaco* offre servizi sanitari a coloro sprovvisti di assicurazione in collaborazione con la ONG Café 104, che si occupa di fornire consulenza medica gratuita, nonché consulenza e rappresentanza sullo status di immigrazione.

Finanziamenti o contributi alle ONG per la fornitura di un servizio

Questa è una pratica comune adottata per svariati servizi, con molti esempi riportati nelle apposite sezioni della presenta guida, come:

- *Utrecht, Eindhoven* e *Nijmegen*, dove i finanziamenti forniti alle ONG includono il costo di alcuni servizi sanitari e medicinali per cui gli individui non potrebbero altrimenti essere risarciti (come le cure dentali) (v. sezione 4.4).
- *Stoccolma e Gotemburgo* pagano per assicurare alle vittime di violenza domestica e ad altri migranti irregolari senzatetto un posto nei rifugi gestiti da ONG (v. sezioni 4.2 e 4.3).
- *Varsavia* contribuisce al 40 percento dei finanziamenti destinati a una ONG di carattere medico che offre servizi a residenti privi di assicurazione, a prescindere dallo status di immigrazione (v. sezione 4.4).
- *Oslo* finanzia un centro di accoglienza, gestito dall'Esercito della Salvezza e dalla Croce Rossa, che offre un letto durante i mesi invernali a coloro che non hanno diritto ad altri servizi sociali (v. sezione 4.2).
- *Amsterdam* versa fondi a una ONG che si occupa di fornire un'indennità a migranti irregolari in situazione critica e senza mezzi di sostentamento (ma approva ciascun caso prima di rilasciare il pagamento).
- *Barcellona* collabora con una rete di 120 ONG e offre finanziamenti ai fornitori di servizi di consulenza, di modo che possano rimanere aggiornati sui cambiamenti nelle leggi e nei regolamenti che riguardano i loro clienti.

Fornitura di altri strumenti di sostegno

Oltre a o invece di fornire fondi a una ONG, una municipalità può ricorrere ad altre forme di sostegno, come l'avallo di una richiesta presentata da una ONG a un finanziatore esterno o la conferma del valore dei servizi da essa offerti.

- *Atene* supporta Melissa Network, una ONG che fornisce una gamma di servizi a donne migranti, avallando il valore del suo lavoro nelle domande di richiesta di fondi e consigliandola come partner affidabile di progetti.

3.3 In primo piano: gestione dei dati personali (e il concetto di 'firewall')

Molte municipalità si impegnano a salvaguardare i dati personali degli utenti dei servizi dalle autorità di immigrazione, pur continuando ad adempiere alle responsabilità previste nel diritto nazionale. La fornitura di un servizio a persone con status di immigrazione irregolare risulta efficace solo se coloro che ne usufruiscono sanno con certezza che i loro dati personali non saranno trasmessi alle autorità competenti in campo di immigrazione. La paura di essere scoperti ed espulsi fa da deterrente notevole per l'uso di un servizio, anche quando l'individuo ne ha diritto ai sensi della legislazione nazionale o della politica municipale.

La separazione tra le attività pubbliche di applicazione delle leggi sull'immigrazione mirate a migranti irregolari e la fornitura di un servizio a loro favore è nota con il termine di 'firewall'. I firewall sono particolarmente pertinenti in servizi quali l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, l'istruzione e l'accesso al sistema giudiziario. Si fa ricorso ai firewall per accertarsi che l'individuo non venga dissuaso dall'usare servizi essenziali per paura di essere arrestato e deportato.[29]

L'uso di un firewall legale per evitare la segnalazione potrebbe essere disposto dalla legislazione nazionale in relazione a certi servizi, il cui accesso è considerato di fondamentale importanza dal governo. Le municipalità dovrebbero essere informate dei casi in cui sono tenute a comunicare (o a non comunicare) i dati degli utenti con status irregolare alla polizia o alle autorità di immigrazione, nonché della potenziale rilevanza del Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) nell'ambito del trattamento di tali dati sensibili.[30]

Contesto politico e giuridico

- La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa raccomanda ai governi di adottare dei 'firewall' al fine di impedire a certi fornitori di servizi sociali di condividere i dati personali di migranti irregolari per fini di controllo dell'immigrazione e applicazione delle leggi pertinenti. La Raccomandazione di politica generale n. 16 'Sulla protezione contro la discriminazione dei migranti in situazione irregolare' (2016) elenca linee guida relative all'assistenza sanitaria, all'istruzione, alla situazione abitativa, alla protezione del lavoro, a polizia e giustizia criminale e ad agenzie di consulenza specializzate.[31]
- L'Obiettivo 15 del Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite impegna gli Stati firmatari a: '*Garantire che la cooperazione tra i fornitori di servizi e le autorità di immigrazione non aggravi le vulnerabilità dei migranti irregolari, compromettendo il loro accesso sicuro ai servizi di base o violando in modo illecito i diritti umani, cioè il diritto alla privacy, alla libertà e alla sicurezza delle persone nei luoghi di erogazione dei servizi di base*' (par. 31b).[32]

- In determinate circostanze, le leggi o i regolamenti nazionali potrebbero vietare esplicitamente la comunicazione di dati sullo status di immigrazione alla polizia o alle autorità che si occupano del controllo dei flussi migratori. In molti paesi, i professionisti medici e gli insegnanti sono tenuti a osservare leggi di riservatezza in merito ai dati di pazienti e allievi. In Spagna, tale requisito è applicabile anche ai dati presenti nel registro comunale (tranne in caso di gravi reati, con accesso consentito alla polizia). In base al diritto svizzero, esiste un firewall tra autorità fiscali e di immigrazione, per cui gli individui possono pagare le tasse senza timore che si possa accedere ai loro dati per scopi di immigrazione.
- In contesti che richiedono ai dipendenti pubblici di segnalare i migranti con status irregolare, un certo servizio potrebbe essere oggetto di esenzione. Questo è il caso in Germania riguardo alle informazioni in possesso di medici e insegnanti e nel Regno Unito in relazione a pazienti che richiedono trattamenti per svariate condizioni, tra cui malattie trasmissibili.
- Gli albi professionali potrebbero sottolineare ai loro membri che la trasmissione dei dati che riguardano gli utenti dei servizi costituirebbe una violazione dei principi etici della loro professione, proprio come consigliato dall'Associazione medica mondiale (WMA). La WMA esorta, inoltre, le autorità locali a garantire un accesso adeguato all'assistenza sanitaria, a prescindere dallo status giuridico.[33]
- La politica nazionale può prevedere disposizioni amministrative alternative per gli utenti dei servizi con status irregolare, permettendo loro di accedere a servizi di cui altri residenti usufruiscono per mezzo di codice di identità o numero personale. Ad esempio, in Italia, dove i bambini hanno diritto all'istruzione scolastica fino ai 18 anni, i migranti irregolari sono esonerati dalla presentazione del codice fiscale dell'alunno (e di quello dei genitori) al momento di iscrizione a scuola. Il Ministero dell'Istruzione ha creato, invece, un meccanismo specifico, secondo cui tali migranti possono ottenere un codice provvisorio dalla scuola da usare al momento dell'iscrizione.[34]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Le municipalità possono seguire svariati iter procedurali per accertarsi che un individuo con status irregolare sappia con certezza che può usufruire di un servizio senza che tale azione venga segnalata alle autorità di immigrazione.

Evitare di chiedere agli utenti dei servizi informazioni sul loro status di immigrazione

La soluzione più semplice che una municipalità può adottare per garantire l'accesso a un servizio è eliminare il requisito che richiede all'individuo di rivelare il suo status di immigrazione al fornitore. Inoltre, le municipalità possono assicurarsi che i servizi offerti da loro o dalle ONG finanziate non richiedano informazioni sullo status migratorio, a meno che non siano obbligate a farlo per legge. Per molti servizi (come biblioteche,

servizi sociali e culturali e trasporti pubblici), non sussiste solitamente alcuna aspettativa riguardo alla richiesta di informazioni sullo status di immigrazione degli utenti. I migranti irregolari, pertanto, si sentiranno propensi a utilizzare questi servizi. Laddove è in vigore attualmente il requisito di divulgazione dello status di immigrazione, i comuni possono decidere se una tale richiesta sia necessaria.

- Recentemente, *Zurigo* ha deciso di passare in rassegna tutti i servizi pertinenti per stabilire se vada divulgato lo status di immigrazione e, in caso positivo, se tali informazioni siano necessarie.
- *Atene* vanta un servizio di distribuzione di prodotti alimentari disponibile a tutte le persone bisognose senza che vengano fatte domande sullo status di immigrazione.
- La polizia di *Amsterdam* ha avviato una politica (ora valida sul territorio nazionale) che consente alle vittime e ai testimoni di reati di fare denuncia senza alcun riferimento al loro status di migrante (v. sezione 4.3).
- I comuni italiani, tra cui *Torino, Firenze* e *Genova*, hanno fornito indicazioni agli asili comunali di non richiedere documenti attestanti una residenza regolare al momento dell'iscrizione (v. sezione 4.5).

La soluzione più semplice che una municipalità può adottare per garantire l'accesso a un servizio è eliminare il requisito che richiede all'individuo di rivelare il suo status di immigrazione al fornitore.

Misure alternative in cui le municipalità sono tenute o devono identificare lo status di immigrazione

Se le informazioni relative allo status di immigrazione vengono annotate per via della loro rilevanza al servizio in questione, la municipalità può adottare una politica di non divulgazione se non è tenuta a comunicare tali dati. Laddove il diritto nazionale richieda la presentazione di prove sullo status migratorio prima che si possa usufruire di un servizio, è possibile sovvenzionare un'organizzazione esterna (di solito, una ONG) incaricandola di fornirlo. La ONG può non richiedere informazioni su tale status oppure, se sono un requisito alla base della fornitura del servizio, può non avere l'obbligo di divulgarle.

- *Rotterdam* richiede alle ostetriche, ai medici generici e alle scuole di segnalare bambini da sottoporre a vaccinazione senza riguardo dello status di immigrazione per evitare che vengano esclusi da tale servizio.[35]
- *Düsseldorf* ha esternalizzato il rimborso di servizi medici offerti a migranti irregolari a una ONG, che non è vincolata legalmente a segnalare pazienti in condizione d'irregolarità. In alternativa, gli uffici locali di affari sociali che si occupano del rimborso

di trattamenti medici per pazienti non assicurati potrebbero essere obbligati a segnalare eventuali individui con status irregolare (v. sezione 4.4).

- *Francoforte* ha istituito un ambulatorio locale dove i migranti irregolari possono ottenere consultazioni mediche gratuite e anonime (v. sezione 4.4).
- *Monaco* ha creato un meccanismo per la valutazione anonima dei casi di immigrazione, che consente ai migranti irregolari, grazie alla mediazione di una ONG, di richiedere in forma anonima un parere sulle loro possibilità di regolarizzazione migratoria (v. sezione 4.1).

Se è richiesta una prova d'identità, ma non dello status migratorio, le municipalità possono rilasciare una carta civica locale accettata come prova d'identità o soggiorno durante l'accesso a servizi quali l'iscrizione scolastica. Tali carte possono essere concesse solo ai migranti irregolari o, in alternativa, a tutti i residenti locali se la tessera non offre alcuna indicazione sullo status (una pratica ampiamente diffusa negli Stati Uniti) (v. sezione 5.2).

Parte 4 Guida sulla fornitura di servizi specifici

Questa sezione fornisce orientamenti su alcuni settori chiave della fornitura dei servizi e trae spunto dall'esperienza di comuni europei che offrono servizi a migranti in condizione d'irregolarità. Per ciascun settore, vengono fornite brevi informazioni sulla natura del servizio, sul perché la municipalità sente il bisogno di adottare la disposizione e sull'apposito contesto politico e giuridico. In un secondo momento, l'enfasi viene posta sulle specifiche disposizioni adottate. Le prassi presentate in questa sezione sono iniziative implementate a livello europeo, che possono servire da esempio pratico per altre municipalità con esigenze simili. La sezione si propone di fornire soluzioni pratiche e sostenibili alle varie sfide sociali generate dalla presenza di migranti con soggiorno irregolare.

4.1 Cessazione della condizione d'irregolarità: sostegno alla regolarizzazione e promozione del ritorno dei migranti con status irregolare

La presente guida si fonda sul presupposto che uno status di immigrazione irregolare comporta una varietà di sfide sia per i migranti che per le comunità in cui vivono. Va ammesso che l'irregolarità non è mai una soluzione, ma piuttosto una condizione che va affrontata mediante il sostegno della regolarizzazione o del ritorno dei migranti con status irregolare. A tal proposito, questa parte della guida ha inizio con una sezione dedicata alla fornitura di consulenza e supporto legale per risolvere le irregolarità migratorie con invito ad acquisire uno status regolare o a rimpatriarsi volontariamente nel proprio paese di origine.

Perché entrano in gioco le autorità locali

- La fornitura di consulenza e supporto legale a favore dei migranti può giocare un ruolo chiave nella cessazione della condizione d'irregolarità e, di conseguenza, nella riduzione delle sfide sociali associate alla presenza di migranti con status irregolare. Il sostegno alle regolarizzazioni o ai rimpatri rispecchia un approccio 'basato sulla risoluzione dei problemi'.

- Facilitare la transizione dei migranti da una situazione d'irregolarità riduce il numero di individui con status irregolare promuovendo, a sua volta, condizioni di legalità nella città e rassicurando la popolazione in merito alla legittimità dei migranti.

- La fornitura di consulenza e supporto in tema di immigrazione mirata a riconoscere gli sforzi di regolarizzazione accresce la fiducia dei migranti nei funzionari e li incoraggia a interagire con le autorità, rendendoli sostanzialmente più propensi ad accettare consigli sul ritorno volontario.

- La fornitura di consulenza (e il sostegno materiale) sui rimpatri volontari promuove prassi più umane. È anche più efficiente in termini di costi, poiché i rimpatri volontari sono meno costosi della detenzione e della deportazione forzata di un individuo.

- La fornitura di un servizio (ad es. un rifugio) associata alla fornitura di consulenza mirata alla cessazione della condizione d'irregolarità (tra cui l'invito al ritorno) spesso serve a riconciliare gli obiettivi inclusivi di una municipalità con regolamenti che limitano l'immigrazione e i finanziamenti.

Contesto politico e giuridico

- Le decisioni sulla regolarizzazione o l'allontanamento di cittadini di paesi terzi con soggiorno irregolare non rientrano solitamente nelle competenze delle municipalità, ma sono piuttosto una prerogativa delle autorità nazionali. Tuttavia, nel quadro dei loro poteri limitati, le autorità locali possono favorire l'accesso alla regolarizzazione o alla partenza volontaria offrendo consulenza e supporto.

- Secondo la Commissione europea: '*Le azioni di tutoraggio personalizzate, che consentono al rimpatriando di gestire autonomamente il proprio ritorno, si sono rivelate efficaci. Si dovrebbe cercare di introdurre un tutoraggio sistematico orizzontale per tutti i potenziali rimpatriandi, fornendo consulenza anche sulle possibilità di soggiorno regolare/asilo e sul ritorno volontario/forzato fin dalle prime fasi (e non solo dopo l'adozione di decisioni di ritorno forzato)*'.[36]

- I Principi e linee guida sulla protezione dei diritti umani dei migranti in situazioni di vulnerabilità (compresi i migranti irregolari) sviluppati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (UN-OHCHR) insieme al Gruppo mondiale sulle migrazioni delle Nazioni Unite affermano che le autorità dovrebbero '*prendere provvedimenti per fornire un'assistenza legale competente, indipendente, gratuita e riservata e assistenza di altro genere ai migranti, tra cui informazioni accessibili e servizi di interpretariato, per consentire loro di comprendere i loro diritti e obblighi, nonché apposite procedure giudiziarie penali, amministrative, civili e di lavoro*'.[37]

- Il Regolamento Ue 516/2014, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), prevede che il Fondo sostenga, *inter alia*, la fornitura di assistenza sociale, informazioni o assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e/o giudiziarie e di informazioni o consulenza. Il Fondo deve anche assicurare la fornitura di assistenza legale e linguistica ai migranti irregolari, compresi i migranti non allontanati. Le specifiche sull'uso del Fondo a livello nazionale, tuttavia, sono definite in Programmi nazionali che potrebbero ignorare tale opportunità.[38]

- I programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione (AVRR) offrono assistenza logistica, finanziaria e/o materiale. La Commissione europea ha proposto il potenziamento del ritorno volontario come prima azione per accrescere l'efficacia del sistema di ritorno Ue.[39] Parimenti, la preferenza per il ritorno volontario è stata espressa nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CJEU),[40] in linea con la Direttiva Rimpatri (art. 7), che impone agli Stati membri un *obbligo*

generale di concedere un termine di 7-30 giorni per consentire ai migranti destinatari di una decisione di ritorno di partire volontariamente prima che vengano imposte le misure attuative. Gli Stati membri dell'Ue hanno dovuto sviluppare questi programmi AVRR entro l'1 giugno 2017.[41] La quota di rimpatri volontari tra il numero totale dell'Unione europea è aumentata gradualmente da appena il 14% nel 2009 a circa il 40% nel 2013.[42]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Fornitura di informazioni, consulenza e supporto sulla regolarizzazione

Le municipalità possono sostenere gli sforzi dei migranti irregolari volti a risolvere il loro status di immigrazione fornendo informazioni e consulenza sulle opportunità legali per la regolarizzazione, favorendo la mediazione tra migranti e autorità preposte al controllo dell'immigrazione e offrendo sostegno per il ritorno volontario di coloro che, grazie alla consulenza professionale, si rendono conto che non potranno regolarizzare il loro status.

Istituzione di centri comunali di informazione o consulenza sul tema dell'immigrazione

Le municipalità possono dar vita a centri di informazione dedicati per fornire servizi di consulenza (v. Riquadro 7 per il centro SAIER di Barcellona).

- La Città di *Gand* ha istituito e gestisce un 'info-point sulla migrazione' (*Infopunt migratie*) che offre consulenza generale e informazioni in materia di immigrazione a tutti i residenti, tra cui migranti regolari e irregolari e cittadini belgi. I migranti irregolari possono ottenere informazioni sulle opportunità e le procedure di regolarizzazione del loro status oppure accedere a programmi di ritorno volontario. Inoltre, i migranti ricevono informazioni sui servizi di cui possono usufruire nella città durante il loro periodo d'irregolarità (*es.* ottenendo una tessera sanitaria che consente l'accesso a un medico locale) e vengono invitati a contattare gli appositi dipartimenti municipali o organizzazioni locali. Per aumentare la fiducia dei migranti irregolari nei dipendenti comunali che forniscono la consulenza, *Infopunt migratie* garantisce la riservatezza dei dati condivisi e raccoglie solo dati minimi dai clienti, compresi nazionalità, genere e status di immigrazione. Il nome e il numero di telefono vengono richiesti solo in casi eccezionali (ad esempio, quando è necessaria un'azione di follow-up).

Sostegno finanziario per organizzazioni indipendenti che forniscono informazioni o consulenza

Una municipalità potrebbe optare di esternalizzare il servizio di consulenza e supporto in tema di immigrazione fornendo finanziamenti a ONG locali che operano in tale campo. Sono tanti i motivi alla base di tale scelta, tra cui regolamenti nazionali restrittivi che impediscono ai funzionari pubblici di interagire con i migranti irregolari o che richiedono ai fornitori di servizi pubblici di segnalare clienti in condizione d'irregolarità. In alcuni casi, l'esternalizzazione dei servizi alle ONG è più efficiente in termini di costi oppure si propone di aumentare la fiducia dei migranti nei loro consulenti in modo da dare più valore agli sforzi di sensibilizzazione.

- Per accertarsi che anche i migranti più riluttanti possano usufruire della consulenza legale, la Città di *Gand,* in aggiunta al suo 'info-point sulla migrazione', supporta anche finanziariamente un'organizzazione indipendente che fornisce consulenza in materia di immigrazione nella sua 'Casa di transito'.
- Per raggiungere più migranti irregolari possibili nella città, *Barcellona* finanzia una rete di 55 'enti sociali' senza scopi di lucro per fornire consulenza legale gratuita sul conseguimento di uno status regolare, sul rinnovo di permessi di soggiorno in scadenza e sull'accesso a servizi comunali, oltre a consigli per i coniugi stranieri di cittadini spagnoli. Gli enti sociali seguono anche i casi di migranti a rischio di perdita del loro status regolare e possono mediare per loro conto con l'amministrazione locale responsabile dell'elaborazione di tali casi. Per garantire la coerenza ed efficienza del servizio, la municipalità ha istituito la *Rete di enti sociali per consulenza legale agli stranieri* (XESAJE), che favorisce la circolazione di informazioni sui cambiamenti apportati a leggi e regolamenti riguardanti gli stranieri. Organizza, inoltre, riunioni periodiche con le istituzioni per ottenere informazioni aggiornate sulle questioni più urgenti per l'amministrazione e gli utenti.
- La Città di *Stoccolma* ha instaurato partenariati con ONG che offrono assistenza, consulenza legale e supporto a giovani migranti irregolari non accompagnati. Inoltre, sta valutando nuove opportunità di associazione con una ONG locale per fornire supporto a richiedenti asilo e migranti con status irregolare.

Meccanismi di mediazione tra migranti e autorità di immigrazione per ottenere orientamenti in materia di regolarizzazione

Le municipalità (o i loro partner) possono agire da intermediari per favorire l'interazione tra le autorità di immigrazione e gli individui che, altrimenti, non si approccerebbero alle autorità. La mediazione può essere effettuata da dipendenti comunali, se non sono tenuti a segnalare i migranti irregolari, o da un partner privato.

- Il Dipartimento di servizi sociali della Città di *Atene,* per certificare che donne con status irregolare sono state vittime di violenza, ha negoziato il rilascio di permessi umanitari per loro conto con il Ministero dell'Interno greco.

In paesi dove i funzionari pubblici hanno l'obbligo di denunciare i migranti irregolari, le municipalità possono predisporre un sistema anonimo di esame di casi individuali.

- La Città di *Monaco* ha avviato un partenariato con una ONG locale per occuparsi di casi di migranti irregolari che risiedono nella città e discutere situazioni individuali in forma anonima con le autorità di immigrazione. In tal modo, l'autorità può valutare i singoli casi e suggerire modalità di regolarizzazione oppure indicare che il ritorno è l'unica alternativa possibile. La ONG ottiene, quindi, consultazioni individuali ufficiali senza dover divulgare l'identità dei migranti e può consigliarli sulle possibilità di regolarizzazione o, in alternativa, esortarli a partecipare a programmi di ritorno volontario assistito.[43]

Consulenza sull'immigrazione all'interno dei rifugi locali e in altre strutture che offrono servizi

Le municipalità possono decidere di combinare la fornitura di un servizio alla consulenza legale in tema di immigrazione.

- Il *Sindaco di Londra*, ad esempio, in associazione con una fondazione benefica (Trust for London), sta sviluppando un programma pilota per incorporare il supporto legale in materia di immigrazione e gli orientamenti per minori in condizione d'irregolarità nelle scuole elementari locali.[44]

La consulenza legale professionale sul tema dell'immigrazione potrebbe essere fornita all'interno di un rifugio per migranti irregolari (v. sezione 4.2). Questa soluzione consente un follow-up individuale e attento dei casi di immigrazione dei residenti del rifugio e instaura un rapporto di fiducia tra migranti e consulenti legali che, in definitiva, potrebbero incoraggiare i migranti ad accettare consigli su un ritorno volontario. La fornitura di consulenza legale in seno ai rifugi divulga una pratica di 'approccio risolutivo' piuttosto che di sola fornitura di un servizio (v. Riquadro 9).

- La Città di *Utrecht* sta finanziando organizzazioni non governative per offrire rifugi a richiedenti asilo respinti e ad altri individui con status di immigrazione irregolare (v. Riquadro 8). La consulenza legale sui casi di immigrazione viene offerta all'interno del rifugio. Lo staff legale offre consigli su ricorsi in materia di asilo e su altre piste di ottenimento di un permesso di soggiorno (*es.* per motivi familiari o di salute). Se si identifica un'opportunità di regolarizzazione, i funzionari comunali fanno, quindi, da mediatori per i singoli migranti con le autorità di immigrazione nazionali per confermare che la soluzione identificata è effettivamente fattibile. Il personale legale fa poi seguito alla procedura di regolarizzazione. In assenza di una tale opportunità, il

migrante viene esortato a partecipare a un programma di ritorno volontario assistito (v. sotto).

Sviluppo di linee guida e iniziative di sensibilizzazione per i residenti con status irregolare

Le municipalità possono sviluppare linee guida e iniziative di sensibilizzazione per informare i residenti con status di immigrazione irregolare o incerto in merito alla possibilità di regolarizzazione della loro condizione e alle procedure da seguire per giungere alla regolarità.

- La *Greater London Authority* (GLA), in collaborazione con ONG specializzate e il sostegno di enti filantropici, ha sviluppato due serie di orientamenti mirate ad aiutare giovani londinesi che hanno vissuto e sono cresciuti nella capitale inglese con uno status d'immigrazione incerto a ottenere un diritto legale di soggiorno nel Regno Unito. Entrambe le serie sono disponibili sul sito web del Sindaco di Londra. Un insieme mira a informare i giovani londinesi riguardo ai loro diritti e a come ricevere supporto professionale a Londra. L'altro, invece, assiste i professionisti che aiutano questi giovani a cambiare il loro status di immigrazione. Le linee guida, inoltre, orientano i migranti irregolari verso apposite organizzazioni della società civile locale a seconda delle loro esigenze di consulenza. Si è potuto accedere all'expertise necessaria per lo sviluppo di questi orientamenti grazie al distaccamento di alcuni esperti di società civile dell'amministrazione comunale, finanziato da organizzazioni filantropiche. In aggiunta, la GLA ha portato avanti attività di sensibilizzazione, tra cui un 'Forum per giovani londinesi' mirato a giovani con status incerto e seminari offerti ai funzionari e professionisti della città.[45]

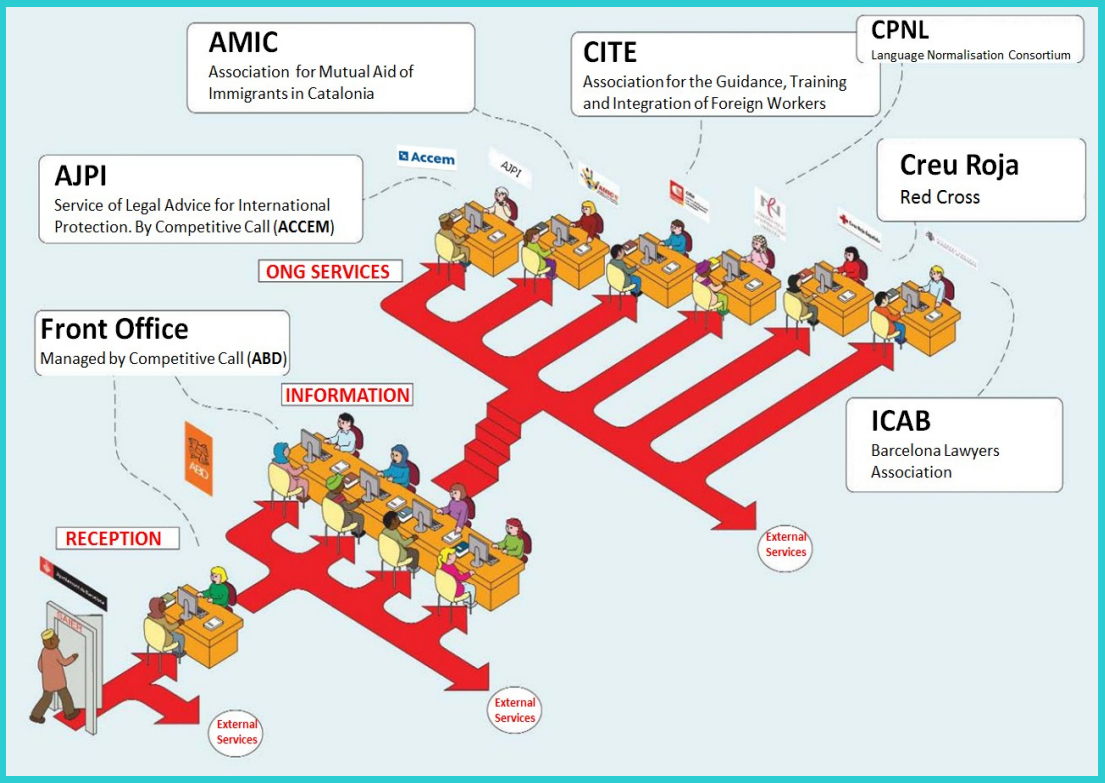
Riquadro 7: Uno sportello unico per servizi di immigrazione: il Servizio di Attenzione agli Immigranti, Emigranti e Rifugiati di Barcellona (SAIER)

La Città di Barcellona ha creato uno sportello unico in cui i migranti (compresi quelli irregolari), ma anche gli emigranti e i rifugiati, possono ottenere gratuitamente informazioni e accesso a una varietà di servizi. L'obiettivo è fornire un'assistenza completa a migranti e potenziali emigranti attraverso un'unica struttura integrata. Il SAIER, quindi, fornisce supporto generale in tema di immigrazione (tra cui l'accesso ai rifugi), emigrazione, asilo e ritorno volontario.

I servizi offerti agli immigranti includono (a prescindere dallo status): servizi di accoglienza e informazioni generali sulla città di Barcellona; consulenza e supporto legale per le procedure di documentazione legate all'immigrazione; consulenza legale sul lavoro; orientamento per l'inserimento lavorativo; formazione; fornitura di informazioni sull'accesso agli alloggi, riconoscimento di qualifiche e titoli di studio

esteri e informazioni sull'accesso ai servizi educativi e a corsi di catalano e spagnolo; assistenza con i rimpatri volontari e informazioni sull'accesso all'assistenza sociale per certe categorie di migranti con status irregolare socialmente vulnerabili.

Il SAIER è gestito dall'amministrazione comunale attraverso un sistema di partenariati pubblici-privati e sette ONG incaricate dalla città a fornire informazioni e servizi. L'interazione tra migranti, emigranti e rifugiati e fornitori di servizi è strutturata su tre livelli per garantire che ciascun utente, in base alla sua specifica condizione, venga inoltrato all'apposito fornitore. Il primo livello è 'accoglienza', dove gli utenti vengono accolti da un funzionario amministrativo che mette a registro la loro richiesta. Quindi, si passa al 'Front office', dove un altro funzionario identifica il tipo di assistenza richiesto, fornisce informazioni generali sull'assistenza offerta dal comune in relazione alle specifiche esigenze dell'utente e lo orienta al terzo livello finale, ovvero la ONG incaricata dalla municipalità a fornire il servizio specifico richiesto dall'utente.



Fonte: presentazione di Ramon Sanahuja, Direttore del Serveis d'Immigració i Interculturalitat, Città di Barcellona, al gruppo di lavoro dell'iniziativa C-MISE (City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe), Barcellona, 5 luglio 2018.

Ulteriori informazioni sono reperibili su:
www.bcn.cat/novaciutadania/arees/en/saier/saier.html.

Promozione del ritorno di migranti irregolari al loro paese di origine

A prescindere dalla modalità adottata per la fornitura del supporto legale, può essere affiancata anche da programmi che promuovono il ritorno di migranti irregolari al loro paese di origine. Per molti individui, il ritorno potrebbe essere non solo l'esito imposto dalle leggi sull'immigrazione, ma anche la migliore opzione a livello personale. La consulenza legale può giocare un ruolo chiave nell'aiutare i migranti a rendersi conto che sarebbe meglio ritornare nel loro paese che continuare a vivere in una condizione d'irregolarità. Spesso, tuttavia, i migranti che decidono di andarsene potrebbero non disporre dei mezzi per farlo o potrebbero esitare a ritornare al loro paese di origine a causa di problemi personali, della pressione da parte della loro comunità di origine o di legami sociali in Europa. Il sostegno materiale e il supporto sociale possono fortemente spingere i migranti a dimostrarsi favorevoli per il ritorno. I programmi di ritorno volontario possono essere più efficaci in termini di costi (oltre a essere più umani), in quanto sono meno costosi di una detenzione o deportazione forzata.

Promozione del ritorno volontario di migranti irregolari attraverso la consulenza

Offrire consulenza legale su un potenziale percorso di regolarizzazione è fondamentale per sviluppare la fiducia dei migranti nei confronti dei funzionari che promuovono il ritorno volontario: gli individui aiutati a trovare una soluzione di regolarizzazione (senza successo) potrebbero mostrarsi più inclini successivamente ad accettare consigli sul ritorno al loro paese di origine.

- Il Servizio di Attenzione agli Immigranti, Emigranti e Rifugiati (SAIER - v. Riquadro 7) della Città di *Barcellona* ha un funzionario amministrativo dedito alla fornitura di informazioni ai migranti irregolari sulle opportunità di programmi di ritorno volontario assistito nella città e in Spagna. I migranti possono rivolgersi a questo sportello unico per richiedere informazioni su una gamma di questioni legate all'immigrazione, compresa la regolarizzazione. Se si dichiarano propensi al ritorno o se il ritorno è la migliore opzione per il migrante, potrebbe essere messo a contatto con l'apposito funzionario. Il SAIER può, quindi, inviare i migranti ad appositi enti che forniscono supporto e gestiscono i rimpatri volontari assistiti.

Consulenza e supporto sui rimpatri all'interno di rifugi locali e in altre strutture che offrono servizi

L'accesso ai rifugi per migranti irregolari nella Città di *Utrecht* è affiancato dalla fornitura di consulenza in tema di immigrazione (v. sopra). Qualora non venga identificata alcuna opportunità di regolarizzazione, ai migranti viene consigliato di prendere parte a programmi di ritorno volontario assistito. La fornitura di una consulenza seria e fidata che esclude ogni possibilità realistica di ottenere un permesso di soggiorno è stata un fattore determinante nella decisione dei migranti di ritornare volontariamente al loro

paese: circa il 19% di coloro che hanno usufruito del servizio di consulenza tra il 2002 e il 2018 ha scelto il ritorno volontario (v. Riquadro 9).

- La Città di *Gand* permette ai migranti senzatetto che si iscrivono a un programma di ritorno di alloggiare presso un centro di accoglienza (il cosiddetto '*De Tussenverdieping*') gestito dal comune. Durante la loro permanenza nel centro, ricevono assistenza di base e consulenza professionale per la pianificazione del loro ritorno. Se il ritorno non è possibile per motivi che vanno oltre il controllo del migrante, lo staff legale esplora tutte le alternative possibili, tra cui un permesso di soggiorno a norma della legislazione nazionale e/o supporto finanziario fornito dal centro per la previdenza sociale pubblico.

Sostegno materiale per rimpatriandi

- Oltre al servizio di mediazione sopracitato, la Città di *Monaco* (Dipartimento degli affari sociali) gestisce il progetto 'Ritorno a casa', che paga ai migranti con casi irrisolvibili o che dichiarano semplicemente il loro intento a ritornare a casa il costo del viaggio e offre un piccolo contributo per la reintegrazione di rimpatriandi volontari nel loro paese di origine.[46]

4.2 Alloggi: rifugi e supporto per esigenze abitative

I migranti irregolari non sono autorizzati a lavorare, non possono ricevere benefici sociali e, spesso, accettano lavoro scarsamente retribuito nell'economia informale che potrebbe non essere sufficiente per permettersi condizioni abitative adeguate. Oltre ai fattori economici, i migranti in condizione d'irregolarità si scontrano contro svariati ostacoli legali o amministrativi in campo di accesso agli alloggi, compresi quelli in affitto privatamente, gli alloggi popolari e i rifugi pubblici per senzatetto. Tra tali ostacoli figurano l'imposizione di sanzioni, prevista dalla legislazione nazionale, sui proprietari che affittano alloggi a migranti irregolari (o l'obbligo di denunciare inquilini con status irregolare). L'accesso ai rifugi pubblici o ad assistenza in tema abitativo può essere ostacolato da requisiti di presentazione di un permesso di soggiorno o di altri documenti che i migranti irregolari non possono mostrare, come il codice fiscale. Solo raramente, i rifugi per senzatetto statali ammettono migranti in condizione d'irregolarità.[47]

Le municipalità che definiscono le regole sull'ammissione ai rifugi e agli alloggi svolgono un ruolo fondamentale nel facilitare o ostacolare l'accesso a rifugi gestiti localmente. Laddove il diritto nazionale non vieta esplicitamente ai migranti irregolari di accedere a strutture abitative per senzatetto, le singole organizzazioni che gestiscono tali strutture possono comunque dimostrarsi riluttanti ad accettarli, in quanto temono di mettere a repentaglio i loro finanziamenti pubblici.[48] Di conseguenza, spesso i migranti irregolari vivono in condizioni scadenti e precarie, sono vulnerabili a locatori abusivi che impongono condizioni di sfruttamento oppure finiscono col dormire per le strade delle

città europee. Questo rischio è aggravato ulteriormente dal numero sempre crescente di richiedenti asilo respinti, il cui soggiorno presso i centri di accoglienza potrebbe essere interrotto improvvisamente come conseguenza del diniego della loro domanda.

Le municipalità possono favorire l'accesso dei senzatetto a rifugi temporanei e notturni oppure fornire strutture abitative per un periodo prolungato, spesso unitamente a un servizio di consulenza legale, al fine di trovare una soluzione all'irregolarità dei migranti e al relativo problema dei senzatetto.

Perché entrano in gioco le autorità locali

- L'obbligo giuridico di diligenza delle municipalità in casi di indigenza e mancanza di alloggio, la necessità di tutelare i diritti fondamentali di ogni individuo, tra cui quelli abitativi, e il rispetto per la dignità umana delle persone spesso spingono le autorità locali a intervenire per far sì che tutti, a prescindere dallo status di immigrazione, abbiano accesso a un rifugio.
- La fornitura di un alloggiamento, soprattutto nei freddi inverni dell'Europa settentrionale, è spesso necessaria per proteggere la vita e la salute dei senzatetto al di là del loro status di immigrazione.
- Le città possono combattere il problema dei senzatetto, gli insediamenti irregolari e l'occupazione abusiva mediante la fornitura di alloggi alternativi oppure rispondendo alle esigenze abitative dei migranti irregolari.
- La riduzione della popolazione senzatetto di una città è una questione di ordine pubblico, salute e sicurezza, senza tenere conto dello status di immigrazione di tali persone. Altre conseguenze negative della mancanza di alloggi includono la prostituzione di strada, l'abuso di sostanze, la criminalità e i pericoli fisici che derivano dal dormire per strada o in locali derelitti.
- Una riduzione nel numero di senzatetto, compresi i migranti irregolari, allevia le preoccupazioni in materia di sicurezza degli abitanti locali.
- Le municipalità che si adoperano per ridurre la criminalità e la violenza nel loro territorio possono consentire a individui bisognosi vulnerabili, tra cui donne e minori in condizione d'irregolarità e privi di altre opzioni abitative, di sfuggire a situazioni di criminalità, tra cui la violenza domestica, la tratta umana e lo sfruttamento sessuale, offrendo loro un rifugio sicuro.
- Le autorità locali possono intervenire, perché si preoccupano dell'impatto del problema dei senzatetto sull'immagine della città e delle conseguenze per il turismo associate alla visibilità di persone che dormono per strada.
- Rispondere alle esigenze abitative di migranti vulnerabili contribuisce a ridurre lo sfruttamento di padroni di casa abusivi.

- Un alloggio stabile, affiancato da consulenza e supporto, è spesso il punto di partenza verso la risoluzione di una situazione di irregolarità. Consente ai migranti di concentrarsi sui loro percorsi di regolarizzazione o sulle prospettive di ritorno e, ai professionisti legali, di monitorare i casi di immigrazione dei residenti dei rifugi con più facilità.

Contesto politico e giuridico

- Il diritto all'alloggio per tutti, indipendentemente dalla nazionalità o dallo stato giuridico, è riconosciuto da una moltitudine di trattati internazionali sui diritti dell'uomo come una delle sfumature del diritto a un 'tenore di vita adeguato', compreso l'art. 25(1) della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e l'art. 11(1) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.[49]

- Il Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR) del Consiglio d'Europa ha riscontrato che la Carta Sociale Europea (ESC) riconosce il diritto all'alloggio dei migranti con status irregolare. Nelle sue decisioni (non vincolanti), l'ECSR ha sostenuto che '*gli Stati parti sono tenuti [...] a fornire un adeguato riparo ai bambini illegalmente presenti nel loro territorio*'[50] e che '*il riparo deve essere fornito anche ai migranti adulti in situazione irregolare, anche quando viene loro richiesto di lasciare il paese e sebbene non necessitino che alloggi a lungo termine vengano a loro offerti in un luogo dove possono avere abitazione permanente*'.[51] Per contro, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che questo diritto non è previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che la Convenzione (art. 3) non impone un obbligo positivo sugli Stati parti di fornire assistenza sociale di emergenza e riparo a richiedenti asilo respinti se non viene impedito il ritorno al loro paese di origine e lo Stato ospitante offre un alloggio a condizione che l'individuo si dimostri favorevole al suo ritorno.[52]

- La legislazione nazionale della maggioranza di paesi europei impone sanzioni per i proprietari di case che affittano immobili a migranti irregolari, comprese multe e detenzione. Tale azione potrebbe essere esplicitamente punibile ai sensi di legge oppure una regola generale sul favoreggiamento della permanenza irregolare potrebbe significare che è incluso anche l'affitto di abitazioni a migranti irregolari.[53]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Approccio integrato all'accesso dei migranti irregolari a rifugi comunali e adozione delle procedure di ammissione che favoriscono il loro accesso

Laddove il diritto nazionale non vieta di offrire ai migranti con status irregolare accesso ai rifugi pubblici, le municipalità che gestiscono la struttura (o le organizzazioni a cui è assegnata la gestione) potrebbero comunque limitare formalmente tale accesso solo ai migranti regolari. In alternativa, possono imporre requisiti di ammissione, come la

presentazione di documenti spesso non disponibili ai migranti irregolari (permesso di soggiorno, documento d'identità o codice fiscale). L'adeguamento delle regole per garantire che le procedure di ammissione facilitino l'accesso piuttosto che escluderlo è il primo passo verso l'ammissione dei migranti irregolari nei rifugi o in altre strutture abitative comunali.

La soluzione più semplice è evitare che la presentazione di un permesso di soggiorno sia un requisito per l'accesso ai rifugi comunali e che vengano effettuati controlli di immigrazione all'interno dei rifugi.

- La legislazione nazionale irlandese non regolamenta la questione e, pertanto, la Città di *Dublino* consente ai migranti irregolari senzatetto che richiedono assistenza immediata di accedere ai rifugi d'emergenza cittadini eliminando eventuali domande sul loro status di immigrazione. I controlli migratori possono essere portati avanti in un secondo momento, in parte per indirizzare l'individuo verso altri servizi per la risoluzione della sua condizione di senzatetto a cui potrebbe avere diritto.

- La Città di *Liverpool* ha deciso di concedere l'accesso ai suoi rifugi notturni e diurni a qualsiasi senzatetto, compresi richiedenti asilo respinti e altri migranti senza diritto di accesso ai servizi. Inoltre, la municipalità ha lanciato una campagna di sensibilizzazione denominata 'Always Room Inside' per informare qualsiasi senzatetto (e la popolazione più ampia) sulla possibilità di accesso al rifugio, al di là dello status migratorio.[54]

Se l'ordinamento giuridico nazionale non offre chiare indicazioni in materia, le municipalità possono optare per un'interpretazione estensiva della legge in relazione all'accesso al servizio.

- In Italia, la Città di *Genova* appoggia la fornitura di rifugi e cibo a favore di soggetti vulnerabili in condizione d'irregolarità (comprese donne, vittime e bambini) sfruttando le complessità della legislazione nazionale e dando, quindi, priorità all'attuazione degli obblighi giuridici di assistenza delle persone vulnerabili piuttosto che alle restrizioni imposte dalle leggi sull'immigrazione.

Finanziamenti o rimborsi a favore di ONG per la fornitura di rifugi a migranti irregolari

Le municipalità potrebbero finanziare le attività di organizzazioni non governative per fornire rifugi a persone bisognose, indipendentemente dallo status di immigrazione.

- A *Oslo*, le ONG gestiscono rifugi per persone che hanno bisogno di un posto in cui dormire senza preoccuparsi del loro status di residenza. Nel 2018, la Città di Oslo ha destinato €600.000 ai rifugi. Normalmente, sono disponibili 133 posti letto per il pernottamento, nonché assistenza legale e medica. Durante il periodo invernale, si aumenta la capacità. La Città di *Stoccolma* adotta un modello simile.

Questa prassi è comune soprattutto in quei paesi dove normative nazionali restrittive impediscono al comune di fornire direttamente servizi abitativi a migranti irregolari oppure limitano la possibilità di accesso a fondi nazionali per coprire i costi di fornitura dei rifugi. La mediazione di una ONG permette di fornire i rifugi in maniera indiretta. In particolare, nei contesti nazionali in cui i funzionari pubblici sono vincolati a segnalare migranti irregolari che richiedono un servizio, tale mediazione può offrire un 'firewall' (v. sezioni 3.2 e 3.3).

Il supporto può assumere la forma di fondi provvisti in anticipo per gestire una struttura con il mero obiettivo di fornire riparo a coloro che non possono usufruire dei rifugi comunali.

- Nei Paesi Bassi, dove le leggi nazionali limitano rigorosamente la fornitura di servizi a migranti irregolari, la Città di *Utrecht* fornisce finanziamenti a organizzazioni non governative per gestire tre rifugi che ospitano tale gruppo. Oltre agli alloggi, le ONG forniscono anche assistenza finanziaria, legale e medica all'interno dei rifugi (v. Riquadro 8).
- La Città di *Stoccolma* ha instaurato una partnership con una ONG locale per offrire rifugio in case di famiglia a giovani migranti irregolari non accompagnati.

Il supporto può consistere anche in risarcimenti a favore di organizzazioni che non possono ricorrere ai fondi dei governi nazionali per coprire le spese di fornitura dei rifugi a migranti irregolari.

- In Svezia, dove le barriere amministrative ostacolano l'accesso a rifugi di emergenza statali per individui in condizione d'irregolarità, le città di *Gotemburgo* e *Stoccolma* rimborsano ai rifugi non profit i costi di fornitura degli alloggi a donne con status irregolare oppresse dalla violenza.

Riquadro 8: Rifugi per migranti in condizione d'irregolarità a Utrecht

La Città di *Utrecht* sovvenziona organizzazioni non governative per gestire tre centri di supporto che offrono riparo ai migranti irregolari, tra altri servizi. Un centro è dedito a donne e bambini, uno ad adulti senzatetto con status migratorio irregolare e il terzo è un 'rifugio di emergenza' per richiedenti asilo respinti. Gli individui ritenuti bisognosi di un riparo vengono ospitati in piccoli gruppi in appartamenti in affitto offerti dalle ONG grazie ai finanziamenti comunali. Nel 2018, 30-40 di tali abitazioni hanno offerto un tetto a 225 persone. Le ONG hanno l'obbligo di favorire l'accesso dei migranti ai servizi di cui hanno bisogno, comprese istruzione e sanità, nonché di fornire assistenza finanziaria, legale e medica. In particolare, il loro personale fornisce consulenza legale all'interno dei rifugi stessi, il punto focale dell'approccio di Utrecht alla fornitura di servizi come mezzo di cessazione della condizione di irregolarità dei

migranti (v. sezione 4.1 sulla consulenza legale e il Riquadro 9, 'Un approccio basato sulla risoluzione dei problemi'). Incentivare i migranti a rimanere nella loro condizione irregolare non è un'opzione perseguibile dalle ONG. La politica di Utrecht di fornitura di rifugi a persone con status di immigrazione irregolare è stata motivata dall'esigenza di affrontare l'impatto negativo del problema dei senzatetto (e di problematiche associate) generato dall'esclusione dei migranti dai rifugi nazionali. I richiedenti asilo sono tenuti a lasciare i rifugi governativi 28 giorni dopo il rigetto della domanda di asilo e lo stesso vale per i giovani con status irregolare al raggiungimento del loro 18° anno di età.

Iniziative a sostegno dell'accesso dei migranti irregolari al mercato abitativo privato

Le autorità locali possono attuare iniziative a sostegno dell'accesso dei migranti irregolari ad alloggi in affitto e tutelarli da condizioni di sfruttamento. Tale programma viene implementato spesso attraverso una ONG.

La mediazione delle organizzazioni non governative tra proprietari di case e inquilini può favorire l'accesso ad abitazioni in affitto per i migranti irregolari.

- La Comunità Autonoma di *Madrid* ha finanziato una ONG per fungere da mediatore tra potenziali inquilini e padroni di casa e controllare le condizioni degli alloggi. L'ONG mantiene l'anonimato degli inquilini con i locatari prima della conclusione del contratto di affitto per prevenire discriminazioni ed evitare che i padroni richiedano documenti che i migranti non possono presentare (ad es., buste paga).[55]

Le municipalità possono accordare un sostegno finanziario a migranti indigenti per scopi abitativi.

- La Città di *Amsterdam* finanzia una ONG che fornisce indennità mensili per coprire le spese di mantenimento e, se necessario, indennità di alloggio addizionali, a migranti in condizione d'irregolarità e privi di altri mezzi di sostentamento. La città olandese mantiene il controllo dell'uso dei fondi applicando un requisito che prevede l'autorizzazione da parte dei funzionari prima del rilascio del denaro.

Fornitura di alloggio a migranti irregolari favorevoli per il ritorno

- In presenza di politiche nazionali restrittive, la necessità locale di garantire un riparo a migranti senzatetto con status irregolare può conciliarsi con le norme sull'allontanamento dei migranti, limitando l'accesso alle strutture abitative a coloro che acconsentono di collaborare al loro ritorno. Questo, ad esempio, è il caso dei 'rifugi letto-bagno-cibo' di *Rotterdam*.

- Le limitazioni di questo approccio possono significare la mancanza di rifugi per altri migranti irregolari e la mancata risoluzione della situazione di migranti non allontanabili. A *Utrecht*, piuttosto che richiedere il consenso dei migranti sul loro ritorno, i migranti ricevono consulenza legale nel rifugio, che potrebbe convincerli a partecipare a programmi di ritorno volontario (v. sezione 4.1).

Riquadro 9: Un approccio basato sulla risoluzione dei problemi: combinazione di rifugi e consulenza in tema di immigrazione

La fornitura di rifugi o alloggi a immigranti irregolari può essere ed è spesso accompagnata da servizi addizionali, tra cui consulenza e supporto in materia di immigrazione, mirati ad aiutare gli immigranti a porre fine alla loro condizione d'irregolarità. Questo approccio integrato si propone di eradicare la condizione che, il più delle volte, è la causa principale della loro mancanza di alloggio e indigenza: pertanto, si prefigge di risolvere il problema per cui è necessario il servizio, piuttosto che limitarsi a fornirlo. Tra il 2002 e il 2018, a *Utrecht* questo approccio ha promosso un tasso di risoluzione pari al 92% (su un totale di circa 1000 persone): circa il 59% dei residenti con status irregolare dei rifugi locali è riuscito a ottenere un permesso di soggiorno regolare, il 19% ha acconsentito a ritornare al suo paese di origine, il 13% è stato riammesso nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e solo l'8% ha lasciato i rifugi ancora in condizione d'irregolarità. A *Gand*, durante il periodo 2011-2018, su 290 migranti senzatetto ospitati nel centro di accoglienza '*De Tussenverdieping*' (v. sezione 4.1 sul ritorno volontario), circa il 75% è ritornato nel proprio paese di origine e il 7% ha ricevuto un permesso di soggiorno. Il 17% non ha scelto il ritorno o la regolarizzazione, ritenendo entrambe le opzioni non fattibili.

4.3 Giustizia e protezione per le vittime di reati con status irregolare

I migranti irregolari sono particolarmente vulnerabili a situazioni di sfruttamento e criminalità, tra cui sfruttamento sul lavoro, tratta umana e violenza domestica, a causa della limitata capacità di ottenere supporto dalle autorità preposte all'applicazione della legge. Oltre alle barriere linguistiche e culturali, le vittime e i testimoni di reati in condizione d'irregolarità si astengono dal denunciarli alla polizia per paura di essere arrestati e deportati. Tale situazione è particolarmente evidente in paesi dove uno status migratorio irregolare costituisce un reato in base alle leggi di tale Stato. I migranti irregolari, quindi, hanno generalmente poca fiducia nelle forze dell'ordine e ciò si traduce in alti livelli di mancata denuncia dei reati da parte di vittime e testimoni migranti.

Spesso, in Europa, le competenze comunali in campo di vigilanza sono limitate o assenti ma, in alcuni contesti nazionali, sono le municipalità a occuparsi della 'sicurezza

comunitaria' e, in parte, della sorveglianza degli enti di polizia locali. Le municipalità possono collaborare con le forze dell'ordine per far sì che i migranti con status irregolare sfruttino tutte le opzioni previste nella legislazione per denunciare i reati alla polizia locale senza temere l'espulsione. I comuni possono intraprendere anche campagne pubbliche e di sensibilizzazione per informare i migranti irregolari che sono autorizzati a richiedere l'aiuto della polizia locale, ove possibile senza correre il rischio di deportazione. L'esperienza delle 'città santuario' statunitensi potrebbe essere di interesse alle città europee (v. Riquadri 12 e 20).

Perché entrano in gioco le autorità locali

- Laddove un gruppo della popolazione locale si astiene dal denunciare i reati emergono serie preoccupazioni in materia di sicurezza e ordine pubblico. Lo sviluppo di pratiche che consentono ai migranti irregolari di rivolgersi alla polizia locale riduce il rischio di una bassa percentuale di denuncia dei reati.
- Infondere fiducia nei migranti verso le forze dell'ordine dà maggiori opportunità alla polizia di venire a conoscenza di informazioni cruciali per combattere la criminalità all'interno delle comunità della diaspora. In città che ospitano una notevole popolazione migrante, lo sviluppo dell'interazione tra la polizia e tutti i migranti potrebbe consentire alle forze dell'ordine di raccogliere informazioni essenziali per la prevenzione e la lotta contro la criminalità.
- Consentire ai migranti di denunciare un reato favorisce il loro accesso alla giustizia, la protezione contro la violenza e il rispetto dei loro diritti fondamentali.
- Oltre all'accesso alla giustizia e alla protezione delle vittime, l'interazione tra enti di polizia locali e migranti irregolari aiuta ad affrontare la criminalità locale, soprattutto in realtà urbane con una significativa popolazione migrante.

Contesto politico e giuridico

- La FRA[56] e la Commissione europea[57] hanno raccomandato alle autorità nazionali di adottare pratiche che permettano ai migranti irregolari di denunciare un reato senza rischio di arresto ed espulsione (v. Riquadro 10).
- La Direttiva 2012/29/UE ('Direttiva di tutela delle vittime di reato')[58] definisce misure in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, a prescindere dal loro status di residenza. Queste includono, ad esempio, il diritto delle vittime a essere informate sui loro diritti e sul procedimento in cui sono coinvolte impiegando un linguaggio chiaro; a presentare denuncia in una lingua che comprendono e ad accedere a servizi di sostegno riservati e gratuiti.
- Le politiche degli Stati membri dell'Unione europea mostrano una crescente consapevolezza del bisogno di garantire che i migranti irregolari possano denunciare i reati e accedere alla giustizia e, a tal proposito, hanno introdotto nuove leggi che

consentono il rilascio di permessi di soggiorno speciali per le vittime di certi reati penali (*ad es.* violenza domestica) che denunciano il reato e/o collaborano con le indagini della polizia e i procedimenti giudiziari.[59] Il diritto comunitario prevede la possibilità di rilascio di permessi di soggiorno speciali alle vittime di tratta umana e di grave sfruttamento sul lavoro.[60]

- Nei Paesi Bassi, sono state introdotte riforme nazionali ispirate da prassi locali in tale ambito e la politica della polizia di *Amsterdam* 'liberi dentro, liberi fuori' è stata adottata a livello nazionale in occasione del recepimento della Direttiva UE di tutela delle vittime di reato del 2015 nel diritto olandese (v. sotto e Riquadro 11).
- Nel Regno Unito, il National Police Chiefs Council (dicembre 2018) ha pubblicato linee guida secondo cui informazioni sullo status migratorio non saranno più comunicate automaticamente alle autorità che si occupano del controllo dei flussi migratori: '*Quando qualcuno denuncia un reato, la polizia tratterà innanzitutto tale individuo come vittima.... La priorità della polizia è tutelare le vittime e indagare il reato e noi siamo estremamente attenti a non agire in maniera tale da scoraggiare le vittime a sporgere denuncia.*'[61]

Riquadro 10: Linee guida della FRA per gli Stati membri sull'accesso alla giustizia

I pareri dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sull'*Arresto di migranti in condizione d'irregolarità* hanno consigliato quanto segue (parere 9):

'*Nell'interesse della lotta alla criminalità, gli Stati membri possono considerare di introdurre la possibilità per le vittime ed i testimoni di un reato di segnalarlo senza timore di essere arrestati. A tal fine, possono essere prese in considerazione le seguenti pratiche:*

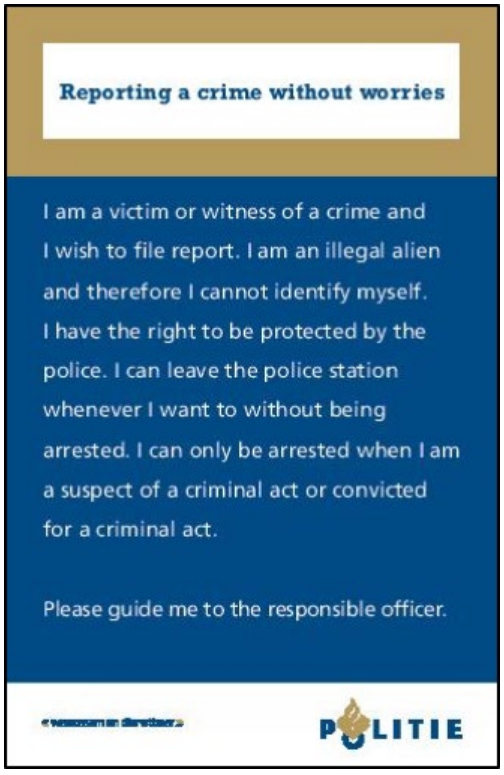
- *introdurre la possibilità di segnalazioni anonime o semi anonime o altri sistemi efficaci di segnalazione;*
- *offrire alle vittime e ai testimoni di reati gravi la possibilità di rivolgersi alla polizia tramite terzi (come ad esempio difensore civico per i migranti, funzionari appositamente designati, o enti che forniscono assistenza umanitaria e legale);*
- *definire le condizioni in base alle quali alle vittime o ai testimoni di reati, compresa la violenza domestica, potrebbero essere concessi permessi di soggiorno in base alle norme contenute nella direttiva 2004/81/CE e nella direttiva 2009/52/CE;*
- *considerare la necessità di eliminare il collegamento tra lo status di immigrati delle vittime della violenza e il principale titolare del permesso, che è allo stesso tempo l'autore del reato;*

- *realizzare materiale informativo in collaborazione con l'ispettorato del lavoro o altri enti interessati per informare sistematicamente e oggettivamente gli immigrati il cui arresto è avvenuto sul luogo di lavoro circa la possibilità di presentare denuncia contro i datori di lavoro, sulla base della direttiva 2009/52/CE, e in questo contesto adottare misure volte a preservare le prove pertinenti'.*[62]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

La politica 'liberi dentro, liberi fuori'

L'elemento chiave della politica 'liberi dentro, liberi fuori' è la scelta (adottata formalmente o informalmente dagli ufficiali direttivi della polizia) di dare priorità al perseguimento dei reati rispetto all'applicazione delle leggi sull'immigrazione richiedendo agli agenti di polizia di astenersi dall'indagare lo status migratorio degli individui che denunciano un reato e/o dall'arrestare individui con status irregolare che denunciano un reato, a meno che non si sospetti che siano gli autori del reato. La politica è affiancata da iniziative di sensibilizzazione attuate nelle comunità di migranti locali con l'obiettivo di informare i residenti in merito al loro diritto di denuncia di un reato senza rischio di arresto e deportazione e per creare fiducia nei confronti delle autorità di applicazione della legge:



La polizia locale di *Amsterdam* ha adottato la politica 'liberi dentro, liberi fuori' nel 2013 (v. Riquadro 11). Gli agenti hanno l'ordine di non fare domande sullo status di immigrazione a individui che denunciano un reato. Un poliziotto ha il compito di monitorare il funzionamento efficace della politica e di accertarsi che i suoi colleghi siano consapevoli delle loro mansioni. La polizia di Amsterdam ha richiesto la collaborazione di organizzazioni e individui in cui la comunità della diaspora ha piena fiducia (comprese chiese, ONG e organizzazioni di migranti) per diffondere informazioni sui mezzi di denuncia di reati e per costruire fiducia nel servizio. La polizia si è astenuta dal perlustrare le sedi di organizzazioni che offrono sostegno a migranti irregolari (v. sezione 5.3 sui perlustramenti). Sono stati distribuiti volantini (v. immagine) con dettagli della politica in olandese e in inglese, che i migranti possono presentare al momento di denuncia di un reato per accertarsi che

l'agente con cui interagiscono sia consapevole dei termini della politica e si astenga dall'arrestare il migrante e per spiegare che quest'ultimo non può mostrare un apposito documento di identità. [63]

Riquadro 11: La politica 'liberi dentro, liberi fuori' di Amsterdam

Il principio 'liberi dentro, liberi fuori' è stato ideato inizialmente dalla polizia di *Amsterdam* con l'approvazione del Sindaco, motivato dalla necessità di rafforzare l'interazione tra la polizia locale e le comunità di migranti, nonché l'accesso della polizia ai dati forniti da queste comunità. La polizia ha riconosciuto che i migranti irregolari erano una realtà effettiva della popolazione locale e che la loro condizione precaria li rendeva vulnerabili alla criminalità. La politica è nata ufficialmente come progetto pilota nel 2013, dopo che il direttivo di alto livello della polizia ha ricevuto l'approvazione del Segretario di Stato per la Giustizia. Col tempo, il progetto ha riscosso successo e la polizia ha assistito a un aumento della fiducia da parte dei migranti e a un numero crescente di interazioni tra tali comunità e le forze dell'ordine. Si è notato, inoltre, un ulteriore effetto positivo in termini di enfasi sui migranti che avevano commesso un reato piuttosto che su qualsiasi migrante irregolare. Alla luce di tale risultati, nel 2015 la politica 'liberi dentro, liberi fuori' è stata adottata dalle autorità nazionali in occasione del recepimento della Direttiva Ue di tutela delle vittime di reato nel diritto olandese. Gli orientamenti del governo sull'attuazione della Direttiva hanno, quindi, esteso l'applicazione della pratica alle forze di polizia di tutti i Paesi Bassi.[64]

Sensibilizzazione sui diritti delle vittime con status di immigrazione irregolare

Le iniziative di sensibilizzazione si propongono di informare i migranti in merito ai loro diritti in qualità di vittime di reati, tra cui (ove esistente) il loro diritto a denunciare un reato senza rischio di identificazione per scopi di immigrazione o il diritto a ottenere un permesso di residenza speciale per le vittime di certi reati che collaborano con le indagini della polizia e i procedimenti giudiziari. Le municipalità possono sensibilizzare sulle possibilità offerte dalla città e dal diritto nazionale per accrescere la denuncia di reati da parte di vittime di crimini specifici con status di immigrazione irregolare.

Riquadro 12: Iniziative di sensibilizzazione a New York

A *New York*, l'amministrazione comunale finanzia iniziative di sensibilizzazione sulle possibilità (previste dalla legislazione nazionale) di ottenere permessi di residenza

speciali per le vittime di reati che collaborano con la polizia (visti 'U' e 'T'). Le iniziative vedono la partecipazione di comunità di migranti, sostenitori e avvocati. In aggiunta, la città ha creato una fonte di informazione sul web per il pubblico e sovvenziona mediatori culturali presso le stazioni di polizia per informare i migranti irregolari in merito ai diritti di cui usufruiscono quando denunciano un reato. Solo nel 2017, l'amministrazione newyorkese ha organizzato oltre 600 forum 'Conosci i tuoi diritti'.[65]

Finanziamento di rifugi per vittime oppresse dalla violenza

In situazioni di violenza domestica, la denuncia risulta particolarmente difficoltosa se la vittima non ha accesso a un riparo sicuro lontano dall'autore del reato. Ciò è particolarmente vero per le vittime con status di immigrazione irregolare (o per coloro che rischiano di perdere il loro permesso di soggiorno se lasciano il coniuge violento, in quanto il permesso è vincolato al loro rapporto), che hanno difficoltà ad accedere a rifugi statali.

Le municipalità possono finanziare la gestione di rifugi per vittime in condizione d'irregolarità che devono sfuggire a una situazione di violenza.

- In Svezia, la Città di *Gotemburgo* ha approvato una mozione per rimborsare i rifugi non profit che offrono spazi protetti a donne migranti irregolari oppresse dalla violenza per ridurre specificamente la violenza domestica nella città. Anche al Rifugio d'emergenza comunale per donne è stato richiesto di fornire assistenza e protezione a donne in condizione d'irregolarità. La Città di *Stoccolma* vanta una politica simile in merito ai rifugi per donne che fuggono da situazioni di violenza.
- Uno dei rifugi di *Utrecht* per migranti irregolari (v. sezione 4.2) è dedicato specificamente all'accoglienza di donne e bambini e offre anche assistenza finanziaria, legale e medica, soprattutto se si sta scappando da violenze.[66]

Riquadro 13: Iniziative comunali per vittime di reati con status irregolare negli USA.

Svariate città statunitensi hanno adottato una serie di iniziative mirate a tutelare i migranti in condizione d'irregolarità dalla criminalità e a consentire loro di denunciare illeciti penali senza rischio di deportazione. Esse includono:

Carte d'identità comunali per l'auto-identificazione di migranti irregolari agli organi di polizia: spesso, l'assenza di documenti d'identità rende i migranti irregolari bersagli facili per i furti, in quanto non possono aprire conti in banca e devono portare il denaro contante con sé. Allo stesso tempo, si astengono dal contattare la

polizia, dal momento che la richiesta di identificazione rivelerebbe il loro status di immigrazione. A seguito di un aumento di attacchi contro i migranti, nel 2007 la città di New Haven (CT) è stata la prima degli Stati Uniti a fornire una carta d'identità comunale ai migranti irregolari con l'obiettivo (*inter alia*) di prevenire reati nei loro confronti e far sì che potessero identificarsi con la polizia locale e denunciare un reato. L'Iniziativa è stata replicata da varie amministrazioni comunali del paese, tra cui San Francisco, Los Angeles, Washington DC e New York (v. ulteriori ragguagli alla sezione 5.2 e nel Riquadro 20).

Ordinanze santuario: svariate amministrazioni comunali degli USA hanno adottato ordinanze speciali, note come 'Ordinanze santuario', che impediscono ai dipendenti comunali di indagare lo status di immigrazione dei clienti con cui interagiscono o di comunicare i loro dati di immigrazione alle autorità federali (a meno che l'individuo sia sospettato di un grave reato). Queste iniziative promuovono l'interazione tra autorità comunali e soggetti con status di immigrazione irregolare, ma presentano anche una forte componente di prevenzione della criminalità e di applicazione della legge, in quanto mirano a consentire ai migranti irregolari di denunciare un reato in tutta sicurezza. A San Francisco, ad esempio, le ordinanze comunali sono affiancate dall'Ordine generale (5.15) del Dipartimento di Polizia (SFPD) che impedisce agli agenti di indagare lo status di immigrazione di un individuo, a meno che questi venga arrestato per gravi reati o per averli commessi in passato.[67] Le 'ordinanze santuario' sono giuridicamente attuabili negli USA, in quanto l'ordinamento costituzionale nazionale nega alle autorità federali (competenti in materia di immigrazione) di imporre azioni affermative su enti locali o statali per l'attuazione di competenze federali.[68] Non è ancora chiaro se ordinanze simili potrebbero essere adottate nel contesto giuridico dei paesi europei.

4.4 Favorire l'accesso all'assistenza sanitaria

I migranti con status irregolare si scontrano con tutta una serie di ostacoli in termini di accesso alle cure mediche necessarie per il loro benessere e la salute pubblica delle comunità in cui vivono. Il loro diritto a tali cure potrebbe essere limitato dalle legislazioni nazionali, che concedono solo un accesso minimo al sistema sanitario pubblico. In vari paesi europei, i migranti irregolari potrebbero aver diritto a cure d'emergenza, ma non all'assistenza primaria o secondaria[69] o alla possibilità di registrarsi presso un medico di base e ottenere cure continue. Inoltre, gli individui in condizione d'irregolarità potrebbero essere impossibilitati ad accedere all'assistenza sanitaria che gli spetta a causa di ostacoli pratici e amministrativi relativi al loro status migratorio. Questi includono l'assenza di 'firewall' nel diritto nazionale, che espone i migranti che si recano in strutture pubbliche al rischio di segnalazione alle autorità addette al controllo dei flussi migratori e li scoraggia dal richiedere cure mediche. Inoltre, nei sistemi sanitari basati sull'iscrizione a un piano assicurativo nazionale, i migranti irregolari potrebbero non

ottenere tale assicurazione a causa del loro status di immigrazione e non avere accesso, quindi, all'assistenza sanitaria per via di costi inaccessibili o procedure amministrative. L'incertezza che circonda i trattamenti medici di cui possono usufruire i migranti irregolari in virtù del diritto nazionale (o per cui potrebbero ricevere un rimborso) dissuade i pazienti dal richiedere l'assistenza sanitaria e i medici dal fornire le cure (in quanto riluttanti ad accettare pazienti con status irregolare o per via di preoccupazioni sul pagamento).[70] Di conseguenza, i migranti irregolari potrebbero ritardare la richiesta di assistenza medica solo fino a quando la condizione peggiora e richiede un trattamento d'emergenza, che comporta rischi per la loro vita e salute e per la salute delle persone che li circondano, nonché costi più elevati per gli ospedali costretti a farsi carico delle spese dei trattamenti d'urgenza piuttosto che di cure preventive (meno costose).

Perché entrano in gioco le autorità locali

- Le autorità di ogni livello di governance sono tenute per legge a garantire l'adempimento del diritto alla salute di ogni individuo, come riconosciuto dalla legge internazionale sui diritti dell'uomo.
- Oltre all'obbligo imposto da tale legge, la fornitura di assistenza sanitaria ai migranti irregolari è anche una questione umanitaria, soprattutto nei confronti di minori, donne in gravidanza, anziani, disabili e persone con malattie croniche e in situazioni vulnerabili. Le privazioni e l'indigenza spesso sofferte dai migranti irregolari li rendono particolarmente vulnerabili a condizioni del genere.
- Garantire che nessun segmento della società venga escluso dall'accesso all'assistenza sanitaria è un problema di salute pubblica e, pertanto, nell'interesse dell'intera comunità. Se i migranti hanno paura di recarsi in una struttura sanitaria pubblica, non richiederanno i trattamenti medici necessari a cui hanno diritto e la loro condizione medica rimarrà ignorata.
- È stato dimostrato che un accesso regolare alle cure mediche per i migranti irregolari, comprese quelle preventive, risulta efficiente per le finanze pubbliche sotto il profilo dei costi. Se i migranti evitano di richiedere l'assistenza medica in fase iniziale, successivamente potrebbero avere bisogno di trattamenti d'emergenza, che comportano costi più elevati per i fornitori sanitari.[71]
- Laddove i migranti irregolari non hanno altra scelta che rivolgersi ai servizi d'emergenza, gli ospedali pubblici potrebbero assistere a un aumento nella domanda con conseguenze negative per i servizi offerti al resto della popolazione. I comuni addetti alla gestione degli ospedali locali possono migliorare, quindi, l'efficienza dell'assistenza sanitaria consentendo ai migranti irregolari di ottenere trattamenti non urgenti (*es.* dai medici di base o dai pediatri).

Contesto politico e giuridico

- Il diritto generale al livello più elevato possibile di salute fisica e mentale ('il diritto alla salute') è un diritto umano ben consolidato riconosciuto da svariati trattati internazionali, nella fattispecie l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR).[72]

- Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (UNCESCR) ha specificato in varie occasioni che gli Stati hanno l'obbligo di garantire che tutte le persone, compresi i migranti a prescindere dallo status e dalla documentazione di migrazione o residenza, abbiano equo accesso ai servizi sanitari, siano essi preventivi, curativi e palliativi.[73]

- Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite, nell'ambito dell'obiettivo di accesso ai servizi di base per i migranti (Obiet. 15), prevede un punto d'azione per: '*integrare le esigenze sanitarie dei migranti nelle politiche e nei piani sanitari nazionali e locali, per esempio rafforzando le capacità di erogazione dei servizi, facilitando un accesso economicamente sostenibile e non discriminatorio, riducendo le barriere comunicative e formando i fornitori di servizi sanitari a offrire servizi sensibili alle differenze culturali, al fine di promuovere la salute fisica e mentale dei migranti e delle comunità in generale, anche prendendo in considerazione le pertinenti raccomandazioni del Quadro delle priorità e dei principi guida dell'OMS per promuovere la salute dei rifugiati e dei migranti*' (par. 31, let. E).

- La legislazione nazionale dei paesi europei limita generalmente l'accesso dei migranti irregolari a un'assistenza sanitaria di livello minimo. Tutti i 28 Stati membri dell'Ue (e i Paesi associati a Schengen) riconoscono il diritto all'accesso dei migranti irregolari alle prestazioni sanitarie d'emergenza nei loro ordinamenti giuridici. In sei paesi dell'Unione europea, questo è l'*unico* livello di cure a cui hanno diritto le persone con status irregolare. In altri 12 paesi europei, i migranti irregolari sono generalmente esclusi dall'assistenza primaria e secondaria, ma possono accedere a certi servizi specialistici. Solo nei restanti 10 Stati membri i migranti irregolari hanno diritto a un certo livello di accesso a servizi di cure primarie e secondarie.[74]

- I minori in condizione d'irregolarità potrebbero usufruire di un accesso più ampio all'assistenza sanitaria rispetto agli adulti: in otto paesi Ue, godono degli stessi diritti dei bambini cittadini di tale Stati. Tuttavia, in cinque Stati membri, sia i bambini che gli adulti hanno diritto a ottenere solo cure d'emergenza.[75]

- I concetti di assistenza sanitaria 'urgente' o 'essenziale' a cui potrebbero avere diritto i migranti irregolari sono interpretati in modo diverso a seconda del paese. L'Agenzia per i diritti fondamentali ha raccomandato che i migranti in condizione d'irregolarità dovrebbero avere diritto, come requisito minimo, alle necessarie cure mediche, che dovrebbero includere la possibilità di consultare un medico di base e di ottenere medicinali indispensabili.[76]

- In seno al Consiglio d'Europa, la Commissione ECRI ha raccomandato che gli Stati membri '*garantiscano che i fornitori di servizi sanitari non richiedano documenti relativi all'immigrazione o allo status migratorio per la registrazione che i migranti con soggiorno irregolare non possono procurarsi*'.[77]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Creazione di 'firewall' per impedire che i migranti che richiedono assistenza sanitaria vengano segnalati alle autorità di immigrazione dai dipendenti pubblici

Nella maggioranza di paesi Ue, i medici (compresi quelli alle dipendenze di enti pubblici) hanno l'obbligo legale e professionale della riservatezza, che impedisce loro di segnalare migranti irregolari alle autorità pertinenti. Tuttavia, questo dovere non sempre è applicabile ad altri dipendenti pubblici di strutture mediche, compresi gli addetti amministrativi di un ospedale o i responsabili degli uffici di assistenza sociale che si occupano del pagamento delle spese di trattamenti medici forniti a pazienti privi di assicurazione. Le municipalità possono adottare iniziative che eliminano il rischio di deportazione per i migranti irregolari richiedenti assistenza medica di modo che possano accedere alle cure necessarie e rendere la loro condizione nota alle autorità sanitarie.

Nei paesi in cui la legislazione nazionale impone a tutti i funzionari pubblici l'obbligo generale di denunciare i migranti irregolari con cui vengono a contatto, le autorità locali che gestiscono il servizio sanitario possono ricorrere alla mediazione di attori esterni, come le ONG, per la fornitura di servizi che i migranti non richiederebbero ai funzionari pubblici.

In Germania, ad esempio, benché i medici siano esenti dall'obbligo legale di segnalazione imposto sui dipendenti pubblici, i dipendenti dei servizi di assistenza sociale comunali, responsabili del rimborso delle spese sostenute dai medici che si prendono cura di individui senza assicurazione, potrebbero comunque essere obbligati a comunicare i dati di pazienti irregolari alla polizia,[78] annullando il 'firewall' di riservatezza imposto sui medici. Vari comuni tedeschi, quindi, hanno individuato soluzioni alternative per la creazione di un firewall:

- La Città di *Düsseldorf* ha deciso di esternalizzare i servizi medici finanziando una ONG (STAY!Medinetz)[79] a fungere da medico di base per i migranti irregolari, a fornire consultazioni mediche, a gestire l'invio a ospedali o specialisti (compresi ginecologi, dentisti, oftalmologi e urologi) e a coprire le spese di cura. L'esternalizzazione significa che il servizio di assistenza sociale locale non interagisce direttamente con i migranti irregolari e, quindi, non viene a conoscenza di nomi o dati, eliminando l'obbligo di segnalazione. Poiché i migranti irregolari non possono sottoscrivere polizze assicurative mediche, il comune ha espresso una riserva sulle linee di bilancio di cui

può usufruire la ONG per coprire gli onorari dei medici (a un costo ridotto concordato in precedenza). Il bilancio della ONG può servire anche a coprire le spese sostenute dagli ospedali per il trattamento di migranti irregolari in un'emergenza. L'organizzazione fornisce un modulo ai migranti irregolari, che possono presentare agli ospedali, spiegando che sarà STAY!Medinetz a rimborsare le spese. La ONG ha informato, inoltre, gli ospedali locali che possono chiedere il rimborso direttamente a STAY!Medinetz piuttosto che rivolgersi al servizio di assistenza sociale municipale, a prescindere se inizialmente i pazienti sono stati inviati o meno da STAY!Medinetz, evitando così di esporli al rischio di denuncia da parte delle autorità comunali.[80]

- La Città di *Francoforte,* in collaborazione con una ONG (Maisha), ha istituito un centro di consulenza medica comunale, noto come *Humanitäre Sprechstunde* ('Ore di consulenza umanitaria'), dove l'unico dipendente pubblico è un medico del servizio sanitario locale (non vincolato dall'obbligo di segnalazione), mentre il resto del personale lavora per conto della ONG (anch'esso senza dovere di onorare tale obbligo). Il centro funge da ambulatorio medico, può fornire medicinali e lavora in collaborazione con una rete di specialisti a cui vengono inviati i pazienti con problemi di salute più gravi.[81] Il costo delle attività del centro *Humanitäre Sprechstunde* è sovvenzionato dal Ministero della Sanità e dal Dipartimento per le donne di Francoforte, mentre il Dipartimento di assistenza sociale si occupa di fornire i medicinali. L'assistenza sanitaria viene erogata in forma anonima e, generalmente, è gratuita, ma il centro richiede un contributo a seconda della condizione finanziaria del paziente.[82]

Istituzione o sostegno a favore di strutture mediche che offrono assistenza sanitaria non rientrante nelle agevolazioni nazionali

Nei contesti nazionali che danno diritto solo alle cure d'emergenza, i migranti irregolari non possono registrarsi presso un medico di base o i bambini presso un pediatra, costringendoli spesso a richiedere assistenza sanitaria solo quando la loro condizione richiede un intervento di emergenza. Le autorità locali possono istituire cliniche mediche comunali che offrono assistenza di base e pediatrica, fornendo cure specialistiche o altri trattamenti non previsti dal diritto nazionale. Inoltre, possono aiutare attori esterni a gestire centri sanitari che offrono tali servizi.

- Per un certo periodo, il Comune di *Firenze* (insieme alla Regione Toscana) ha sovvenzionato una ONG (Caritas) per gestire, in collaborazione con i dipendenti comunali, una struttura medica che garantiva una continuità assistenziale a migranti irregolari dopo la dimissione ospedaliera. Il centro ospitava i pazienti a seguito del ricovero, fornendo trattamenti a medio e lungo termine basati su percorsi assistenziali individuali fino alla riabilitazione completa. Oltre ai suoi obiettivi umanitari, l'iniziativa mirava a evitare la saturazione delle unità di pronto soccorso e ricoveri prolungati in ospedali che, in precedenza, avevano ritardato la dimissione dei migranti irregolari per fornire loro un'assistenza post ospedaliera.[83]

- La Città di *Helsinki* ha deciso di fornire (nelle cliniche e negli ospedali pubblici) ai minori e alle donne in gravidanza con status di immigrazione irregolare gli stessi servizi sanitari dei cittadini finlandesi. Oltre ai servizi medici normalmente accessibili in Finlandia (guardia medica), il comune ha voluto offrire a tutti i migranti irregolari cure per malattie croniche, medicinali, visite di follow-up, vaccini e prestazioni odontoiatriche.

Riquadro 14: Accesso ampliato all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari nei comuni norvegesi

In Norvegia, i migranti irregolari hanno diritto solo alle 'cure indispensabili' e non possono registrarsi presso un medico di base ('*fastlege*'). Inoltre, sono tenuti a farsi carico delle spese delle consultazioni mediche, in quanto non possono essere iscritti al regime assicurativo nazionale. Ciò significa che, spesso, i migranti irregolari si astengono dal richiedere assistenza per trattamenti non urgenti e potrebbero non avere accesso a cure specialistiche. I medici di base potrebbero rifiutarsi di curare pazienti con status irregolare, senza garanzia che possano essere sottoposti a visite di follow-up.

- La Città di *Trondheim* ha formato un 'Team sanitario per rifugiati' composto da personale medico comunale che fornisce consultazioni e trattamenti ai richiedenti asilo e ai migranti irregolari '*con un passato come richiedenti asilo*'. Benché i rifugiati possano registrarsi presso un medico di base dopo che la loro domanda di asilo viene accettata, coloro che perdono il diritto di soggiorno a causa del rigetto possono continuare a rivolgersi al Team sanitario per rifugiati per ottenere cure mediche essenziali. Tra i servizi offerti figurano trattamenti pediatrici, assistenza in materia di salute mentale, assistenza con la gravidanza, controlli medici per malattie infettive (come la tubercolosi) e vaccini.[84]

- La Città di *Oslo* contribuisce finanziariamente alle iniziative del 'Centro sanitario per immigranti senza documenti', una clinica non profit istituita e gestita da organizzazioni indipendenti. Il Centro mette a disposizione dei migranti irregolari una gamma di servizi a titolo gratuito a cui non avrebbero altrimenti accesso nelle cliniche o negli ospedali pubblici senza il pagamento anticipato di ingenti somme, incluse le consultazioni offerte da un medico di base. Dopo la consultazione, il Centro invia i pazienti a medici di cure primarie o secondarie (comprese le prestazioni odontoiatriche) che hanno già acconsentito a curare individui segnalati dal Centro su base volontaria.[85]

Fornitura di una rete di sicurezza a migranti esclusi dalla copertura assicurativa sanitaria

Nei paesi dove l'accesso all'assistenza sanitaria richiede l'iscrizione a un regime assicurativo nazionale, spesso i migranti irregolari sono esclusi dall'accesso a un sistema tradizionale e potrebbero non iscriversi (o permettersi di iscriversi) a un regime alternativo. Ciò annulla, in pratica, il loro accesso alle cure sanitarie, in quanto potrebbero essere tenuti a pagare onorari medici inaccessibili per trattamenti a cui hanno diritto, comprese le cure di base e di emergenza.

Le municipalità possono esporre riserve nel bilancio e fornire fondi per coprire le spese sostenute dai pazienti e dagli ospedali per trattamenti offerti a individui senza assicurazione, indipendentemente dalla nazionalità e status di immigrazione, formando pertanto una rete di sicurezza per coloro che non sono coperti dagli schemi di assicurazione sanitaria nazionali. Questi fondi possono essere incanalati tramite gli interventi di organizzazioni pubbliche o private che gestiscono servizi sanitari per persone sprovviste di assicurazione. Tali organizzazioni possono includere nei loro gruppi di destinatari individui con status di immigrazione irregolare.

- La Città di *Düsseldorf*, oltre a finanziare la gestione dell'iniziativa sanitaria STAY!Medinetz descritta sopra, ha destinato €100.000 annui alla copertura delle spese di medicinali e degli onorari dei medici e degli ospedali che curano migranti irregolari. STAY!Medinetz ha concordato con il comune che avrebbe inviato i migranti irregolari solo a medici che avevano precedentemente acconsentito a far pagare costi minimi agli individui da essa segnalati.[86]

- La Città di *Vienna* accorda un sostegno finanziario a svariate iniziative di organizzazioni non governative che mirano a formare un'ampia rete di sicurezza per gli individui non coperti dall'assicurazione sanitaria pubblica, compresi migranti irregolari e alcuni cittadini europei e austriaci. In particolare, il 'Fondo sociale' della città contribuisce a finanziare *AmberMed,* una clinica sanitaria gestita da una ONG per individui senza assicurazione. La sua utenza include migranti irregolari e richiedenti asilo respinti privi di accesso a un'assicurazione medica alternativa. AmberMed funge da ambulatorio medico e ha sviluppato una rete di circa 80 specialisti (e un ospedale) a cui inviare migranti non assicurati, che hanno acconsentito di occuparsi gratuitamente dei casi segnalati da AmberMed. Alcuni trattamenti sono offerti direttamente dalla clinica di AmberMed, compresi quelli per la cura del diabete. La Città di Vienna finanzia anche un centro sanitario per senzatetto che hanno difficoltà ad accedere ai servizi medici pubblici. È gestito dalla ONG *Neunerhaus*, che non fa distinzione in termini di accesso ai servizi a seconda dello status di immigrazione. *Neunerhaus* e *AmberMed* lavorano a stretto contatto per evitare trattamenti duplici e si scambiano casi medici a seconda della situazione personale del paziente e del trattamento richiesto. Infine, il Fondo sociale di Vienna sostiene una clinica mobile (l''Autobus Louise') gestita da una ONG per aiutare individui non assicurati in rifugi notturni e nelle aree più sensibili della città. L'Autobus

Louise offre consultazioni e trattamenti di base e fornisce informazioni sulla possibilità di essere curati presso *AmberMed* e *Neunerhaus*.[87] [88]

- La Città di *Varsavia* offre sovvenzioni pubbliche per fornire assistenza alla sua popolazione di senzatetto privi di assicurazione. I sussidi del Comune e della Provincia di Varsavia hanno finanziato il 40% delle attività di una ONG (*Medici della Speranza*), un ambulatorio con medici volontari che, nel 2015, ha curato circa 8.000 residenti non assicurati.[89]

- Vari comuni dei Paesi Bassi, tra cui *Eindhoven, Amsterdam, Nijmegen* e *Utrecht*, sostengono ONG locali che forniscono assistenza medica a migranti non assicurati e si fanno carico del costo dei servizi sanitari non compresi nell'"Assicurazione sanitaria nazionale di base',[90] come cure odontoiatriche e fisioterapia e commissioni per le società farmaceutiche. Le ONG locali favoriscono, inoltre, l'accesso a servizi odontoiatrici con dentisti disposti a prendersi cura dei pazienti a una tariffa ridotta.[91]

Semplificazione delle procedure amministrative per l'accesso all'assistenza sanitaria e astensione dalla richiesta di documenti che i migranti irregolari non possono presentare

In svariati paesi Ue, i migranti irregolari potrebbero dover sottoporsi a complesse procedure amministrative per accedere all'assistenza sanitaria a cui hanno diritto ai sensi della legislazione nazionale. Queste procedure potrebbero rappresentare un ostacolo significativo per i migranti in condizione d'irregolarità (specialmente se non hanno una fissa dimora), in quanto potrebbe essere richiesta la presentazione di documenti che non possono ottenere (es. in relazione alla loro residenza o al codice fiscale). Inoltre, potrebbe essere complicato accedere prontamente a trattamenti medici urgenti per via delle prolisse procedure amministrative. Le autorità responsabili della gestione dell'assistenza sanitaria a livello locale possono sviluppare prassi semplificate che prendono in considerazione le sfide che i migranti irregolari potrebbero affrontare nel soddisfare certi requisiti procedurali.

In Belgio, ad esempio, i servizi sociali delle autorità locali verificano i requisiti[92] per accedere a un regime di copertura nazionale dedicato per pazienti con status irregolare (AMU/DMH).[93] Benché alcune municipalità abbiano adottato procedure complesse difficili da soddisfare per i migranti irregolari (tra cui visite a casa da parte di un assistente sociale per verificare la residenza locale che può durare fino a un mese, a prescindere dall'urgenza delle cure, e potrebbe non essere possibile per i migranti che non hanno una situazione abitativa stabile), altre città hanno optato per procedure più semplificate che tengono conto delle specifiche condizioni di migranti irregolari senza documenti:

- A seguito della raccomandazione del Ministero belga della Sanità, la Città di *Gand* ha istituito una procedura flessibile per il rilascio di una *tessera sanitaria* ai migranti irregolari, oltre ad attenuare i requisiti e a fare affidamento su tipi di prove alternativi per verificarli. Questi includono la testimonianza di organizzazioni locali fidate in

merito al soggiorno di un migrante nella città e alla loro condizione di indigenza. Inoltre, per garantire rapidi pagamenti ai medici (ed evitare che si dimostrino riluttanti a prendersi cura di pazienti con status irregolare), il comune risarcisce immediatamente i trattamenti forniti a pazienti in possesso della tessera, richiedendo il rimborso al governo federale in un secondo momento sulla base del regime AMU/DMH. In tal modo, i tempi di attesa per i pagamenti sono ridotti da sei mesi a una settimana e i medici sanno che saranno rimborsati per trattamenti offerti a persone in possesso della tessera sanitaria di Gand.

- Il Comune di *Molenbeek* (*Bruxelles*) organizza (e sostiene le spese di) una consultazione medica iniziale non appena un migrante irregolare richiede assistenza medica, senza esigere che vengano soddisfatte innanzitutto le condizioni di ammissibilità al regime AMU/DMH. Così facendo, si riducono considerevolmente gli ostacoli amministrativi e si favorisce l'individuazione tempestiva di malattie gravi.

Nei Paesi Bassi, dove i migranti irregolari indigenti possono richiedere il rimborso delle spese solo per alcuni trattamenti (v. sopra), può essere difficile per i professionisti sanitari stabilire se qualcuno è ammissibile al rimborso. Complessi sistemi burocratici di rimborso possono rendere medici e ospedali riluttanti a curare pazienti con status di immigrazione irregolare.

- Le città di of *Eindhoven, Amsterdam, Nijmegen e Utrecht* contribuiscono al finanziamento di ONG locali che, oltre a farsi carico delle spese mediche per i migranti irregolari, attestano la loro ammissibilità al rimborso e rilasciano loro una nota di conferma da presentare ai medici e agli ospedali.[94]

Riquadro 15: Normative regionali che ampliano il diritto all'assistenza sanitaria dei migranti irregolari

Spesso, le amministrazioni regionali europee hanno il potere di adottare regolamenti e normative in grado di ampliare le agevolazioni per i migranti irregolari a livello regionale, un'opzione spesso non disponibile a municipalità che godono solo di prerogative attuative, organizzative e amministrative in campo di fornitura dei servizi sanitari. Parecchi governi regionali d'Europa hanno di fatto adottato norme che espandono i diritti dei migranti irregolari in campo di assistenza sanitaria. Questo è il caso di varie 'Comunità Autonome' spagnole che, in risposta a una riforma del sistema sanitario nazionale nel 2012 che limitava fortemente l'accesso alle cure sanitarie per i migranti irregolari, hanno approvato normative che ampliano nuovamente questi diritti a livello regionale. In alcune regioni, come l'Andalusia o la Catalogna, i regolamenti locali hanno ripristinato la parità di accesso ai servizi sanitari per cittadini spagnoli e migranti, a prescindere dal loro status migratorio. In Catalogna, la Comunità Autonoma ('*Generalitat*') ha approvato varie norme che collegavano l'accesso ai servizi sanitari universali all'iscrizione nei registri comunali

('*padrón*') delle città catalane piuttosto che allo status di immigrazione. Parimenti, in Italia, svariate regioni, tra cui la Puglia, hanno approvato leggi regionali che consentono ai migranti irregolari di registrarsi presso un medico di base locale. Le regioni italiane hanno anche raggiunto un accordo con il governo nazionale per l'adozione di norme che consentono la registrazione di bambini migranti in condizione d'irregolarità presso un pediatra.[95] In Svezia, almeno sei regioni hanno approfittato dell'opportunità, generata da una legge nazionale, di ampliare l'accesso ai servizi sanitari dei migranti irregolari allo stesso livello dei cittadini svedesi.[96]

4.5 Accesso a scuole, istruzione e formazione

Benché la legge internazionale sui diritti dell'uomo preveda la frequenza scolastica e l'accesso all'istruzione per i bambini con status di immigrazione irregolare in Europa, in realtà possono scontrarsi con vari ostacoli che impediscono la loro iscrizione ed effettiva frequenza. Uno di tali ostacoli è rappresentato dalle procedure di iscrizione che richiedono documenti che i migranti irregolari non possono presentare (come prova di residenza o codice fiscale). Altre barriere includono la paura degli alunni di esporsi, insieme alle loro famiglie, al rischio di essere scoperti dalle autorità di immigrazione quando frequentano le scuole statali. Inoltre, gli allievi con status irregolare potrebbero non ricevere il sostegno statale per i costi di istruzione, impedendo di fatto a molti studenti in condizioni precarie di potersi permettere libri di testo, pasti scolastici, trasporto a scuola, gite scolastiche e così via. In alcuni paesi, non tutti i bambini possono frequentare la scuola gratuitamente. A seconda delle modalità di finanziamento, le scuole locali potrebbero non ricevere un rimborso per le spese associate agli allievi in condizioni d'irregolarità, in quanto non rientranti nel conteggio ufficiale della popolazione scolastica; in casi del genere, i dirigenti scolastici sono restii ad accettare alunni con status irregolare, che potrebbero non avere la possibilità di sostenere esami ufficiali e di ricevere un attestato finale. Generalmente, i migranti irregolari non in età scolare non hanno diritto a partecipare a corsi didattici, formativi, professionali o di formazione permanente (inclusa quella linguistica) e sono ufficialmente esclusi dal mercato del lavoro. I titoli di studio o le qualifiche professionali ottenuti nel loro paese di origine potrebbero non essere riconosciuti in quello di destinazione. I corsi professionali e formativi potrebbero essere anche fuori dalla portata degli adolescenti in età di scolarità, in quanto spesso sono sinonimo di lavoro. Le autorità comunali responsabili della gestione di scuole nel loro territorio possono facilitare l'accesso all'istruzione di bambini in condizione d'irregolarità eliminando molti degli ostacoli che si ritrovano ad affrontare.

Perché entrano in gioco le autorità locali

- Fornire l'accesso alla scuola a tutti (soprattutto quella primaria), indipendentemente dallo status migratorio, è l'oggetto del diritto universale all'istruzione fermamente

riconosciuto dalla legge internazionale sui diritti dell'uomo. Le autorità di ogni livello sono tenute a rispettare e a soddisfare questo diritto.

- Le autorità locali hanno obblighi giuridici di diligenza verso la popolazione giovanile, con noncuranza dello status di immigrazione del minore.
- L'accesso alla scuola aiuta a prevenire comportamenti antisociali, come criminalità giovanile, disparità ed esclusione sociale.
- A più lungo termine, i bambini avranno maggiori possibilità di ottenere un permesso di soggiorno regolare per il loro paese di soggiorno irregolare, pertanto l'integrazione precoce è vantaggiosa.
- Per le scuole può risultare più efficiente in termini di costi risolvere le questioni amministrative relative alla presenza di allievi con status irregolare nelle scuole locali e assumersi i relativi costi. Ad esempio, il rimborso alle strutture didattiche delle spese non rimborsate dai programmi nazionali favorisce la sostenibilità dei bilanci scolastici. Farsi carico dei costi di gite scolastiche per gli allievi irregolari che non possono permettersi il biglietto, ad esempio, consente alla dirigenza di organizzare la gita con più efficienza.
- L'accesso a programmi educativi e formativi complementari al sistema scolastico generale offerti dalle autorità locali può un impatto positivo sull'esistenza dei migranti irregolari, compresi gli adolescenti iscritti normalmente alle scuole tradizionali, ma esclusi da tirocini e altri corsi professionali, e gli adulti con particolari esigenze educative (*es.* competenze linguistiche).

Contesto politico e giuridico

- Il diritto di ogni individuo all'istruzione (al di là dello status migratorio) e dei minori in particolare è un diritto umano fermamente riconosciuto da vari trattati internazionali sui diritti dell'uomo, compreso l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; gli art. 23 e 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo; l'art. 2 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.[97]
- Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite, nell'ambito dell'obiettivo di accesso ai servizi di base per i migranti (Obiet. 15), prevede un punto d'azione per: '*Fornire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa ai minori e ai giovani migranti, nonché facilitare l'accesso alle opportunità di formazione permanente, anche rafforzando le capacità dei sistemi di istruzione e facilitando l'accesso non discriminatorio allo sviluppo della prima infanzia, all'istruzione formale, ai programmi di educazione non formale per i minori che non possano accedere al sistema formale, alla formazione sul posto di lavoro e a quella professionale, all'istruzione tecnica e alla formazione linguistica, nonché promuovendo partenariati con tutte le parti interessate che possano sostenere questo sforzo*' (par. 31, let. F).

- I Principi e linee guida sulla protezione dei diritti umani dei migranti in situazioni di vulnerabilità sviluppati dall'UN-OHCHR insieme al Gruppo mondiale sulle migrazioni consigliano agli Stati e ad altre parti interessate di '*sviluppare procedure, meccanismi e partenariati per garantire che tutti i minori migranti usufruiscano di un accesso effettivo a un'istruzione adeguata e appropriata a tutti i livelli, compresa la prima infanzia e l'istruzione primaria, che dovrà essere gratuita e obbligatoria, all'istruzione secondaria e superiore e alla formazione professionale e linguistica, a parità di condizioni con i cittadini*'; e alle autorità di '*stabilire firewall vincolanti ed efficaci tra le scuole e altri fornitori di servizi educativi da un lato e le autorità incaricate dell'applicazione delle leggi sull'immigrazione dall'altro. Informare dirigenti, insegnanti e genitori che non sono tenuti a segnalare o a condividere dati sullo status regolare o irregolare degli allievi o dei loro genitori*'. [98]

- Nel diritto comunitario, disposizioni specifiche sull'accesso all'istruzione per bambini con status di immigrazione irregolare sono previste solo in merito a coloro il cui allontanamento è stato rimandato e richiedono '*accesso al sistema educativo di base per i minori in base alla durata del loro soggiorno* (Art. 14, par. 1, Direttiva Rimpatri).

- La legislazione nazionale di 23 paesi Ue dà diritto ai minori in condizione d'irregolarità di frequentare la scuola d'obbligo (esplicitamente o implicitamente tramite un requisito di frequenza scolastica per tutti i bambini). Negli altri Stati membri,[99] tuttavia, il diritto nazionale non permette ai bambini migranti irregolari di frequentare la scuola e, in realtà, la decisione di ammetterli o meno è a discrezione di ciascuna scuola.[100]

- La politica dell'istruzione è solitamente una competenza nazionale, ma le autorità locali sono spesso responsabili della gestione pratica delle scuole nel loro territorio, giocando, quindi, un ruolo cruciale nel facilitare un effettivo accesso all'istruzione per i migranti irregolari.

- La Commissione ECRI del Consiglio d'Europa ha raccomandato che gli Stati membri garantiscano l'accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria a bambini con status irregolare a parità di condizioni dei cittadini dello Stato ospitante; e che facciano sì che le procedure di iscrizione a scuola non richiedano la presentazione di documentazione relativa allo status migratorio, che i migranti con soggiorno irregolare non possono procurarsi.[101]

Come possono adoperarsi le autorità locali?

Richiedere alle scuole locali di adottare procedure di iscrizione che non richiedono documentazione che i migranti irregolari non possono presentare

Per consentire l'iscrizione di bambini con status irregolare nelle scuole locali, le autorità locali responsabili dell'amministrazione delle scuole nel loro territorio non dovrebbero

richiedere la presentazione di un permesso di soggiorno valido o di altra documentazione non disponibile alle famiglie e ai bambini in condizione d'irregolarità (compresi un indirizzo fisso, residenza ufficiale nei registri municipali o codice fiscale).

- Prima dell'emissione di linee guida nazionali sulle procedure di iscrizione per bambini irregolari, *Torino, Firenze* e *Genova* hanno firmato ordinanze che richiedevano agli asili comunali di non esigere documentazione attestante una residenza regolare al momento dell'iscrizione.[102]

- La Città di *Barcellona* adotta un principio di flessibilità nell'iscrizione di migranti irregolari nei suoi registri comunali (*padrón*), che incoraggia attivamente. Successivamente, l'iscrizione al *padrón* diventa l'unico requisito essenziale per consentire ai bambini irregolari di accedere alle scuole comunali, senza bisogno di mostrare ulteriore documentazione.

- Al pari di Barcellona, la decisione della Città di *Madrid* di rilasciare 'carte civiche' ai migranti irregolari iscritti al registro municipale (v. sezione 5.2) consente ai minori con status irregolare di iscriversi alle scuole locali semplicemente presentando tale carta.

Richiedere alle scuole di non segnalare allievi con status irregolare alle autorità di immigrazione ('firewall')

Laddove la legislazione nazionale non prevede esplicitamente una 'misura di firewall' che impedisca agli insegnanti e al personale scolastico di trasmettere i dati degli allievi con status irregolare, le autorità locali possono richiedere alle scuole locali e ai loro dipendenti di non denunciare allievi irregolari e le loro famiglie.

Attribuzione di risorse finanziarie per coprire le spese delle scuole relative agli allievi irregolari

Se le scuole non vengono rimborsate con fondi nazionali per le spese sostenute in relazione agli allievi con status irregolare (che non rientrano nel conteggio ufficiale), i comuni possono esprimere riserve nel bilancio per coprire tali spese, sovvenzionare i costi della scuola ed evitare, quindi, un atteggiamento di riluttanza verso l'accettazione di studenti irregolari.

- La Città di *Gand* ha istituito un 'fondo sociale per le scuole', una riserva di bilancio mirata a coprire tasse scolastiche insolute dei bambini di famiglie indigenti e vulnerabili, compresi i minori con status irregolare.

- Nella municipalità belga di *Sint-Niklaas* è stato creato un fondo di solidarietà per aiutare le scuole a organizzare progetti speciali a favore di allievi con status migratorio irregolare. Tutte le scuole raccolgono fondi (tramite eventi, come feste scolastiche) che versano in un fondo generale per sostenersi a vicenda.[103]

Sovvenzionare le spese di frequenza scolastica degli studenti (come libri di testo, trasporto e pasti)

Generalmente, gli allievi con status irregolare sono esclusi dagli aiuti finanziari statali destinati alle spese scolastiche, compresi libri di testo, trasporto e pasti. Dal momento che, ufficialmente, i migranti irregolari non possono lavorare, spesso le famiglie degli allievi sono indigenti e impossibilitate a farsi carico di queste spese, ostacolando, quindi, l'accesso alla scuola. Le municipalità possono attribuire risorse finanziarie per sovvenzionare le spese dei migranti oppure aiutare le scuole o altre organizzazioni a coprire tali costi.

- La Città di *Amsterdam* offre finanziamenti a una ONG locale (‘*Leren Zonder Papieren*’ o Apprendere Senza Documenti) che fornisce sostegno economico alle famiglie di bambini con status irregolare per coprire le spese scolastiche, compresi materiali, capi sportivi e biglietti per gite.[104]

- La Città di *Gand* offre trasporto pubblico gratuito per il percorso casa-scuola a tutti gli allievi, compresi quelli con status irregolare, rimborsando i costi di un ‘*abbonamento dell'autobus*’. Per consentire agli studenti in condizione d'irregolarità di ottenere questo abbonamento, il comune consente agli assistenti sociali della scuola di richiederlo per conto degli allievi al Servizio comunale per la politica di asilo e i rifugiati che, a sua volta, lo richiede all'azienda di trasporto locale. Quest'ultima consegna l'abbonamento alla scuola che, poi, lo passa agli allievi.

Inclusione di migranti irregolari nei servizi educativi per adulti, nei corsi di lingua e nei programmi formativi e professionali offerti dalle autorità locali al di fuori del sistema scolastico tradizionale

Spesso, le municipalità offrono una gamma di opportunità educative al di fuori del sistema formale. Questi programmi sono mirati solitamente a individui che non seguono i percorsi convenzionali dell'educazione, in particolare adulti e/o stranieri che non hanno ricevuto una formazione ufficiale nel loro paese di residenza o che hanno bisogni educativi specifici (es. competenze linguistiche). I programmi offrono un'istruzione determinante ai migranti irregolari, soprattutto agli adulti non in età scolare non partecipanti al mercato del lavoro ufficiale e privi di competenze sufficienti per conversare nella lingua locale.

- Un consorzio formato tra la Città di *Barcellona* e la Comunità Autonoma della *Catalogna* offre corsi gratuiti ‘per adulti’ a coloro che non hanno avuto accesso a un'istruzione di buona qualità, che hanno abbandonato gli studi o ai migranti che non hanno studiato in Spagna e hanno bisogno di imparare la lingua. Questi corsi sono disponibili ai migranti con status irregolare su presentazione di un passaporto (v. anche Riquadro 18).

Le municipalità offrono anche servizi educativi gratuiti mirati ai bisogni didattici specifici dei migranti.

- La Città di *Barcellona* sovvenziona una rete di ONG ('enti sociali') per offrire ai migranti programmi nel settore dell'istruzione, compresi corsi di formazione e lezioni di catalano e spagnolo, a prescindere dallo status migratorio. La rete fornisce anche consulenza legale sul riconoscimento di qualifiche conseguite all'estero. Il centro SAIER di Barcellona (v. Riquadro 7) comunica ai migranti irregolari tutte le opportunità di accesso a servizi educativi e formativi offerti dalla città.

Riquadro 16: Il 'Progetto Rossinyol' della Catalogna

Circa 25 municipalità della Catalogna hanno aderito a un progetto di 'mentoring' innovativo guidato dalle università catalane, che si propone di accrescere l'interazione tra minori migranti e studenti universitari locali. Il programma abbina studenti universitari a minori migranti o rifugiati nelle scuole primarie e secondarie, tra cui bambini con status irregolare. I mentor e i mentee si incontrano una volta a settimana dopo la scuola per almeno sette mesi. I mentor si occupano di aiutare i minori migranti a praticare la lingua catalana, ma anche a esplorare la città e le attività ricreative e culturali disponibili. Il programma ha l'obiettivo di accrescere le aspettative educative dei bambini, di aiutarli a destreggiarsi nel nuovo contesto didattico e di sviluppare il loro senso di appartenenza alla città. Il suo fine ultimo è affrontare i problemi sociali con cui si scontrano i minori migranti arrivati di recente, come l'ineguaglianza e l'esclusione sociale. Il progetto si basa su un 'approccio a doppio vantaggio', in quanto mira anche a migliorare le competenze interculturali degli studenti universitari per aiutarli nel loro futuro di professionisti di una società diversificata. Le autorità locali e le università aderenti non fanno domande sullo status migratorio dei minori che si iscrivono al programma. Per contro, a loro e alle loro famiglie viene chiesto di iscriversi in base a un insieme di criteri (*es.* se il minore sarebbe il primo membro della famiglia a frequentare eventualmente l'università; se non hanno un ambiente solidale, ecc.).[105]

Parte 5 Guida sulle pratiche locali per ridurre gli ostacoli nell'accesso ai servizi

In questa sezione, piuttosto che porre l'enfasi su un'area specifica della fornitura dei servizi, la guida si concentra su iniziative locali volte a ridurre gli ostacoli che impediscono ai migranti in condizione d'irregolarità di accedere a qualsiasi tipo di servizio, compresi quelli menzionati in precedenza. Le pratiche ivi presentate, quindi, possono rivelarsi fondamentali per il superamento di questi ostacoli, che includono la mancanza di documentazione e il timore delle autorità, e della scarsa conoscenza dei nuovi arrivati in tema di diritti, lingua locale e servizi offerti nel territorio.

5.1 Promozione della consapevolezza dei diritti dei migranti e orientamento dei nuovi arrivati

Una delle principali sfide di un accesso efficace ai servizi offerti è far sì che gli utenti finali siano consapevoli dei servizi a cui possono accedere in ambito cittadino. Indipendentemente dall'esistenza giuridica e pratica di opportunità di accesso a un servizio per i migranti irregolari, questi e, in particolare, i nuovi arrivati che non conoscono la loro società ospitante e la lingua locale, spesso potrebbero non conoscere tali opportunità e avere timore di interagire con le autorità locali. Nella sezione 4.1, questa guida si concentra sulla consulenza legale in tema di immigrazione, puntando i riflettori su iniziative che si propongono di fornire informazioni di più ampio respiro ai nuovi arrivati, a prescindere dallo status migratorio, sui loro diritti e doveri all'interno della città e della società locale e sull'accesso ai servizi di base.

Riquadro 17: Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni per i migranti

Il Patto globale sulla migrazione dell'ONU ha fissato l'obiettivo di '*fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi della migrazione*' (Obiettivo 3) e gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a '*fornire ai migranti appena arrivati informazioni mirate, accessibili e complete, con particolare attenzione alle differenze di genere e ai minori, nonché indicazioni legali sui loro diritti e doveri, compreso il rispetto delle leggi nazionali e locali, su come ottenere i permessi di lavoro e di soggiorno, chiedere la rettifica del proprio status, registrarsi presso le autorità, ricorrere alla giustizia per presentare reclami relativi a violazioni dei diritti e accedere ai servizi di base*'.

Le varie iniziative delle autorità locali possono facilitare l'orientamento dei migranti e fornire informazioni pertinenti sui loro diritti, opportunità e doveri.

Offerta di corsi di orientamento e di lingua ai nuovi arrivati, senza tenere conto dello status migratorio

Le municipalità possono offrire programmi di orientamento ai nuovi arrivati per aiutarli ad acquisire dimestichezza con la società locale e a comprendere le loro opportunità e i loro obblighi in seno alla città. I corsi di orientamento sono incentrati su informazioni pratiche, come l'iscrizione dei figli a scuola, l'accesso agli ospedali locali o la denuncia di un reato, ma informano anche in merito a servizi speciali offerti ai migranti irregolari, come la consulenza legale. Questi corsi potrebbero essere disponibili a tutti i migranti, a prescindere dalla loro condizione migratoria.

- La città spagnola di *Olot* offre ai migranti (regolari e irregolari) la possibilità di iscriversi a un 'programma di accoglienza'. I dipendenti pubblici intervistano i migranti al momento dell'iscrizione al registro comunale (offerta ai migranti irregolari) e forniscono informazioni sulla città e sui servizi pubblici disponibili localmente e pertinenti alla condizione personale e familiare dei migranti. Questi hanno, quindi, l'opportunità di partecipare a due corsi di 10 sessioni (per un totale di 30 ore) sui servizi sociali, gli aspetti culturali, il mercato del lavoro e le leggi in tema di immigrazione. Il programma offre anche un corso di base di catalano e spagnolo (90 ore per il livello A1 o A2) e un attestato rilasciato dal comune e dal governo catalano, in quanto la formazione linguistica è considerata uno strumento chiave per l'orientamento nella comunità locale.[106]

- Per un certo periodo, la Città di *Gand* ha finanziato una ONG locale, *Intercultureel Netwerk Gent*, per offrire ai migranti irregolari corsi intensivi di orientamento denominati 'Convivenza e orientamento'. I corsi erano strutturati su sessioni tematiche che fornivano informazioni essenziali su vari aspetti di rilevanza per i migranti irregolari, comprese informazioni sul ritorno (volontario o forzato), assistenza legale, procedure di soggiorno, servizi sociali locali, accesso ad attività culturali e ricreative e iscrizione dei minori a scuola. I corsi, rivolti a piccoli gruppi e tenuti nella lingua madre dei migranti, sono stati organizzati periodicamente nel corso di varie settimane.[107]

- Per mezzo del suo centro SAIER (v. Riquadro 7), la Città di *Barcellona* offre corsi di spagnolo e catalano (v. Riquadro 18); orientamento per l'inserimento nel mondo del lavoro; formazione; informazioni sull'accesso agli alloggi; convalida di lauree e titoli di studio stranieri; informazioni su come accedere ai servizi educativi e ai corsi di lingua; assistenza con i rimpatri volontari e informazioni sull'accesso all'assistenza sociale per certe categorie di migranti con status irregolare socialmente vulnerabili.

Riquadro 18: Corsi di lingua per migranti irregolari a Barcellona

Nella sua strategia sui migranti irregolari (v. sezione 2.1), la Città di Barcellona si è impegnata a garantire l'accesso alla formazione linguistica a persone in condizione d'irregolarità iscritte nel registro comunale (*padrón*). Il consiglio comunale mira a fornire tale accesso agli immigranti sin dal loro arrivo e senza tenere conto dello status migratorio.

Barcellona consente ai migranti irregolari di accedere ai vari corsi di catalano e spagnolo offerti dal comune, tra cui accesso ai corsi (gratuitamente per l'apprendimento iniziale) offerti dal *Consorzio di normalizzazione linguistica di Barcellona*, concepiti specificamente per i migranti e intesi anche a fornire informazioni sulla città e la società locale. Inoltre, il comune contribuisce al finanziamento di una rete di ONG ('*Coordinadora de la llengua*') che offrono corsi di spagnolo e alfabetizzazione agli stranieri. Infine, i migranti irregolari possono accedere anche a corsi 'per adulti' (comprese lezioni di lingua) offerti da un consorzio della città di *Barcellona* insieme alla Comunità Autonoma della *Catalogna*.[108]

Offrire corsi nella lingua locale è un servizio importante nella lotta contro la marginalizzazione dei non-madrelingua, poiché la strategia di Barcellona specifica che '*la conoscenza della lingua ufficiale di Barcellona è fondamentale per garantire che gli immigranti usufruiscano di migliori opportunità lavorative, educative, relazionali e sociali*'. Inoltre, in Spagna la conoscenza delle lingue locali è un fattore importante della regolarizzazione, dal momento che i migranti che possono dimostrare di avere specifici legami sociali con il paese possono ottenere uno status regolare attraverso l'autorizzazione '*Arraigo social*' (Radici sociali) dopo una permanenza di un certo periodo e la soddisfazione di altri requisiti.

Organizzazione di campagne d'informazione e iniziative di sensibilizzazione mirate ai migranti irregolari

La sensibilizzazione delle comunità di migranti è fondamentale per garantire che un servizio offerto dalle autorità locali sia noto e assimilato da quei migranti che interagiscono meno con le autorità. Spesso, la fornitura di un servizio specifico deve essere accompagnata da una determinata campagna d'informazione o da un'altra iniziativa di sensibilizzazione per garantirne l'effettivo usufrutto. Le apposite sezioni della presente guida racchiudono svariati esempi a tal proposito (v. ad esempio le iniziative di sensibilizzazione di Amsterdam sulla denuncia di reati descritte nella sezione 4.3). In altri casi, le iniziative locali mirano a sensibilizzare i migranti sui loro diritti in termini più ampi.

- Nel 2012, la Città di *Utrecht* ha organizzato una campagna d'informazione mirata alla popolazione locale di migranti irregolari. La municipalità ha distribuito opuscoli dal

titolo '*Senza documenti, non senza diritti*', che fornivano informazioni sui diritti dei migranti in condizione d'irregolarità.

- A seguito delle riforme del sistema sanitario spagnolo che hanno inciso sull'accesso alle cure mediche dei migranti irregolari, la Città di *Madrid* ha portato avanti la campagna pubblica '*Madrid sí cuida*' ('Madrid si prende cura di te') per fornire informazioni sulle possibilità di accesso all'assistenza sanitaria e su come segnalare e richiedere aiuto in caso di accesso indebitamente negato, incoraggiando tutti i migranti a registrarsi presso le aziende sanitarie locali.[109]

- Il Sindaco di *Londra* ha promosso la pubblicazione e la distribuzione di un volantino che informava i migranti irregolari su come accedere alle cure primarie e registrarsi presso un medico di base nella capitale inglese. La campagna si è impegnata a contrastare la scarsa consapevolezza dei diritti dei migranti mostrata dai migranti stessi e dai professionisti, ad aumentare il numero di registrazioni presso i medici di base e a evitare che i migranti venissero rifiutati ingiustamente.[110]

- Nel campo dell'istruzione, il Sindaco di *Londra*, in collaborazione con organizzazioni della società civile, ha sviluppato orientamenti per giovani londinesi con 'status di cittadinanza incerto', spiegando come il loro status migratorio potrebbe influire sulla loro abilità di accesso all'istruzione superiore. Il Sindaco ha creato un portale web dove i giovani possono visualizzare la guida, nonché informazioni per l'ottenimento di supporto legale per l'accesso a college e università.[111]

Formazione e guida per dipendenti pubblici e fornitori di servizi sui diritti dei migranti irregolari

Le autorità comunali possono ideare corsi di formazione e orientamenti per i loro dipendenti e partner sui diritti di utenti con status di immigrazione irregolare e su come aiutarli ad accedere efficacemente ai servizi. Queste pratiche sono particolarmente importanti in contesti con diffusi preconcetti sui diritti di migranti irregolari, in periodi di modifiche legislative o nei casi in cui la regolamentazione locale differisce dalle norme nazionali.

- L'azienda sanitaria locale della Provincia di *Bari* ha distribuito circolari interne a tutti i fornitori sanitari del luogo, spiegando che i migranti irregolari del territorio provinciale dovevano ricevere accesso ai servizi sanitari e avere la possibilità di registrarsi presso un medico di base. Tale richiesta ha fatto seguito alla legislazione della Regione Puglia che ampliava l'accesso alle cure mediche al di fuori delle disposizioni delle norme nazionali (v. Riquadro 15).[112]

- La Città di *Barcellona,* in collaborazione con la Comunità Autonoma della Catalogna, ha adottato una serie di iniziative per ovviare ai diffusi malintesi tra i fornitori sanitari riguardo ai diritti di assistenza sanitaria dei migranti irregolari previsti dalla legislazione regionale (v. Riquadro 15).[113] Per evitare che a tali migranti non venisse ingiustamente negato l'accesso alle cure a Barcellona, la municipalità ha organizzato

sessioni formative per i dipendenti di centri sanitari locali e campagne d'informazione mirate ai professionisti sanitari e agli utenti dei servizi sui diritti dei migranti irregolari concessi ai sensi delle normative regionali; ha preparato e distribuito materiale informativo sui requisiti e le procedure da seguire per avere accesso alle cure mediche e ha collaborato con ONG locali per identificare casi di prestazioni odontoiatriche negate ingiustamente al fine di risolvere casi individuali, identificare centri sanitari non conformi e promuovere la formazione.[114]

5.2 Sostegno all'ottenimento di documentazione e al rilascio di 'carte civiche' per permettere l'accesso ai servizi locali

Possedere un documento di identità è un problema particolarmente critico per i migranti irregolari e i figli nati all'estero da genitori senza status migratorio regolare. Ai migranti irregolari potrebbe essere impedito di ottenere carte d'identità, certificati di nascita e altra documentazione di identificazione, poiché sono sprovvisti di documenti precedenti o temono di approcciarsi alle autorità per via del rischio di denuncia a fini di deportazione. L'assenza di documenti attestanti l'identità è una barriera all'accesso di qualsiasi servizio che richiede l'identificazione di coloro che vogliono usufruirne. Pertanto, le pratiche che favoriscono il rilascio di tale documentazione possono facilitare l'accesso a uno spettro più ampio di servizi di base.

Riquadro 19: Il Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite sulla documentazione dei migranti

Nel Patto globale sulla migrazione dell'ONU, gli Stati membri si sono impegnati '*a garantire, attraverso misure appropriate, che i migranti ricevano gli opportuni documenti attestanti la registrazione all'anagrafe e atti del registro di stato civile, quali certificati di nascita, matrimonio e morte, in tutte le fasi della migrazione, come mezzo per consentire ai migranti di esercitare efficacemente i loro diritti umani*' (par. 20). Tra le azioni previste per tenere fede a tale impegno, gli Stati membri dell'ONU propongono di: '*Riesaminare e rivedere le norme per dimostrare la propria nazionalità presso i centri di servizio per garantire che i migranti privi di prova della loro nazionalità o dell'identità legale non si vedano negare l'accesso ai servizi di base né i diritti umani*' (par. 20, let. g).

Il Patto globale fa poi riferimento al ruolo delle autorità locali, confermando la centralità delle pratiche adottate dalle municipalità per il rilascio di documentazione essenziale, come le 'tessere di registrazione'. Il Patto (par. 20, let. g) propone infatti di sviluppare '*le prassi vigenti a livello locale che facilitano la partecipazione alla vita della comunità, quali l'interazione con le autorità e l'accesso a servizi utili, attraverso*

il rilascio a tutte le persone, migranti compresi, che vivono in uno stesso comune di tessere di registrazione, contenenti informazioni personali di base, che, però, non sottintendono alcun diritto alla cittadinanza o al soggiorno'.

Rilascio di certificati di nascita a bambini nati con uno status di immigrazione irregolare

I migranti irregolari potrebbero scontrarsi contro difficili sfide per ottenere un certificato di nascita per i loro neonati. Ai migranti 'senza documenti' potrebbe essere richiesto di presentare documenti di identità quando registrano la nascita dei loro figli e loro potrebbero essere restii a rivolgersi alle autorità per paura di essere scoperti, soprattutto in paesi in cui i funzionari pubblici sono tenuti a denunciarli alle autorità di immigrazione.

La registrazione delle nascite è un diritto fondamentale riconosciuto dal Patto internazionale sui diritti politici e civili (art. 24, par. 2) e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 7). Inoltre, l'assenza di tale registrazione incide indebitamente sul godimento di vari diritti umani da parte dei bambini, soprattutto in relazione alla protezione, alla nazionalità e all'accesso ai servizi sociali, sanitari ed educativi di base.[115] A tal proposito, parecchie città europee hanno adottato apposite pratiche per ovviare alle sfide pratiche della registrazione dei bambini di migranti irregolari. Esse includono l'adattamento delle procedure alle specifiche condizioni dei migranti sprovvisti della documentazione necessaria: ad esempio, l'adozione di prassi che non richiedono dati specifici dei genitori o l'eliminazione di procedure che non potranno essere soddisfatte dai migranti senza documenti e fissa dimora.

- La Città di *Gand*, ad esempio, accetta la registrazione nella municipalità di nascita del bambino (piuttosto che in quella di residenza, come prevede la regola). In questi casi, i dipendenti comunali non devono richiedere alcuna documentazione relativa allo status migratorio e di soggiorno dei genitori.
- La Città di *Berlino* accetta richieste di registrazione dagli ospedali locali in cui nascono i bambini (piuttosto che dai genitori), accompagnate da documenti che non mostrano i dati personali della madre del neonato.

Rilascio di 'carte civiche' locali per l'accesso ai servizi

Ispirate dall'esempio delle 'carte d'identità' comunali emesse da varie città statunitensi (v. Riquadro 20), alcune municipalità europee hanno creato 'carte civiche' proprie. Mentre negli USA le carte comunali miravano, tra le altre cose, a sostituire le carte d'identità nazionali per migranti privi di documenti (o generalmente restii a presentare il passaporto per evitare di confermare l'assenza di uno status regolare), finora le iniziative europee non hanno offerto uno strumento sostitutivo per scopi di identificazione (a Madrid, ad esempio, è ancora necessario mostrare un passaporto per

ottenere una carta civica). L'intento è stato quello di facilitare l'accesso dei titolari a certi servizi senza badare allo status migratorio.

Sono tanti i motivi che spingono le municipalità ad adottare un programma di 'carte civiche' locali. Se la carta è accettata come prova di identità o soggiorno nella città, può aprire le porte a una gamma di servizi che richiedono l'identificazione e la residenza locale (ma non la prova di un permesso di soggiorno regolare). In tal modo, si può favorire l'accesso ai servizi essenziali offerti dal comune (ad es. l'iscrizione a scuola) e dai suoi partner (es. musei, come a Parigi; o banche, come è spesso il caso negli Stati Uniti). Così facendo, le municipalità possono risolvere gli ostacoli amministrativi, facilitare l'accesso ai servizi, potenziare il senso di appartenenza alla comunità locale e promuovere la coesione e l'inclusione sociale. In alcuni contesti nazionali (come la Spagna), il possesso di carte civiche può consentire la regolarizzazione dei migranti in grado di dimostrare legami con la comunità locale. Negli USA, dove le carte locali servono per scopi di identificazione con la polizia o per l'apertura di conti bancari, il rilascio di carte d'identità è stato associato anche alla necessità di garantire un maggior livello di sicurezza (v. Riquadro 20). Le carte possono essere rilasciate solo ai migranti irregolari (come a Barcellona o Madrid) o a tutti i residenti del luogo, a prescindere dallo status di immigrazione (come a Parigi). La disponibilità della carta per tutti i residenti (e il suo uso come mezzo di accesso a servizi allettanti, quali le attività culturali gratuite) serve anche a evitare una situazione che associa la carta a uno status d'irregolarità migratoria.

- In Spagna, dove i migranti irregolari possono iscriversi a registri comunali (il *padrón* - v. Riquadro 6), le città di *Madrid* e *Barcellona* hanno iniziato a rilasciare 'carte di soggiorno locali' (*tarjetas* o *documentos de vecindad*) per dimostrare, in modo affidabile e immediato, l'iscrizione dei migranti nel registro locale. Le carte, quindi, concedono facile accesso a tutti i servizi associati all'iscrizione, ovvero servizi sociali locali, assistenza sanitaria, istruzione, corsi di lingua e attività sportive e culturali offerte dalla città. Servono anche a mostrare il continuo soggiorno del titolare nella città, che potrebbe facilitare la loro regolarizzazione in Spagna. A Barcellona, il *documento de vecindad* rilasciato dal comune mira, inoltre, a fornire ai migranti un documento indicante la loro integrazione a livello cittadino (tra cui, ad esempio, informazioni su eventuali corsi di lingua intrapresi dal titolare, se percepisce un reddito o se ha parenti nella città), che potrebbe aiutarli a evitare la deportazione. Le carte locali non rimpiazzano le carte d'identità ufficiali e, in realtà, l'iscrizione esige la presentazione di un documento ufficiale.[116]

- La Città di *Parigi* ha adottato la 'tessera cittadini di Parigi' ('*Carte citoyenne/citoyen de Paris*'), che può essere richiesta da chiunque risieda nella città '*senza condizioni relative alla nazionalità*' e viene concessa automaticamente a qualsiasi allievo iscritto presso un istituto parigino. La tessera consente principalmente ai titolari di partecipare ad attività e servizi culturali e comunitari (*es.* eventi culturali, accesso alle biblioteche, formazione) offerti gratuitamente nella capitale francese e non sostituisce la carta d'identità.[117] Ispirata al programma di New York City (v. Riquadro 20), la carta è stata introdotta nell'ambito di una strategia adottata dopo gli attacchi

terroristici di Parigi per sviluppare ulteriormente il senso di appartenenza alla città e ridurre la segregazione dei gruppi sociali più emarginati, tra cui i migranti irregolari. [118]

Riquadro 20: Carte d'identità comunali negli USA – la carta IDNYC

- Svariate città statunitensi (incluse New York, Los Angeles, San Francisco, Chicago e Washington DC, nonché cittadine più piccole, come New Haven) hanno adottato 'carte d'identità comunali' per i loro residenti, includendo anche i migranti irregolari. Queste tessere si propongono una serie di obiettivi e sono state motivate inizialmente dal bisogno di garantire un maggior livello di sicurezza nelle comunità locali. Le città USA miravano a sconfiggere la paura dei migranti irregolari di essere scoperti durante la loro interazione con le autorità. Consentire ai migranti in condizione d'irregolarità di rivelare la loro identità alla polizia e ai professionisti medici, per promuovere la prevenzione e l'identificazione di reati e migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria, era uno degli obiettivi principali delle municipalità. Le carte rappresentano un documento di riconoscimento alternativo per i migranti irregolari, che possono usarle per identificarsi con la polizia durante la denuncia di un reato o l'apertura di conti bancari. Tale iniziativa è servita a combattere il fenomeno delle rapine nei confronti dei migranti che, sprovvisti di conti bancari, trasportavano grandi quantità di contanti durante il giorno paga. A differenza dei passaporti, le carte d'identità comunali non rivelano informazioni sul paese di origine di un individuo e non inferiscono nulla sullo status giuridico.[119]

La Città di New York ha sviluppato il più grande programma di identificazione comunale degli Stati Uniti grazie all'adozione della 'carta IDNYC'.[120] Entro agosto del 2016, la città aveva rilasciato più di 863.464 carte. I fattori di successo della tessera IDNYC di New York includevano:

- Instaurazione di partenariati con vari attori del settore pubblico e privato, compresa la polizia locale (NYPD), le banche, gli ospedali e i musei. Grazie a questi partenariati, l'amministrazione comunale ha fatto sì che la carta IDNYC venisse accettata come documento di riconoscimento affidabile da tutti i partner per aprire un conto bancario, denunciare un reato o registrarsi per l'accesso ai servizi sanitari. Con tale obiettivo, la città ha predisposto e investito risorse per la creazione di un documento a prova di manomissione.

- Disponibilità della carta IDNYC a tutti i newyorkesi (non solo i residenti con status irregolare) e fornitura di benefici per incentivare la registrazione di tutti i residenti. Con la carta, la città ha concesso, ad esempio, un abbonamento gratuito a circa 40 istituti culturali, sconti presso farmacie o per la spesa e tante altre agevolazioni. La carta IDNYC ha riscosso enorme successo tra tutti gli abitanti di New York e, pertanto, non è riservata solo ai migranti in condizione d'irregolarità per evitare

che il suo possesso li esponga al rischio di essere scoperti (che ne avrebbe scoraggiato l'uso).

Promozione della carta con ampie campagne di sensibilizzazione e pubblicitarie. Le iniziative di sensibilizzazione sono state cruciali per garantire il successo del programma IDNYC e informare migranti e popolazione locale in merito ai suoi benefici. [121]

5.3 Affrontare il timore dei migranti irregolari di essere fermati nell'approcciarsi a un fornitore di servizi pubblici

I migranti irregolari potrebbero aver paura di approcciarsi ai fornitori di servizi pubblici, rendendo praticamente nulli i loro diritti di accesso ai servizi (soprattutto quando l'esitazione è giustificata da un vero e proprio rischio di fermo o di denuncia alle autorità di immigrazione). Tali migranti potrebbero essere particolarmente restii a contattare strutture dedicate specificamente alle loro esigenze (ad esempio, centri informazioni in tema di immigrazione oppure rifugi o ambulatori per migranti irregolari), a meno che siano certi che non gli verrà richiesto di svelare lo status migratorio alle autorità pertinenti. Per garantire l'efficace funzionamento della fornitura dei servizi ai migranti irregolari, è importante, quindi, rassicurarli che non verranno arrestati o denunciati. Le autorità locali possono istituire 'firewall' per evitare tale denuncia (v. sezione 3.3), informare i migranti in merito al loro diritto di accesso a un servizio senza rischio di fermo (v. sezione 5.1) e garantire che le autorità di immigrazione non prendano di mira le strutture che forniscono servizi quando eseguono arresti o perlustramenti.

La FRA ha riscontrato che '*le individuazioni presso o in prossimità di enti pubblici, quali scuole, ospedali o tribunali, nonché la segnalazione o lo scambio di dati personali tra questi enti e le autorità competenti per l'immigrazione potrebbero creare un clima di timore tra i migranti in condizione d'irregolarità, scoraggiandoli ad accedere a tali enti e interferendo, quindi, enormemente con i loro diritti fondamentali*'.[122] Le linee guida della FRA sulle pratiche di arresto per le autorità all'immigrazione consigliano che i migranti in condizione d'irregolarità non vengano fermati presso o in prossimità di strutture mediche, scuole, istituti religiosi, centri che rilasciano certificati di nascita o offrono assistenza sanitaria, sindacati ed enti che offrono supporto legale.[123]

Garantire che le strutture che forniscono servizi essenziali non siano prese particolarmente di mira durante i perlustramenti e i controlli sull'immigrazione

Per infondere fiducia e assicurare una fornitura efficace dei servizi ai migranti irregolari, le municipalità possono dare indicazioni ai corpi di polizia locali di non perlustrare o

arrestare (per motivi non penali) i migranti che richiedono assistenza medica, educativa, legale o di altro genere presso o in prossimità di strutture preposte alla fornitura di tali servizi. Laddove le forze dell'ordine non siano sotto il controllo della municipalità, le autorità locali possono coordinare e mediare con gli enti competenti per garantire che i perlustramenti e i controlli sull'immigrazione non siano condotti presso o in prossimità delle strutture sopracitate.

- Alla polizia locale di *Amsterdam* è richiesto di non pattugliare in prossimità di un'organizzazione locale (*Wereldhuis*') che fornisce consulenza legale e altri tipi di assistenza ai migranti irregolari. Questa pratica è basata su una decisione informale presa dal direttivo di alto livello della polizia e su un 'gentlemen's agreement' con il Sindaco.[124]

- La polizia locale di *Monaco* ha ordine di non pattugliare nei pressi dell'area in cui una ONG locale offre servizi di mediazione su questioni di regolarizzazione a migranti irregolari per conto della città.[125]

- La polizia locale di *Utrecht* ha acconsentito a non effettuare arresti nei rifugi comunali per migranti irregolari (v. sezione 4.2) per motivi di ordine pubblico, rispettando pertanto le indicazioni del Sindaco. Inoltre, i residenti dei rifugi ricevono prova del loro soggiorno, che possono mostrare agli agenti di polizia qualora vengano arrestati fuori dal rifugio. La polizia ha acconsentito a non arrestare persone in possesso di tale prova per non ostacolare le iniziative volte a regolarizzare il migrante o ad aiutarlo con il suo ritorno volontario.

***

Note finali

[1] Per ulteriori informazioni, visitare www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-initiative-europe.

[2] Per ulteriori informazioni, visitare www.compas.ox.ac.uk/engagement/global-exchange.

[3] Per ulteriori informazioni, visitare www.eurocities.eu/eurocities/issues/migration-integration-issue.

[4] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/ .

[5] PICUM. (2015). *Why 'undocumented' or 'irregular'?*, Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti, accessibile al sito: www.picum.org/Documents/WordsMatter/Words_Matter_Terminology_FINAL_March2017.pdf

[6] Commissione europea. (2010). *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo, 2009*. Bruxelles: Commissione europea.

[7] Commissione europea. (2017). *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea - Un piano d'azione rinnovato*, COM(2017) 200 final, accessibile al sito http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf.

[8] Commissione europea. (2017). *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea - Un piano d'azione rinnovato*, COM(2017) 200 final. Accessibile al sito http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf.

[9] European Migration Network. (2016). *The Return of Rejected Asylum Seekers: Challenges and Good Practices. Bruxelles: Commissione europea*. Accessibile al sito: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn-studies-00_synthesis_report_rejected_asylum_seekers_2016.pdf

[10] FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*. Vienna: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

[11] Spencer, S. & Hughes, V. (2015). *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford: COMPAS. Accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf. L'Appendice della relazione fornisce informazioni sui diritti concessi in ciascun Stato membro.

[12] Spencer, S. (2018). *Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe*. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 44 (12); Spencer, S. & Delvino, N. (2019). 'Municipal activism on irregular migrants: the framing of inclusive approaches at the local level'. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. DOI: 10.1080/15562948.2018.1519867

[13] Derivanti dagli art. 21 e 124(1) della Costituzione e dall'art. 2.1.1 del '*Wet maatschappelijke ondersteuning*' (Wmo), la Legge olandese sul sostegno sociale (2015).

[14] UNESCO. (2016). *Cities Welcoming Refugees and Migrants*. Parigi: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura. Accessibile al sito http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf.

[15] Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

[16] Patto globale sulla migrazione (2018): https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

[17] Accessibile al sito: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html

[18] Commissione per l'uguaglianza e i diritti umani, Parlamento scozzese. (2017). *Hidden Lives - New Beginnings: Destitution, asylum and insecure immigration status in Scotland*. Accessibile al sito: https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/EHRiC/2017/5/22/Hidden-Lives---New-Beginnings--Destitution--asylum-and-insecure-immigration-status-in-Scotland/3rd%20Report.pdf

[19] Anderson, P. (2004). 'Survival on the Margins - Summary of a Research Project on the Undocumented in Munich'. *Journal of International Migration and Integration* 5(1): 53-76.

[20] Ex Segretario di Stato per la salute, l'ambiente, l'agricoltura e la protezione dei consumatori del Senato di Berlino, intervistato da Sarah Spencer, settembre 2013; Funzionario del Senato di Berlino, intervistato da Vanessa Hughes, agosto 2013. Rappresentanti dell'ONG, intervistati da Vanessa Hughes, luglio 2013; Holm A., Lederer K. & Naumann M. (ed.). (2011). *Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel*. Berlino, Münster: Westfälisches Dampfboot, pagg. 161-182.

[21] https://www.lansstyrelsen.se/download/18.570d3e071634a145608677/1526069022760/Rapport%202016-28%20Lost%20in%20Migration.pdf

[22] Sindaco di Londra (2017*). Minutes of the London Strategic Migration Partnership*, 7 dicembre 2017. Accessibile al sito: www.london.gov.uk/sites/default/files/lsmp_minutes_7th_december_draft_update.pdf

[23] PICUM. (2013). *Bollettino 22 gennaio 2013*. Accessibile al sito: http://picum.org/picum-bulletin-22-january-2013/

[24] EMN. (2018). *25esima edizione del Bollettino, dicembre 2018*. Accessibile al sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_emn_25th_bulletin_final.pdf. L'accordo è reperibile (in olandese) sul sito: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/29/tk-stand-van-zaken-locaties-vreemdelingen-voorzieningen-lvv

[25] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/ .

[26] Comune di Barcellona. (2017). *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda*. La Strategia (corredata di traduzione in inglese) è reperibile su: http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/mgrregularitat.pdf .

[27] Comune di Zurigo. (2018). *Positionspapier des Stadtrats von Zürich zum Thema Sans-Papiers*. Accessibile al sito: www.stadt-

zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html

[28] PICUM. (2017). *Cities of rights*: E*nsuring health care for undocumented residents*. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[29] Crépeau, F. e Hastie, B. (2015). '*The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants. Safeguarding Fundamental Rights*'. in *European Journal of Migration and Law*, 17: 157-184

[30] Il Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati). Accessibile al sito: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679.

[31] ECRI. (2016). *Raccomandazione di politica generale n. 16. Sulla protezione contro la discriminazione dei migranti in situazione irregolare*. Adottata il 16 marzo 2016. http://hudoc.ecri.coe.int/eng#{%22ECRIIdentifier%22:[%22REC-16-2016-016-ENG%22]}; Sintesi: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/ENG-Rec%2016%20-%20KeyTopics.pdf

[32] Patto globale sulla migrazione. (2018). Accessibile al sito: www.refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

[33] Associazione medica mondiale (2016). *WMA Resolution on Refugees and Migrants 2016*. Accessibile al sito: www.wma.net/policies-post/wma-resolution-on-refugees-and-migrants/

[34] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca italiano. (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014*; Circolare n. 28 del 10 gennaio 2014.

[35] Garcés-Mascareñas B. (2014). *Immigrants' equal access and equal use: a review of local policies in the domains of health care, housing, education and the labour market*. Progetto KING. Documento di ricerca n. 10/luglio 2014 dell'Unità di scienze sociali. Milano: Fondazione ISMU.

[36] Commissione europea. (2015), *Raccomandazione della Commissione del 1.10.2015 che istituisce un 'Manuale sul ritorno' comune che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al ritorno – Allegato del Manuale sul ritorno*, C(2015)6250, accessibile al sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

[37] OHCHR. (2017). *Principi e linee guida, supportati da una guida pratica, sulla protezione dei diritti umani dei migranti in condizioni di vulnerabilità*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[38] Delvino, N. (2018). *The European Union and migrants with irregular status: opportunities and limitations in EU law and policy for European local authorities providing assistance to irregular migrants*. COMPAS: Oxford, accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/2018/the-european-union-and-migrants-with-irregular-status-opportunities-and-limitations-in-eu-law-and-policy-for-european-local-authorities-providing-assistance-to-irregular-migrants.

[39] Commissione europea. (2015). *Raccomandazione della Commissione del 1.10.2015 che istituisce un 'Manuale sul ritorno' comune che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al ritorno – Allegato del Manuale sul*

ritorno, C(2015)6250, accessibile al sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf.

[40] Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*, Oxford: COMPAS, accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration.

[41] Consiglio dell'Unione europea. (2016*). Conclusioni del Consiglio del 9 e 10 giugno 2016*.

[42] Commissione europea. (2015). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione dell'Ue sul ritorno, COM(2015) 453 final.

[43] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services.* Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/.

[44] Trust for London. (2018). *Citizenship and Integration Initiative: Piloting legal advice in an educational context - Invitation for expressions of interest*, accessibile al sito: www.trustforlondon.org.uk/news/citizenship-and-integration-initiative/.

[45] Gli orientamenti sono accessibili sul sito: www.london.gov.uk/what-we-do/communities/migrants-and-refugees/guidance-young-londoners-citizenship-residence.

[46] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/.

[47] FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea,* accessibile al sito: http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregular-situation-european-union.

[48] PICUM. (2014). *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*. Bruxelles: PICUM. Accessibile al sito http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_EN.pdf.

[49] Tuttavia, si dibatte ancora se l'obbligo di soddisfare il diritto all'alloggio include anche il dovere degli Stati di fornire ai migranti irregolari servizi di base, quali rifugi adeguati per indigenti; v. FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

[50] ECSR. (2008). *DCI c. i Paesi Bassi*, Reclamo n. 47/2008. Decisione sul merito.

[51] ECSR. (2013). *CEC c. i Paesi Bassi*, Reclamo n. 90/2013. Decisione sul merito.

[52] Corte europea dei diritti dell'uomo. (2016) *Hunde c. i Paesi Bassi*, Domanda n. 17931/16, Decisione del 5 luglio 2016.

[53] La FRA ha segnalato che, nel 2014, tutti gli Stati membri Ue (tranne cinque) avevano leggi che comportavano sanzioni per i proprietari di case che affittavano a migranti irregolari. Tra i restanti cinque, l'Irlanda non punisce il favoreggiamento del soggiorno irregolare e, pertanto, non punisce i proprietari che affittano abitazioni a migranti irregolari. In Francia e a Malta, la punizione è una possibilità, ma coloro che offrono un alloggio a parenti stretti sono esclusi dalla sanzione (benché l'esenzione maltese sia limitata a sette giorni). L'Italia punisce i proprietari di case che traggono indebito profitto dalla situazione vulnerabile dei migranti irregolari, ma non

perché offrono abitazioni in affitto. La legge belga esclude esplicitamente le sanzioni per assistenza prestata per motivi umanitari, che potrebbe includere la fornitura di alloggi. V. FRA. (2014). *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of persons engaging with them*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Accessibile al sito http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them

[54] Per ulteriori informazioni, visitare: https://liverpool.gov.uk/alwaysroominside

[55] PICUM. (2014). *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*. Bruxelles: PICUM. Accessibile al sito http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_EN.pdf.

[56] FRA. (2013). *Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations*. Accessibile al sito http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants.

[57] Commissione europea (2015), *Raccomandazione della Commissione del 1.10.2015 che istituisce un 'Manuale sul ritorno' comune che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al ritorno – Allegato del Manuale sul ritorno*, C(2015)6250. Accessibile al sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf.

[58] Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

[59] Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*. Oxford: COMPAS, pag. 51, accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration.

[60] PICUM. (2015). *Guide to the EU victims' directive: advancing access to protection, services and justice for undocumented migrants*. Bruxelles: PICUM, pagg. 30-31. Accessibile al sito: http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/VictimsDirectiveGuide_Justice_EN.pdf; Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*, Oxford: COMPAS, accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration.

[61] National Police Chiefs' Council. (2018). *New guidance for officers on sharing information with Immigration Enforcement* [online]. Accessibile al sito: https://news.npcc.police.uk/releases/new-guidance-for-officers-on-sharing-information-with-immigration-enforcement; artcolo pubblicato su *The Guardian*. (2018*). Victims of crime being handed over to immigration enforcement*. 14 maggio 2018. Accessibile al sito: https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/14/victims-crime-handed-over-police-immigration-enforcement.

[62] FRA. (2012*). Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations*. Accessibile al sito: http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants.

[63] Zwart, M. (Unità di Polizia nazionale olandese Amsterdam). (2017). *Equal rights without discrimination,* [presentazione] durante il simposio Autumn Academy 2017: Strategic Approaches to Migrants with Irregular Status in Europe, tenutosi a Oxford il 18-22 settembre 2017.

[64] Zwart, M. (Unità di Polizia nazionale olandese Amsterdam). (2017). *Equal rights without discrimination*, [presentazione] durante il simposio Autumn Academy 2017: Strategic Approaches to Migrants with Irregular Status in Europe, tenutosi a Oxford il 18-22 settembre 2017.

[65] Mostofi, B. (2017). *The Right Balance: Smart Policing and Inclusive Immigration Policies in New York City*, [presentazione] durante il simposio Autumn Academy 2017: Strategic Approaches to Migrants with Irregular Status in Europe, tenutosi a Oxford il 18-22 settembre 2017.

[66] PICUM. (2015). *Guide to the EU victims' directive: advancing access to protection, services and justice for undocumented migrants*. Bruxelles: PICUM, pag. 29. Accessibile al sito: http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/VictimsDirectiveGuide_Justice_EN.pdf.

[67] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/ .

[68] Kittrie, O. (2006). *Federalism, Deportation, and Crime Victims Afraid to Call the Police*. Kittrie, Orde F., Federalism, Deportation and Crime Victims Afraid to Call the Police. Rassegna del diritto dell'Iowa, Vol. 91, pagg. 1449-1508, 2006. Accessibile al sito SSRN: https://ssrn.com/abstract=926766.

[69] Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe'*. Oxford: COMPAS. Accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf.

[70] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR)

[71] FRA. (2015). *Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Accessibile al sito: http://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation.

[72] Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 25); Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 12); Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (art. 28); Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (art. 5), Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (art. 12); Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 24). Per i trattati regionali, consultare: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 35), Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (art. 3, come interpretata dalla Corte dei diritti umani) e la Carta Sociale Europea (art. 13).

[73] Es. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali. (2000). Commento generale n. 14, par. 34; e Comitato sui diritti economici, sociali e culturali. (2017). Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C 12/2017/1, par. 5, 6, 9, 11, 12 e 15.

[74] Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford: COMPAS. Accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

[75] Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford: COMPAS. Accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

[76] FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

[77] Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (2016), *Raccomandazione di politica generale n. 16 sulla tutela di migranti con soggiorno irregolare contro ogni discriminazione*.

[78] Questo aspetto è oggetto di dibattito, poiché alcuni comuni hanno interpretato diversamente le regole che esentano i medici dall'obbligo di segnalazione, applicando automaticamente l'esenzione ai dipendenti comunali dei servizi di assistenza sociale oppure interpretandola come limitata ai casi di emergenza. OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local leve*l. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[79] Per ulteriori informazioni, visitare: www.stay-duesseldorf.de/medinetz/.

[80] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local leve*l. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[81] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[82] Per ulteriori informazioni, visitare: www.gesundheitsamt.stadt-frankfurt.de.

[83] Comune di Firenze. (2011). '*Marginali e immigrati irregolari, un progetto per garantire l'assistenza anche dopo l'ospedale'* [comunicato stampa online] 12 settembre. Accessibile al sito http://press.comune.fi.it/hcm/hcm58683-1_Marginali+e+immigrati+irregolari.

[84] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[85] Per ulteriori informazioni, visitare: www.rodekors.no/en/om-rode-kors/lokalforeninger-og-distrikter/oslo/pages-in-englishx/health-centre-for-undocumented-migrants-in-oslo.

[86] In linea con il tasso più basso della Scala degli onorari dei medici tedesca (GOÄ) o degli Onorari per dentisti (GOZ).

[87] Per ulteriori informazioni, visitare: www.amber-med.at; www.neunerhaus.at e www.caritas-wien.at/hilfe-angebote/obdach-wohnen/mobile-notversorgung/medizinbus-louise-bus.

[88] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level.* Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[89] PICUM. (2017). *Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[90] Nei Paesi Bassi, i migranti irregolari non sono ammissibili all'assicurazione sanitaria statale e devono pagare in anticipo per le cure mediche 'necessarie' a cui hanno diritto. Individui indigenti potrebbero ricevere un rimborso per il costo dei loro trattamenti da parte di un ente pubblico denominato 'CAK', ma solo per trattamenti rientranti nell'assicurazione di base.

[91] PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[92] Questi includono uno status irregolare, dimora abituale nel comune, una condizione d'indigenza e nessuna fonte di previdenza sociale alternativa.

[93] In Belgio, i migranti irregolari non possono sottoscrivere uno schema di assicurazione sanitaria nazionale e il loro accesso alle cure è disciplinato da un regime assicurativo separato noto come 'Aide medicale urgente' (AMU) o 'Dringende Medische Hulpverlening' (DMH).

[94] PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[95] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR); PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents'*. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[96] PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents'*. Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

[97] ICESCR, art. 13 (2) (a) e (b) e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 23(3) e 28; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, art. 24; ICMW, art. 30; CRC, Commento generale n. 6, par. 41–43; CRC, Commento generale n. 20, par. 70; CRC, Commento generale n. 7, par. 24 e 36 (c); E/C 12/2017/1, par. 3, 4, 5, 6, 9 e 11; CESCR, Commento generale n. 11 (1999) sui piani di azione per l'istruzione primaria, par. 6 –7; CESCR, Commento generale n. 13 (1999) sul diritto all'istruzione, in particolare par. 9, 13, 14, 24 e 34; CESCR, Commento generale n. 20, par. 30; CERD, Raccomandazione generale n. 30, par. 29–30; CMW, Commento generale n. 1, par. 57; CMW, Commento generale n. 2, par. 75, 76 e 79; Dichiarazione del Dialogo di alto livello su migrazione internazionale e sviluppo, par. 13; 2030 Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, par. 20 e 25 e Obiettivi di Sviluppo Sostenibile n. 41 e 45; Risoluzione 70/147 dell'Assemblea generale, par. 5 (i); Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti, par. 32; Risoluzione del Consiglio dei diritti umani 20/3, in particolare par. 2–4; UNESCO, Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione, art. 3 (e).

[98] OHCHR. (2017). *Principi e linee guida, supportati da una guida pratica, sulla protezione dei diritti umani dei migranti in condizioni di vulnerabilità*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[99] Bulgaria, Finlandia, Ungheria, Lettonia e Lituania.

[100] Spencer S. & Hughes V. (2015), '*Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*'. Oxford: COMPAS. Accessibile al sito: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

[101] Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza. (2016). *Raccomandazione di politica generale n. 16 sulla salvaguardia degli attuali migranti irregolari dalla discriminazione*.

[102] È seguita la messa a punto di orientamenti nazionali che richiedevano ai comuni di non pretendere tale documentazione. V. Delvino, N. e Spencer, S. (2014). *Irregular migrants in Italy: law and policy on entitlements to services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito www.compas.ox.ac.uk/2014/pr-2014-irregular_migrants_italy .

[103] PICUM. (2008). *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*, Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti.

[104] PICUM. (2008). *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*, Bruxelles: Piattaforma per la Cooperazione Internazionale sui Migranti senza Documenti; Defense for Children International e Stichting LOS, Schoolfonds Leren zonder Papieren Amsterdam. Accessibile al sito http://www.ilegaalkind.nl/?pageAlias=hoofd&mainId=56&id=183&setNivo=3.

[105] Per ulteriori informazioni, visitare: www.projecterossinyol.org.

[106] Casademont Falguera X. (2018). *Local municipal practices relating to irregular migrants in Catalonia*. E-mail agli autori, 14 giugno 2018, comunicazione personale.

[107] A seguito dell'incorporazione di *Intercultureel Netwerk Gent* nell'agenzia di integrazione locale 'IN-Gent', i corsi 'Convivenza e orientamento' sono stati sospesi nel 2016.

[108] Per ulteriori informazioni, visitare: www.bcn.cat/novaciutadania/arees/en/llengues/llengues.html

[109] Per ulteriori informazioni, visitare: https://si-cuida.madrid.es

[110] OHCHR. (2014). *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*, pag. 45, Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR). Accessibile al sito: www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf

[111] Per ulteriori informazioni, visitare: www.london.gov.uk/what-we-do/communities/migrants-and-refugees/guidance-young-londoners-citizenship-residence/education

[112] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[113] I malintesi sono stati creati principalmente da una serie di riforme nazionali e regionali che limitavano, rispettivamente, i diritti all'assistenza sanitaria dei migranti irregolari e aprivano nuovamente le porte a un accesso equo per i migranti irregolari pari a quello accordato ai cittadini spagnoli nel territorio regionale della Catalogna.

[114] OHCHR. (disponibile nel 2019). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Ginevra: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR).

[115] OHCHR. (2014). *Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law - Relazione dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani*. (documento ONU A/HRC/27/22). Accessibile al sito: http://undocs.org/A/HRC/27/22 .

[116] Per ulteriori informazioni sulla *tarjeta de vecindad di Madrid,* visitare: https://sede.madrid.es. Per il *documento de vecindad* di Barcellona, visitare: www.bcn.cat/novaciutadania/arees/es/veinatge.html.

[117] Per ulteriori informazioni, visitare: www.paris.fr/cartecitoyenne.

[118] Apolitical. (2016). '*New York helps Paris integrate vulnerable migrants after terror attacks*'. Accessibile al sito: https://apolitical.co/solution_article/new-york-paris-municipal-id-terror-attacks/

[119] De Graauw E. (2014). 'Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System', in *Politics & Society*, Vol. 42(3) 309–330. Accessibile al sito: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/203/Article.pdf; Maytree Foundation & Cities of Migration. (2012). Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration. Toronto: Maytree Foundation. Accessibile al sito: http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf

[120] Per ulteriori informazioni, visitare: https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page.

[121] Daley, T. C., et al. (2016). *IDNYC: A Tool of Empowerment – A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program*. Rockville: Westat, Inc. Accessibile al sito: https://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc_report_full.pdf.

[122] FRA. (2012). *Apprehension of migrants in an irregular situation: Fundamental rights considerations.* Accessibile al sito: http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants.

[123] FRA. (2012). *Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations.* Accessibile al sito: http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants.

[124] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/.

[125] Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford: COMPAS, accessibile al sito: www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/.

CITY INITIATIVE ON MIGRANTS WITH IRREGULAR STATUS IN EUROPE (C-MISE)

www.cmise.web.ox.ac.uk

THE GLOBAL EXCHANGE ON MIGRATION AND DIVERSITY

www.compas.ox.ac.uk/global-exchange

CONTACT

cmise@compas.ox.ac.uk

part of COMPAS Centre on Migration, Policy & Society

UNIVERSITY OF OXFORD

School of Anthropology
University of Oxford
58 Banbury Road
Oxford, OX2 6QS

T. +44 (0)1865 274 711
E. info@compas.ox.ac.uk