

Migranti irregolari in Italia: analisi dei dati e mappatura dei servizi

Donatella De Vito¹

Perché questo report?

Questo report nasce con l'intento di analizzare le diverse forme che l'immigrazione irregolare assume in Italia, e per tracciare i profili dei migranti irregolari che sono a maggior rischio di homelessness. L'obiettivo è cercare di mappare le diverse situazioni di precarietà abitativa in cui vivono, analizzarne l'esperienza che ne fanno, e mettere in luce le questioni che queste situazioni pongono a livello politico. Per riuscire a delineare le tipologie di migranti irregolari che sono a maggior rischio di homelessness è utile innanzitutto fare una precisazione circa le diverse connotazioni che l'irregolarità assume in Italia, a partire dal modo in cui l'irregolarità è definita.

In Italia, si definiscono *clandestini* gli stranieri extra-comunitari entrati in Italia senza regolare visto o permesso d'ingresso, *irregolari* gli stranieri che hanno perduto i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale². Appartengono a questa categoria gli stranieri di origine extra-comunitaria che non sono riusciti a rinnovare il permesso di soggiorno e i cittadini di origine comunitaria o neo-comunitaria che vivono in Italia da più di tre mesi e non hanno una regolare residenza³. Secondo la normativa italiana, i *clandestini* devono essere respinti alla frontiera o espulsi. Gli *irregolari* espulsi o mandati alla frontiera. Clandestini e irregolari si trovano quindi in posizioni diverse rispetto al rischio di homelessness: i primi possono essere a rischio di homelessness subito dopo essere sbarcati o entrati in Italia, i secondi possono caderci anche dopo aver vissuto regolarmente in Italia per un lungo periodo di tempo. Nei paragrafi successivi cercheremo di delineare le principali tipologie di migranti che si trovano in una condizione di precarietà abitativa, e di analizzare i fattori che li mettono a maggior rischio di homelessness.

Contesto e situazione nazionale

Con 5,8 milioni di stranieri residenti nel gennaio 2015⁴, l'Italia costituisce uno dei grandi paesi europei di immigrazione. Gli stranieri presenti in Italia sono per metà provenienti da un paese europeo (oltre 2,6 milioni). Il panorama delle presenze nazionali segna infatti il primato dei romeni (22%), seguiti dagli albanesi (10,1%), e dai marocchini (9,2%)⁵. La composizione per genere conferma una leggera supremazia femminile (52%), mentre l'età mediana è di 32 anni per i maschi e 35 per le femmine. Nel 2015, le persone intercettate dalle forze dell'ordine in condizione di irregolarità sono state 30.906⁶, ma solo il 50,9% di questi è stato rimpatriato⁷. La maggior parte dei rimpatri è stata effettuata in luoghi di frontiera⁸, mentre persiste una certa difficoltà ad ottemperare i rimpatri degli stranieri irregolari intercettati sul territorio.

Sul fronte degli arrivi, nel 2015 sono giunti in Italia quasi 150.000 migranti, 20.000 in meno rispetto alla cifra record registrata nel 2014⁹, anno in cui l'Italia è stata il principale paese di approdo per quei migranti che, approfittando del caos che si era venuto a creare in Libia, si sono imbarcati alla volta dell'Europa. Nel 2015, invece, si nota come nonostante il numero di arrivi sia rimasto elevato, un numero sempre maggiore di migranti abbia intrapreso il viaggio in Europa attraverso le isole greche, per poi risalire i Balcani e rientrare in Europa attraverso i confini ungheresi. Dal 2015, infatti, il primo paese di approdo dei migranti è diventato la Grecia. Questo cambiamento, confermato anche dai primi dati relativi al 2016, lascia pensare che siano in atto trasformazioni all'interno del fenomeno migratorio e che l'Italia, che da paese di emigrazione era diventato paese d'immigrazione, stia adesso diventando il centro di complessi flussi di

¹ Di Donatella De Vito, gruppo Europa, ffo.PSD. Si ringrazia Sara Baldisserrì per la collaborazione e per le informazioni raccolte sui servizi e le buone pratiche di Toscana e Sicilia, e Sara Nergaville per la mappatura dei servizi presenti in Piemonte

² Testo Unico Immigrazione, dgl 286 del 1998

³ I comunitari possono richiedere la residenza se hanno un lavoro o un reddito che attesti la loro possibilità di mantenersi in Italia

⁴ Da ISMU, Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015

⁵ Ibid.

⁶ Fonte: Ministero dell'Interno, in Dossier statistico immigrazione 2015, IDHOS

⁷ Ibid.

⁸ Fonte: Ministero dell'Interno, 2015

⁹ Nel 2014 sono arrivati in Italia 170.000 persone, mentre nel 2015 144.000. Fonte: Ministero dell'interno, dati rielaborati da ISMU, Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015

immigrazione, emigrazione e transito¹⁰.

L'immigrazione irregolare in Italia

Da quando non ci sono più le grandi sanatorie e regolarizzazioni¹¹, è diventato più difficile fornire informazioni precise sulle presenze dei migranti che vivono irregolarmente nel nostro paese. Si possono soltanto analizzare alcuni indicatori e fare ipotesi approssimative. La maggiore difficoltà che si incontra nello studio dell'immigrazione irregolare in Italia, riguarda prevalentemente l'insufficienza delle fonti, che non permette un monitoraggio costante del fenomeno. Inoltre, la quantità di dati è spesso inadeguata alle esigenze della ricerca, poiché è affidata ad indagini empiriche nelle quali il campione preso in considerazione non sempre risponde a criteri di scientificità. Tuttavia, nel corso degli anni sono state prodotte diverse ricerche sull'immigrazione irregolare, che si sono basate sulle rilevazioni effettuate grazie al Ministero dell'Interno, all'ISTAT e alla collaborazione che questi enti hanno sviluppato con importanti reti e istituti di ricerca, che dispongono di numerosi centri di rilevazione su tutto il territorio nazionale. Secondo le ultime rilevazioni effettuate da queste reti tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015¹², l'immigrazione irregolare oscillerebbe tra le 350.000 e le 400.000 unità, facendo registrare un leggero incremento rispetto agli anni precedenti, ma restando sotto la soglia fisiologica del 7%.

Per riuscire a delineare un quadro recente del fenomeno nel nostro paese, è stato necessario avvalersi di alcune fonti secondarie, che sono state di grande aiuto per tracciare un'immagine relativamente definita delle diverse forme che può assumere l'immigrazione irregolare in Italia. Grazie a queste fonti è stato possibile delineare i principali profili emergenti dall'analisi dell'immigrazione irregolare in Italia, che saranno presentati nei prossimi paragrafi al fine di illustrare i diversi percorsi e le diverse condizioni che possono condurli all'homelessness.

Da clandestini a homeless: quando l'esclusione abitativa dei migranti irregolari ha origine nel sistema di controllo e di accoglienza

Per riuscire a fornire una risposta all'immigrazione irregolare in Italia, la legge italiana disciplina l'istituzione e il funzionamento dei cosiddetti "centri per l'immigrazione", cioè quelle strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari e che sono distinguibili in quattro tipologie: i CPSA, i CDA, i CARA e i CIE. I CPSA sono centri di primo soccorso e accoglienza dove vengono accolti i migranti appena arrivati, i CDA, i Centri di accoglienza destinati a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale, per legittimare la sua permanenza o disporre l'allontanamento. Nei CARA, invece, vengono inseriti i richiedenti asilo privi di documenti di riconoscimento, al fine di consentire l'identificazione e il foto-segnalamento, e procedere con la domanda di riconoscimento dello status. Una volta attivata la procedura, il richiedente asilo viene inserito all'interno della rete SPRAR, sistema di accoglienza nazionale per richiedenti asilo distribuito su tutto il territorio nazionale. Infine, nei CIE, Centri di identificazione ed espulsione, vengono trattenuti gli stranieri extra-comunitari irregolari intercettati sul territorio, al fine di evitare la loro dispersione e consentire l'effettiva esecuzione dei provvedimenti di espulsione. Nei 7 CIE presenti su tutto il territorio nazionale possono essere accolte al massimo 4700 persone, così le Autorità vi inviano prevalentemente gli stranieri irregolari che hanno dei precedenti penali¹³. Nel 2014, a causa dell'incremento degli arrivi¹⁴, le Prefetture hanno istituito anche 3060 CAS, centri di accoglienza straordinaria, che hanno il ruolo di stabilire l'identità dei migranti e la legittimità della loro permanenza sul territorio, per poi disporre il trasferimento o l'allontanamento dal paese. Nel 2015, questi centri hanno ospitato all'incirca 70.000 persone.

In relazione alle necessità di controllo e accoglienza dei migranti neo-arrivati, se consideriamo il rapporto esistente tra le persone sbarcate in Italia nel 2015 (144 mila) e il numero di persone accolte nei centri (100 mila), possiamo renderci conto dell'entità del problema: il sistema organizzato dalle Autorità italiane non è in grado di intercettare e accogliere tutti i migranti irregolari e i richiedenti asilo che arrivano in Italia. Questa carenza strutturale non permette al sistema di essere efficace sul fronte dell'identificazione, del controllo e dell'accoglienza dei migranti in arrivo. Capita così che

¹⁰ Basti pensare che dal 2014 dalla stazione di Milano centrale sono transitate oltre 80.000 persone. Fonte: Hub Centrale, Comune di Milano transitati oltre 80.000 profughi che si sono diretti oltre frontiera, dirigendosi verso nord, dati Comune di Milano 2016

¹¹ L'ultima sanatoria è stata effettuata nel 2012

¹² Data dell'ultima stima disponibile, Ismu, ventunesimo rapporto sull'immigrazione 2015, Ismu, 2016

¹³ 4986 persone, dati ISTAT, Ministero dell'Interno 2015

¹⁴ Incremento del 63% nel 2014

molti migranti neo-arrivati sul territorio nazionale riescano a sfuggire ai controlli e al foto-segnalamento, disperdendosi sul territorio. Tra essi ci sono i migranti che non hanno possibilità di ottenere regolare permesso di soggiorno e quei richiedenti asilo che aspirano a fare richiesta di protezione internazionale in un altro paese UE. Se una parte di questi migranti riesce ad attraversare il paese nei giorni successivi all'arrivo e varcare le frontiere nazionali per dirigersi verso Nord¹⁵, vi è una parte di questi che non riesce a proseguire il suo viaggio, e rimane bloccato in Italia in una condizione di irregolarità e precarietà. Escluse dai circuiti di accoglienza, queste persone diventano vulnerabili all'homelessness e, come vedremo, allo sfruttamento lavorativo.

Immigrazione irregolare, sfruttamento lavorativo e homelessness: il caso del lavoro agricolo

Uno dei principali problemi in cui incorrono i migranti irregolari che attraversano l'Italia è cadere nella rete di caporali senza scrupoli, che utilizzano la loro condizione di vulnerabilità per sfruttarli a livello lavorativo. Un recente rapporto sottolinea infatti che il 49,5% dei lavoratori agricoli sotto caporale siano principalmente migranti extra-comunitari senza regolare permesso di soggiorno e che ci sia anche una quota crescente di immigrati comunitari provenienti dai Paesi dell'Est Europeo¹⁶. Lo scorso anno questi lavoratori hanno svolto circa 26 milioni di giornate lavorative in un anno, pari al 23,2% delle giornate dichiarate complessivamente, tra italiani e stranieri, in un anno¹⁷. I numeri che emergono dall'ultimo rapporto sul caporalato sono preoccupanti¹⁸: sarebbero 400.000 le persone che trovano un impiego attraverso i caporali, di cui circa 100.000 presentano forme di grave assoggettamento dovuto a condizioni abitative e ambientali che possono essere considerate *para-schiavistiche*¹⁹: lavoro in nero o segnato da gravi irregolarità contributive, sotto-salariato, orari eccessivi di lavoro, mancanza della tutela della sicurezza e della salute, condizioni abitative e igienico-sanitarie disastrose.²⁰ Rispetto alla grave emarginazione abitativa si tratta di un fenomeno parzialmente in controtendenza, perché riguarda prevalentemente le aree rurali e peri-urbane, mentre la gran parte dei casi di homelessness di migranti irregolari si concentra generalmente nei contesti metropolitani. Tuttavia lo sfruttamento dei migranti irregolari in agricoltura è diffuso, sebbene con caratteristiche ed entità diverse, su tutto il territorio nazionale²¹.

Questo fenomeno è il frutto di un modo di produzione che in Italia, così come nel resto dell'Europa del Sud, ha le stesse caratteristiche: si basa su un uso intensivo della manodopera migrante altamente ricattabile perché irregolare, utilizzando una bassa intensità di capitale e un'alta intensità di lavoro. Nella maggior parte dei casi, i luoghi e le condizioni di lavoro sono estremi: serre, stalle, campagne isolate, e le situazioni abitative in cui vivono i braccianti sono al di sotto degli standard minimi. Le persone che abitano questi luoghi, oltre a vivere situazioni di sfruttamento lavorativo particolarmente gravi, vivono in condizioni abitative estremamente precarie, come casolari e fabbriche dismesse, tendopoli e baraccopoli in cui spesso non c'è accesso a luce, acqua ed elettricità. La maggior parte di essi non ha accesso ai servizi di base e, in particolare, ai servizi sanitari.

I tentativi di promuovere la legalità in questi luoghi sono generalmente falliti. Il D.lgs 109/12, emanato per recepire la direttiva europea 52/2009/CE sul divieto di impiego di immigrati irregolari, offre un ausilio parziale, in particolare in riferimento alle sanzioni amministrative previste in caso di impiego dell'immigrato irregolare. L'assenza di strumenti concreti per offrire assistenza al lavoratore migrante rende inoltre inefficaci i meccanismi previsti per agevolare le denunce, scoraggiando di fatto gli sfruttati a denunciare i casi di sfruttamento. All'interno di questo quadro, l'impatto della direttiva 52/2009/CE sul settore del lavoro agricolo appare del tutto trascurabile. L'impianto ambivalente della direttiva, il cui scopo è il contrasto all'immigrazione irregolare e non la lotta allo sfruttamento lavorativo dei migranti, risulta infatti ancora più debole nella sua trasposizione italiana. La condizione di debolezza giuridica in cui in molti casi versa il lavoratore, la mancanza di conoscenza dei diritti da parte dei lavoratori migranti e la debolezza delle direttive

¹⁵ A partire dalla primavera araba, a Milano sono passati 85.000 richiedenti asilo, che hanno poi proseguito il proprio viaggio verso nord, per ricongiungersi con parenti residenti nei paesi del centro e del nord Europa, dati Comune di Milano, 2016

¹⁶ Terra ingiusta, rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura, 2015, Medici per i diritti umani

¹⁷ I lavoratori stranieri, di R. Magrini, in Dossier Statistico Immigrazione 2014, a cura di Centro Studi IDHOS, pg 277

¹⁸ Secondo rapporto su Agromafie e Caporalato, FLAI-CGIL 2014

¹⁹ Secondo rapporto su Agromafie e Caporalato, FLAI-CGIL, 2014

²⁰ Terra ingiusta, rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura, 2015, Medici per i diritti umani

²¹ Secondo rapporto su Agromafie e Caporalato, FLAI-CGIL, 2014

circa il rilascio di permessi di soggiorno premiali, incidono negativamente sul problema. Tuttavia, esistono sul territorio nazionale sperimentazioni interessanti. La Regione Puglia e la Basilicata hanno iniziato a sperimentare una strategia integrata contro il sistema dello sfruttamento, che adotta un approccio complessivo al fenomeno, affrontando a 360 gradi tutti gli aspetti, spesso interconnessi, che lo riguardano: lavoro, tutela legale, contrasto del caporalato, sostegno alle imprese etiche, oltre ad accoglienza, assistenza sanitaria e ai trasporti per i lavoratori agricoli. Questo approccio va nella giusta direzione e deve essere seguito e rafforzato. La creazione di task-force regionali per promuovere questi interventi in modo diffuso può infine essere molto utile, non solo nei territori caratterizzati da grossi flussi stagionali, ma anche nei contesti dove la presenza dei lavoratori agricoli è stanziale.²²

E gli altri? Grand Hotel Stazione e le baraccopoli dei migranti irregolari

E gli altri? Dove vanno a finire i migranti irregolari che sfuggono ai controlli alle frontiere o i profughi che tentano di espatriare per fare richiesta di asilo altrove ma falliscono a causa della mancanza di reti solide su cui contare? Il Grand Hotel Stazione di Crotona è uno dei tanti posti in Italia in cui i migranti irregolari o i richiedenti asilo esclusi dai circuiti di assistenza trovano casa, sistemandosi in un alloggio di fortuna. Una sistemazione che da temporanea, spesso diviene stabile, strutturandosi in una grave forma di precarietà abitativa. E' Crotona, una città di mare del Sud Italia, che dagli anni novanta ospita uno dei centri di accoglienza più grandi di Europa, il CARA di Sant'Anna. A Crotona vi è anche una delle principali sedi italiane della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Ospitata all'interno del CARA, questa commissione esamina oltre 6000 posizioni l'anno. E' una delle sedi più efficienti del territorio italiano, ma una delle commissioni in cui il 70% delle richieste di asilo, viene rigettato. I migranti che hanno ricevuto il diniego possono fare ricorso, ma devono accomodarsi al di fuori del CARA. E così, finiscono per strada, insieme ai migranti irregolari che sono sfuggiti ai controlli o che non sono stati rimpatriati dalle Autorità. A Crotona, questi migranti hanno trovato un posto in quello che è stato definito il Grand Hotel Stazione: una baraccopoli di cartone e cellophane organizzata tra i binari e le carrozze in disuso, un piccolo mondo organizzato nel quale c'è chi va a raccogliere la legna per il fuoco, chi porta l'acqua, chi va a cercare il cibo cercando nei cassonetti o elemosinando.

Le condizioni di vita degli abitanti del Grand Hotel Crotona, sono simili alle condizioni di vita di molti altri migranti irregolari che abitano nelle baraccopoli o tendopoli costruite ai margini delle grandi città del Sud come del Centro-Nord Italia. Come rilevato da un recente rapporto di Medici Senza Frontiere²³, il fenomeno degli insediamenti irregolari è infatti un fenomeno diffuso e in crescita. L'indagine di MSF riguarda poco meno di 10.000 persone: clandestini, migranti a cui viene sommariamente impedito l'accesso alla procedura di asilo mediante l'approccio hotspot, migranti che si sono estromessi volontariamente dal sistema di accoglienza per poter fare richiesta di asilo in un altro paese UE, richiedenti asilo in attesa di formalizzare la richiesta di asilo ed entrare nel sistema di accoglienza, rifugiati in uscita dal sistema di accoglienza sia ordinaria che straordinaria. E' un numero esiguo, che sicuramente rappresenta per difetto l'entità del fenomeno. Ma è un dato sufficiente a far suonare l'allarme rispetto a quello che può succedere in relazione ai prossimi arrivi, ai centomila migranti accolti nei centri governativi, e agli immigrati irregolari che ne saranno esclusi.

Gli Overstayers: ultime tendenze e profili a maggior rischio di homelessness

Gli sbarchi dei migranti sulle coste italiane non costituiscono gli unici eventi migratori illegali in Italia. Gli ingressi di clandestini alle frontiere del Nord, i soggiorni non autorizzati oltre ai limiti previsti dai visti d'ingresso e soggiorno temporaneo, nonché gli stranieri che da una condizione di regolarità diventano irregolari a causa della scadenza e il mancato rinnovo dei documenti costituiscono l'universo degli *Overstayers*, il collettivo di irregolari di cui non è possibile rilevare la numerosità e la composizione effettiva. Gli ultimi dati disponibili suggeriscono che le tipologie maggiormente a rischio di cadere nell'irregolarità sono due: l'immigrato lavoratore che ha svolto un'attività lavorativa regolare in Italia per almeno tre anni e le famiglie straniere extra-comunitarie. Le principali tipologie di permessi scaduti e non rinnovati (64%) sono infatti legati a permessi di soggiorno per lavoro subordinato (34%) e per motivi familiari (30%)²⁴. Tra i profili maggiormente a

²² Terra ingiusta, rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura, 2015, Medici per i diritti umani

²³ Fuori Campo, Medici senza Frontiere, 2016

²⁴ Due terzi dei permessi di soggiorno non rinnovati sono stati quelli per lavoro subordinato non stagionale (34%) e quelli per motivi familiari (30%), un permesso che in Italia viene rilasciato a familiari di persone italiane o regolarmente soggiornanti. Fonte: Idhos, 2015

rischio di cadere nell'irregolarità vi è quindi quello dell'immigrato lavoratore. Un migrante che, nella maggior parte dei casi, vive o ha vissuto in un'abitazione con la famiglia con la quale è riuscito a ricongiungersi. Un lavoratore che a causa della crisi economica non è riuscito a reinserirsi in modo regolare nel mercato del lavoro nei 13 mesi successivi alla scadenza del permesso di soggiorno²⁵, e che per questo, ha trascinato in una condizione di irregolarità i familiari. La perdita del lavoro, l'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno, innescano spesso un circolo vizioso, perché dalla precarietà lavorativa all'incapacità di pagare l'affitto o il mutuo per la casa il passo è breve. Aumentano infatti gli sfratti per morosità e le richieste di case popolari, in particolare tra gli stranieri²⁶. I provvedimenti esecutivi di rilascio degli immobili ad uso abitativo emessi nell'anno 2015 ammontano in totale a 64.676²⁷, di cui 57.015 per morosità, spesso incolpevole. In valori assoluti, è Roma la città più colpita, seguita dalle grandi città del Nord. Questi dati lasciano presagire che in futuro sarà necessario monitorare con maggior attenzione il fenomeno, per evitare che un numero sempre maggiore di minori e di famiglie finite nella spirale dell'irregolarità siano a serio rischio di homelessness.

Cittadini senza diritti: la situazione dei migranti irregolari che vivono nelle grandi città

Accanto all'homelessness e all'esclusione abitativa dei migranti neo-arrivati, o dei migranti irregolari che si fermano nelle aree agricole del paese, vi è una quota consistente di migranti irregolarmente soggiornanti che vive nelle grandi città, spesso in condizioni di disagio e precarietà abitativa. Secondo la prima indagine realizzata in Italia da Fio.PSD sui Senza fissa dimora²⁸, il 58% degli homeless sono infatti stranieri che vivono in una grande città metropolitana²⁹. Dai dati raccolti è possibile ipotizzare che almeno il 10% di essi sia in Italia in modo irregolare³⁰. Il rapporto "Cittadini Senza Diritti"³¹, condotto tra il 2009 e il 2014, ci permette di mettere ulteriormente a fuoco le caratteristiche degli stranieri irregolari che vivono in condizioni di homelessness nelle città metropolitane, e l'evoluzione che questo fenomeno ha avuto negli ultimi anni. Il rapporto contiene infatti i dati socio-sanitari di oltre 15.000 utenti stranieri irregolari che hanno fruito dei servizi offerti dall'ONG Naga tra il 2009 e il 2013³² nell'area metropolitana di Milano, capoluogo di provincia della regione a più alta densità di popolazione immigrata in Italia³³, nonché città in cui è più alta la quota di persone che vive in condizione di homelessness. Dal rapporto emerge che la crisi economica ha avuto effetti pesantissimi, determinando un forte calo dell'occupazione e un aumento della marginalità tra gli stranieri irregolari. La percentuale degli occupati sugli attivi è al 36% nel 2013 contro il 63% nel 2008. Al crollo dei lavoratori stabili, passati dal 52% al 25%, corrisponde un aumento dell'occupazione saltuaria³⁴, prevalentemente sotto forma di lavoro ambulante e precario. Sensibilmente peggiorata anche la condizione abitativa, con un preoccupante aumento dei migranti irregolari senza fissa dimora, che costituiscono il 18% del totale. A partire dal 2009 si inizia infatti a registrare una precarizzazione della situazione abitativa dei migranti irregolari. La percentuale degli immigrati in affitto passa dal 85% al 80%, mentre la percentuale dei fissa dimora raddoppia, passando dal 9% al 18%. Guardando all'evoluzione dei dati, se a partire dal 2009, si assiste ad una costante diminuzione del numero di donne che vivono presso il datore di lavoro³⁵, in favore di quelle che sono senza fissa dimora (dal 7% al 13%). Questo dato suggerisce che parte dell'incremento registrato nei senza fissa dimora irregolari ci siano badanti e collaboratrici domestiche divenute homeless a causa della perdita dell'assistito o della crisi economica. Il numero di uomini con una sistemazione abitativa stabile è invece diminuito costantemente negli ultimi 5 anni, passando dal 85% al 80%. Il gruppo degli uomini senza fissa dimora è infatti quasi raddoppiato dei cinque anni di indagine, passando dal 9,3% al 18,2%.

²⁵ Lo straniero con PdS per motivi di lavoro subordinato scaduto ha 13 mesi di tempo per rinnovarlo, presentando un regolare contratto di lavoro, Testo Unico Immigrazione,

²⁶ Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo, 2015, Ministero dell'interno

²⁷ Ibid.

²⁸ Prima Indagine sui senza fissa dimora in Italia, 2014, Fio.PSD in collaborazione con L'ISTAT

²⁹ Il 39% del totale vive tra Milano (23%) e Roma (16%)

³⁰ Ibid.

³¹ Naga, 2014

³² Cittadini senza diritti: stanno tutti bene, Rapporto Naga 2014, Stanno tutti bene

³³ Cittadini senza diritti: stanno tutti bene, Rapporto Naga 2014, Stanno tutti bene

³⁴ 69% del totale del campione

³⁵ Dal 12% del 2009 al 4% del 2013

Il rapporto documenta come la crisi economica abbia sortito effetti molto pesanti sui tassi di occupazione dei migranti irregolari. Questa tipologia di stranieri appare inserita in un segmento del mercato del lavoro particolarmente fragile e maggiormente esposto alle conseguenze occupazionali della crisi economica. Il corto circuito tra mancanza di lavoro, regolare o irregolare, e difficoltà ad ottenere o mantenere i documenti regolari di soggiorno appaiono acuiti dalla crisi economica e peggiora le condizioni di precarietà abitativa dei migranti coinvolti dal fenomeno. Una situazione che richiede un'attenta riflessione e interventi mirati a livello legislativo, socio-sanitario e abitativo.

Gli stranieri comunitari irregolarmente soggiornanti in Italia e il rischio di homelessness

Il 31 dicembre 2014, risultavano residenti in Italia 1.131.839 cittadini romeni³⁶, facendo registrare un aumento di presenze del 11%. Questo fa di loro la più importante comunità straniera presente sul territorio nazionale: oltre un quinto di tutti i cittadini stranieri presenti in Italia proviene dalla Romania. Il D.lgs 30/2007 emanato in applicazione della direttiva 2004/38 prevede che per regolarizzarsi, lo straniero comunitario soggiornante in Italia da più di tre mesi deve procedere con l'iscrizione anagrafica. Per riuscire a farlo, a meno che non sia parente di un cittadino italiano, il comunitario deve dimostrare di avere un reddito o un contratto di lavoro regolare. Il comunitario che non riesce a ottenere la residenza dopo tre mesi di soggiorno in Italia diventa irregolare. Per il cittadino comunitario questo status non comporta il rischio di espulsione, né restrizioni al diritto di ingresso e soggiorno, se non per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica³⁷. Tuttavia, questo determina o limita le possibilità di accesso ad importanti diritti, come il diritto alla salute. Per quanto riguarda l'accesso alle cure dei comunitari irregolari, la circolare 2014.0020053 del 5/6/14 prevede che sia garantita anche ai comunitari irregolarmente soggiornanti la possibilità di ricevere cure "urgenti e indefettibili"³⁸. Questo avviene attraverso il rilascio di un codice, il codice ENI, che viene assegnato ai cittadini comunitari irregolari durante la prima prestazione sanitaria urgente. Pur garantendo l'accesso a cure indispensabili, questo codice non permette l'accesso all'assistenza sanitaria di base e alle visite specialistiche che non hanno carattere di emergenza. Questo ultimo aspetto limita notevolmente il diritto alla salute dei cittadini comunitari irregolari e in particolare, di quelli che si trovano in una condizione di maggiore esclusione abitativa. La condizione sociale in cui vivono, li identifica come soggetti particolarmente a rischio di marginalizzazione nell'accesso ai servizi sanitari³⁹. La condizione di maggiore fragilità si segnala in particolare per i comunitari irregolari che vivono nelle grandi città. A Milano, sono i cittadini romeni a costituire la nazionalità maggiormente rappresentata. Secondo il rapporto del Naga, i maschi romeni costituiscono il 50% dei migranti irregolari che vivono in condizioni di homelessness⁴⁰ a Milano. Se, rispetto al 2008⁴¹, le percentuali di senza fissa dimora sono aumentate per ogni paese, tra i romeni l'homelessness è raddoppiata, raggiungendo livelli drammatici. Da segnalare infine la situazione di grande vulnerabilità delle donne. La composizione di genere tra le diverse aree di provenienza dei senza dimora che vivono in un contesto urbano segnala infatti che il 57% delle donne homeless è di origine comunitaria (57%).

Parte seconda

Bisogni, servizi e buone pratiche

I dati sull'utilizzo dei servizi da parte degli immigrati in Italia sono piuttosto scarsi, ma le ricerche disponibili suggeriscono che gli stranieri incontrano numerosi ostacoli nell'accesso alle cure e ai servizi, in particolare i migranti irregolari che vivono in condizioni di esclusione o precarietà

³⁶ Ventunesimo rapporto sulle migrazioni in Italia, Ismu 2016

³⁷ D.Lgs 30/2007

³⁸ Circolare 2014.0020053 del 5/6/14

³⁹ Curare (non) è permesso- Indagine sull'accesso alle cure per i cittadini stranieri irregolari negli ospedali milanesi, Naga, 20015

⁴⁰ Cittadini senza diritti: Rapporto Naga 2014, Stanno tutti bene

⁴¹ Ibid.

abitativa⁴².

Per riuscire a mappare i servizi e le buone prassi che sono promosse in Italia a favore dei migranti irregolari, la ricerca si è articolata in 6 regioni italiane: Lombardia, Piemonte e Veneto, Toscana, Lazio, e Sicilia. Sono state selezionate le regioni in cui la presenza di migranti e di homeless è maggiore, ed è stata inserita la Sicilia come principale regione di approdo dei migranti in Italia. Un'eccezione è stata fatta per la Toscana, regione in cui il numero di migranti è relativamente basso, ma in cui il livello dei servizi e delle politiche implementate a favore dei migranti è alto e spesso innovativo rispetto al contesto nazionale.

Gli ambiti dei servizi, che saranno analizzati nei prossimi paragrafi sono quello sanitario, quello legale e quello abitativo.

Immigrazione irregolare e accesso alle cure: il quadro normativo

Se, in ossequio al principio generale introdotto dall'art. 2, comma 1 del Testo Unico Immigrazione, il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo è denominatore comune per gli stranieri comunitari ed extracomunitari, spesso si verifica un'importante diversificazione circa la fruizione e l'accesso ad alcuni dei diritti stessi, a causa della diversa posizione che lo straniero assume sul territorio, ossia se sia regolarmente soggiornante oppure non in regola con le norme relative all'accesso e al soggiorno. Questo è ciò che accade in tema di accesso all'assistenza sanitaria ai migranti irregolari, dal momento che il diritto alla salute, inteso come diritto fondamentale, è sì garantito ad ogni individuo, ma con criteri, requisiti e modalità di accesso differenti, a seconda dello status che è attribuito all'immigrato. Agli stranieri regolari, spetta l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e la fruizione delle stesse prestazioni che sono erogate per i cittadini italiani e comunitari regolarmente soggiornanti in Italia, mentre agli stranieri di origine comunitaria ed extra-comunitaria che soggiornano irregolarmente sul territorio è riconosciuto l'accesso alle sole prestazioni urgenti, che delineano il nucleo minimo intangibile del diritto alla salute in Italia⁴³. Per quanto riguarda gli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia, la legge italiana garantisce loro le cure mediche urgenti, attraverso la concessione di un codice: il codice STP per i cittadini extra-comunitari e il codice ENI per i comunitari. Al pari del codice ENI, l' STP è valido sei mesi, ed è rinnovabile ed è rilasciato da qualsiasi struttura sanitaria dietro presentazione dei propri dati e di una dichiarazione di indigenza, indipendentemente dalla residenza del richiedente. Questo sistema d'identificazione assicura l'anonimato dello straniero e attribuisce al soggetto un codice che serve a identificarlo. Viene così introdotta una sorta di tessera sanitaria che facilita la registrazione e la trasmissione dei dati sanitari relativi dello straniero e assicura fondamentali prestazioni, tra le quali anche la prescrizione dei prodotti farmaceutici su ricettario regionale. Attraverso il codice STP e il codice ENI sono garantite: le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali per malattie e infortunio, la tutela della gravidanza e della maternità e della salute dei minori, le vaccinazioni e gli interventi di profilassi, la diagnosi e cura delle malattie infettive, gli interventi dei Sert (i Servizi per le tossicodipendenze) e gli interventi per la salute mentale.

Le principali criticità di questo sistema sono legate al fatto che le prestazioni generiche, così come quelle specialistiche che non hanno carattere di urgenza non vengono di fatto garantite. Capita così, che molti stranieri che necessitano di cure o prescrizioni di base, restino esclusi dal circuito di cura per paura di essere denunciati, o si servano del pronto soccorso per poter ricevere assistenza. La mancanza di informazioni sul funzionamento del SSN⁴⁴ e, in particolare sul fatto che esistono misure normative che tutelano il diritto dei migranti irregolari di essere curati senza incorrere nel rischio di essere denunciati, rende difficoltoso l'accesso alle cure di molti stranieri irregolarmente soggiornanti, in particolare di quelli che vivono in una condizione di maggiore vulnerabilità. Questo contribuisce a ostacolare l'effettivo esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti dei migranti irregolari, rendendo ancora più urgenti i necessari passi avanti da compiere in questo settore.

L'accesso a servizi sanitari per gli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia

In linea generale, nonostante formalmente il diritto alle cure sia garantito a tutti, permangono in Italia diseguaglianze enormi circa le reali possibilità di accesso alle cure per i migranti irregolari. Queste diseguaglianze diventano rilevanti soprattutto se si considerano le misure adottate dalle regioni per facilitare e assicurare l'accesso alle cure dei migranti irregolari più fragili, che vivono in

⁴² Ibid.

⁴³ Gondoni, Magri, la disciplina dei servizi sanitari e assistenziali per gli immigrati, Sanità Pubblica, 2002

⁴⁴ Servizio sanitario nazionale

una condizione di homelessness e precarietà abitativa⁴⁵. Da alcune indagini effettuate dal Centro Nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie sulla situazione dell'assistenza sanitaria per gli immigrati STP⁴⁶, ovvero i soggetti maggiormente a rischio di emarginazione sociale, emerge una forte disparità tra le diverse realtà regionali e, a volte, anche all'interno della stessa regione, in particolare per quanto concerne la fornitura di assistenza di base. In alcune regioni, in assenza di indicazioni regionali, le Aziende Sanitarie hanno interpretato in vario modo la normativa nazionale (DPR n. 394/99), organizzando o meno differenti forme di risposte assistenziali. Nello specifico, solo 12 regioni su 20 hanno dato piena attuazione alle normative contenute nel Testo Unico Immigrazione, emanando direttive specifiche su come erogare l'assistenza sanitaria di base agli immigrati irregolari. Le direttive regionali si sono orientate prevalentemente (8 su 12) verso l'attivazione di ambulatori di medicina generale dedicati ai pazienti STP o ENI presso i servizi territoriali. La pubblica amministrazione di Trento, la regione Toscana, la regione Umbria e la regione Puglia hanno invece optato per i medici di medicina generale, che svolgono le loro prestazioni anche per i pazienti STP. Nelle rimanenti 9 regioni, in assenza di indicazioni regionali, le autorità sanitarie hanno interpretato in vario modo la normativa nazionale⁴⁷, organizzando o meno differenti forme di risposta assistita. Ciò si è concretizzato a livello territoriale con provvedimenti alquanto vari: sono stati istituiti ambulatori presso le strutture territoriali in alcuni casi, ambulatori di volontariato in convenzione con il sistema sanitario in altri (6 regioni), oppure sono stati realizzati accordi con medici generici o con ambulatori di volontariato non convenzionati. Particolare è il caso della Lombardia, la regione a più alta densità di popolazione migrante, il cui capoluogo di provincia, Milano, è la città con il più alto numero di stranieri comunitari ed extracomunitari, nonché la città in cui la percentuale di homeless stranieri è più elevata⁴⁸. In Lombardia, gli ambulatori di primo livello non sono stati attivati, così come non sono state previste misure di tutela sanitaria di base per gli stranieri irregolari. Ma non è tutto. Questa regione è una delle uniche due regioni in Italia in cui il codice ENI non è stato attivato per garantire l'accesso alle cure dei cittadini comunitari irregolarmente soggiornanti. Questo significa che la maggior parte degli stranieri comunitari ed extra-comunitari presenti sul territorio lombardo sono di fatto esclusi dalle cure mediche di base e da quelle specialistiche che non hanno carattere di urgenza. Oltre a comportare gravi difficoltà di accesso alle cure per i migranti irregolari nella regione in cui la quota di migranti e di homeless è maggiore, questo implica una lesione dell'art. 32 della Costituzione italiana ed una deroga ai Livelli Minimi di Assistenza e al principio di equità ispiratore del Sistema Sanitario Nazionale. All'interno di un quadro così complesso e frammentato, gli unici attori che garantiscono l'accesso alle cure in modo universale e indifferenziato ai migranti irregolari sono le ong e gli ambulatori che in tutta Italia lavorano con gli homeless e i migranti, che sono presenti in tutto il territorio nazionale. I medici di questi ambulatori, presenti sul territorio italiano con nomi e vocazioni diverse diventano così i medici di famiglia per molti migranti irregolari, e svolgono un servizio che di fatto garantisce il diritto alle cure mediche per gli homeless e i Migranti stranieri irregolarmente residenti in Italia. Nella città di Milano, questo servizio è svolto da diversi enti: Opera San Francesco, Fratelli di San Francesco, Caritas, Casa della Carità, Ambulatorio Popolare. L'ong Naga fornisce assistenza sanitaria a tutti i migranti che non hanno titolarità di soggiorno, effettuando all'incirca 15.000 visite all'anno. Ogni giorno, nell'ambulatorio medico del Naga, i medici volontari dell'associazione visitano più di ottanta cittadini stranieri senza permesso di soggiorno, provenienti da ogni angolo del mondo. Oltre alle visite di medicina generale, all'interno dell'ambulatorio medico si effettuano anche visite specialistiche, come quelle ginecologiche e pediatriche, oltre che colloqui psichiatrici e psicologici. Un ente che offre una risposta differenziata, articolata intorno ai bisogni sanitari dei migranti irregolari che versano in una condizione di homelessness è l'Opera San Francesco. L'OSF ha ambulatori medici che forniscono prestazioni di base e specialistiche a 33.143 persone l'anno, oltre ad un ambulatorio dentistico, e ad un banco farmaceutico che offrono i loro servizi principalmente a homeless senza documenti, molti dei quali stranieri. I servizi offerti da OSF sono continuativi, funzionano con professionalità e rappresentano un punto di riferimento per tutti, senza distinzioni: comunitari ed extracomunitari che vivono in condizioni di precarietà o esclusione abitativa, così come operatori che si occupano a vario titolo di povertà, homelessness e immigrazione irregolare.

Nelle principali città del Piemonte, della Toscana e del Lazio si rileva una situazione simile a quella Lombarda: sono gli enti del terzo settore a supplire alla mancanza o alla carenza di servizi sanitari

⁴⁵ Rapporto Caritas SIMM

⁴⁶ Immigrati extra-comunitari irregolari

⁴⁷ DPR n° 394/99

⁴⁸ Fonte: fioPSD, prima indagine sui senza fissa dimora in Italia, 2014

di base e alle necessità di cura specialistiche non urgenti. Più critica la situazione nelle regioni meno virtuose del Sud Italia, come la Calabria e la Basilicata, in cui la mancanza di servizi pubblici non è controbilanciata da un'articolata presenza di servizi sanitari offerti da enti del terzo settore. Per un Servizio Sanitario Nazionale di tipo universalistico e solidaristico come quello italiano, la priorità dovrebbe essere quella di contrastare le crescenti disuguaglianze nell'accesso alle cure, svolgendo un ruolo di advocacy per i gruppi più vulnerabili e realizzando modelli assistenziali in grado di dare una risposta adeguata ai bisogni di cura di tutti. Una questione cruciale per l'immigrato è rappresentata dall'accessibilità e dalla fruibilità dei servizi. La prima dipende dalla normativa, la seconda dalla capacità dei servizi di adeguare le risposte ad utenti differenti a livello locale. I dati a nostra disposizione mettono in luce come i migranti irregolari incontrano ancora molti ostacoli ad accedere ai servizi e questo mette in evidenza la necessità di intervenire sulle regioni, affinché trasformino in normativa regionale e in politiche locali i diritti sanciti dalla legge nazionale.

I servizi legali per i migranti irregolari

I paragrafi relativi agli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia hanno evidenziato l'esistenza di situazioni e profili diversi di migranti irregolari, ai quali corrispondono esigenze e bisogni specifici. Accanto al migrante irregolare neo-arrivato che sfugge o entra in contatto con la realtà e la burocrazia italiana, vi è l'*overstayer* a cui è scaduto il visto o il permesso di soggiorno, che cerca una strada per ritornare alla regolarità. C'è il lavoratore agricolo che vive in condizioni di grave precarietà lavorativa e abitativa, la badante comunitaria che lavora in nero in una condizione di sfruttamento. A tutte le diverse esigenze dei migranti e degli homeless che vivono in una condizione di irregolarità cercano di rispondere gli sportelli legali gratuiti aperti dalle ong nei principali città delle regioni del Centro-Nord prese in esame⁴⁹. A Torino, così come a Milano e Roma, le attività di orientamento e accompagnamento legale volte a supportare gli stranieri irregolarmente soggiornanti sono offerte da un nutrito gruppo di enti, che collaborano e lavorano in rete con Enti pubblici e associazioni. A Torino, la rete di assistenza legale comprende il Servizio Stranieri e il Servizio Minori del Comune, oltre a diverse realtà ecclesiali e associative, quali Ufficio Pastorale Migranti, Gruppo Abele, Tampep, (associazione che opera con le donne vittime di tratta), i Gruppi di Volontariato Vincenziano, l'ASGI (Associazione Studi giuridici Immigrazione). Questi sportelli, presenti nelle principali città del Centro e del Nord Italia, garantiscono di fatto la tutela legale degli homeless e dei migranti irregolari, fornendo gratuitamente consulenza e assistenza stragiudiziale gratuita per intentare percorsi di regolarizzazione, fornire indicazioni e consigli tecnico-giuridici per la soluzione dei casi e fornire assistenza per favorire l'accesso al gratuito patrocinio. I migranti irregolari che vivono in condizioni di sfruttamento lavorativo, o infortuni sul lavoro, o che non vengono retribuiti per le loro prestazioni lavorative, possono trovare assistenza legale presso le organizzazioni sindacali. Ma questo, purtroppo, non basta. L'ultimo rapporto della Fundamental Rights Agency⁵⁰ sottolinea infatti come i migranti irregolari che si trovano in una condizione di lavoro nero o sfruttamento lavorativo trovino ancora una serie di difficoltà a fare valere i propri diritti. Particolarmente esposti al rischio di abusi e allo sfruttamento sono le persone che svolgono attività in ambito agricolo, che spesso vengono retribuite in nero ad un prezzo molto inferiore al minimo tabellare predisposto dalla legge italiana e quelle di tipo domestico, come le badanti, perché questo settore occupazionale è quello meno disciplinato dalla legge⁵¹. Per questo, come sottolineato dal rapporto della FRA⁵², è necessario che l'Italia, al pari degli altri Stati Membri, riconosca l'importante ruolo svolto dal terzo settore nel garantire agli stranieri irregolari l'accesso alla giustizia, e promuova misure finalizzate a sostenerli attraverso la promozione e al supporto di reti locali d'intervento, in particolare nel Sud Italia, dove si registra la carenza maggiore di servizi legali.

Irregolarità e mancanza di domicilio: quando la condizione di irregolarità si origina nella normativa

In Italia, domicilio e residenza sono strumenti importanti per poter regolarizzare la propria

⁴⁹ Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Lazio

⁵⁰ I diritti fondamentali degli immigrati irregolari nella Comunità Europea, FRA, 2015

⁵¹ Direttiva 2009/52

⁵² I diritti fondamentali degli immigrati irregolari nella Comunità Europea, FRA, 2015

posizione amministrativa. Il domicilio determina il luogo in cui la persona stabilisce i propri affari e interessi⁵³, mentre la residenza è il luogo dove la persona ha dimora abituale. Per i cittadini extracomunitari, il domicilio è necessario per poter rinnovare il permesso di soggiorno, ottenere un contratto di lavoro, avere un indirizzo dove poter ricevere la posta e le comunicazioni amministrative. Per i cittadini comunitari è invece la possibilità di residenza a fare la differenza, perché è grazie alla registrazione anagrafica⁵⁴, che il cittadino comunitario viene considerato regolarmente soggiornante nel nostro paese una volta che sono passati tre mesi dal suo ingresso. In Italia, sono molti gli stranieri comunitari o extra-comunitari che incontrano difficoltà a regolarizzare la propria posizione perché provvisti di un posto dove poter richiedere la residenza o domicilio. A trovarsi in questa situazione sono generalmente i migranti che si trovano in una situazione di maggiore vulnerabilità, come gli immigrati che vivono in una condizione di homelessness, precarietà abitativa o quelli che sono ospitati in un appartamento di connazionali, vivendo in una condizione di sovraffollamento. La mancanza di un posto dove poter richiedere la residenza o dichiarare il proprio domicilio spesso innesta un circolo vizioso che ha un'influenza negativa sulle possibilità dei migranti di fuoriuscire da una situazione di marginalità e irregolarità: gli stranieri non riescono a regolarizzare la loro posizione amministrativa perché sono sprovvisti di un posto dove poter risiedere o richiedere il domicilio e, di conseguenza, restano esclusi dall'accesso a diritti fondamentali e ai servizi e agli ausili che le ong e istituzioni italiane possono mettere in campo. Per cercare di intervenire sul problema, nelle principali città italiane le ong operanti nel settore dell'homelessness si sono organizzate, in modi diversi, per trovare soluzioni. A Roma, tra i diversi attori presenti è S. Egidio a rilasciare dichiarazioni di ospitalità per domicilia e residenze. Ad oggi, presso il Centro Consulenza legale di S. Egidio, sono residenti 7053 stranieri che non avevano un altro posto dove dichiarare la propria residenza. Ci sono poi sul territorio nazionale anche contesti virtuosi, in cui per fronteggiare il problema gli attori del privato sociale si sono organizzati e messi in rete con le istituzioni per trovare una risposta efficace al problema. È il caso della Toscana, dove si è costituito il Coordinamento Toscano Marginalità, composto da 16 organizzazioni tra associazioni, cooperative sociali e Fondazioni, che forniscono domicilio, o rilasciano una dichiarazione di ospitalità grazie alla quale gli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia riescono a regolarizzare la propria posizione. Il problema della necessità di avere un domicilio o un posto dove poter ottenere la residenza costituisce per i migranti che versano in una condizione di precarietà abitativa un problema concreto, che ostacola ulteriormente le possibilità di regolarizzazione dei migranti e le loro possibilità di accesso ai diritti fondamentali. Per questo, in occasione delle elezioni amministrative in cui in 1368 Comuni i cittadini saranno chiamati a votare, la Fiopsd, insieme alla ong Avvocati di Strada, ha lanciato la campagna #dirittoalvoto, che fa appello a tutti i sindaci dei comuni italiani che andranno al voto nel giugno 2016 perché si facciano garanti del diritto alla residenza delle persone italiane e straniere che vivono in strada nel loro territorio, rispettando un loro diritto costituzionale e consentendo loro di votare.

L'accesso ai servizi abitativi dei migranti irregolari

I principali servizi abitativi in cui gli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia possono cercare sistemazione sono i servizi che offrono assistenza agli homeless, localizzati prevalentemente nelle grandi città italiane, e nelle regioni del nord e del centro⁵⁵Italia. I più comuni, sono i servizi-dormitorio. I più virtuosi, quei centri di accoglienza che cercano di rispondere e di farsi carico alla complessità dei bisogni delle persone che si trovano - o si ritrovano - in una situazione di irregolarità. Rientrano in questa categoria i servizi che offrono accoglienza ai migranti irregolari e che cercano di attivare e implementare per loro dei percorsi di reinserimento socio-lavorativo, e di uscita dall'irregolarità. Questi servizi si differenziano dai servizi offerti dai dormitori in quanto cercano di rispondere alla complessità dei bisogni di cui sono portatori questa tipologia di migranti, fornendo oltre alla possibilità di vitto e alloggio, l'assistenza sociale legale e lavorativa di cui necessitano per uscire dalla condizione di irregolarità ed esclusione sociale. In Lombardia, Piemonte, Toscana ci sono alcune realtà che si occupano di "prendere in carico" questa tipologia di migranti. Tuttavia, si tratta di realtà che operano, o possono operare, solo con numeri piccoli, che vanno dalle 3 alle 15 persone all'anno, come Casa della Carità o il Rifugio Caritas di Milano e il

⁵³ Art. 43 del codice civile italiano

⁵⁴ L'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari che vivono in Italia da un periodo superiore ai tre mesi è possibile solo se in possesso di un regolare contratto di lavoro o di risorse adeguate, vd. Scheda tecnica dedicata a pg 15 di questo rapporto

⁵⁵ Fonte: fio.PSD, Pima indagine sui senza fissa dimora in Italia, 2014

Sermig di Torino. In Toscana e, in particolare a Firenze, ci sono strutture di residenza collettiva multipla, generalmente di 20-50 posti letto, dove la durata della permanenza non può superare i sei mesi e dove gli ospiti pagano un canone sociale giornaliero per avere un posto letto⁵⁶. Nelle diverse città del Nord d'Italia, vi sono poi i servizi-dormitorio pubblici, che offrono un posto letto gratuito nei mesi più freddi dell'anno anche ai migranti irregolari che versano in una condizione di homelessness. In Lombardia, tra novembre e marzo le amministrazioni comunali delle principali città⁵⁷ varano infatti ogni anno il Piano Freddo⁵⁸, e aprono l'accesso a strutture di accoglienza notturna, che vengono date in gestione a enti del privato sociale che offrono un servizio di dormitorio. L'accesso a queste strutture è aperto a tutte le persone che versano in una situazione di homelessness, siano esse italiane o straniere, regolari o irregolari. Lo stesso tipo di funzionamento si riscontra in Piemonte, a Torino come negli altri principali comuni della regione: durante il periodo invernale il numero di posti per persone senza dimora viene ampliato grazie alla collaborazione con soggetti del Terzo settore, che garantiscono la disponibilità di posti aggiuntivi rispetto a quelli dei dormitori comunali.

L'accesso degli immigrati irregolari ai servizi per l'abitazione pubblici, come i servizi di 2a accoglienza, gli alloggi sociali, agli alloggi regionali e a quelli di edilizia residenziale pubblica è invece escluso.

Quanto emerso nei paragrafi precedenti mette in evidenza la complessità di una situazione nazionale caratterizzata dalla presenza di un elevato numero di migranti irregolari e richiedenti asilo che vivono in una condizione di precarietà abitativa e pericolo. Il notevole incremento degli arrivi registrato negli ultimi due anni ha sicuramente fatto collassare il già provato sistema di controllo e accoglienza dei migranti italiano. Per rispondere a questa situazione, le principali misure prese dal governo italiano sono state rivolte prevalentemente alla gestione dell'emergenza. Purtroppo, troppo spesso nel nostro paese la gestione dei flussi e dell'accoglienza dei migranti in Italia è stata caratterizzata dal fattore emergenza, anche quando di emergenza non si può più parlare. Di fatto, pur restando elevati, tra il 20'14 e il 2015 i flussi migratori in Italia sono diminuiti. Ciò nonostante, resta la sensazione di essere presenti davanti a flussi ingestibili. Considerando lo scenario internazionale, che lascia prevedere che l'entità dei flussi continuerà a mantenersi massiccia, sarebbe necessario programmare e attuare interventi strutturali, in un'ottica lungimirante che sia in grado di rispondere adeguatamente alla complessità del problema e influire sulla frammentarietà esistente, incrementando la sinergia tra i vari attori coinvolti a livello di governance. Lo scenario presentato, mette infatti in luce come, in generale, la situazione che caratterizza l'homelessness e il disagio abitativo dei migranti irregolari nel nostro paese sia in evoluzione verso forme sempre più complesse e variegate. L'orientamento di intervento da auspicare in questo contesto non deve più essere solo quello della prima accoglienza e dell'intervento sull'emergenza, ma deve diventare quello di una revisione strutturale delle politiche abitative nel loro complesso, di modo da riuscire a rappresentare una risposta non solo quantitativa, ma anche qualitativa alla domanda differenziata delle diverse tipologie di migranti regolarmente e irregolarmente presenti in Italia.

Le buone pratiche

Le buone prassi sanitarie: il Centro medico-sociale della Caritas di Roma e Casa Stenone

Il centro medico-sociale della Caritas di Roma

A Roma, per rispondere ai bisogni sanitari dei cittadini senza documenti che si trovano in condizioni di fragilità economica e abitativa, la Caritas ha dato vita ad un servizio sanitario articolato, costituito da centri medici e poliambulatori pensati per rispondere a tutte le necessità di carattere sanitario degli homeless e dei cittadini stranieri irregolari: un centro medico-sociale in cui si effettuano le visite filtro e si accede agli ambulatori specialistici, un centro odontoiatrico, un centro specialistico per curare i migranti, regolari e irregolari, che sono stati vittime di tortura. Per supplire alle difficoltà di ottenere farmaci a prezzi mutuati dal SSN degli homeless italiani e stranieri, regolari ed irregolari vi è poi un centro farmaceutico che distribuisce farmaci gratuitamente e senza prescrizione. Ciò che caratterizza il servizio offerto da Caritas è che i servizi

⁵⁶ 1€ al giorno dopo i primi 15 giorni gratuiti a Firenze, eventualmente svolgendo alcuni servizi (manutenzione, pulizia, etc)

⁵⁷ Milano, Bergamo, Brescia

⁵⁸ O Emergenza Freddo, come nel caso di Brescia

promossi non aspirano solo a rispondere ai bisogni sanitari degli homeless italiani e stranieri senza documenti, ma anche a stimolare le autorità a prendersi carico delle problematiche di cui sono portatori questa tipologia di utenti. L'attività di cura che viene promossa in questi centri, infatti, viene analizzata e rielaborata al fine di mettere in luce i bisogni e i fenomeni che riguardano l'interazione tra migrazione, esclusione abitativa e salute. L'obiettivo è individuare risposte adeguate ai problemi che emergono, e diffondere dati e conoscenze utili a sensibilizzare la comunità e gli addetti ai lavori circa le problematiche relative alla salute e all'accessibilità ai servizi sanitari delle comunità migranti. Gli ambiti di approfondimento del centro sono: la definizione dello scenario socio-demografico e sanitario relativo alla presenza degli stranieri in Italia, l'aggiornamento dei profili di salute degli immigrati in Italia, e la valutazione dei fattori di rischio e prevenzione. Negli ultimi anni, il lavoro del centro ha promosso ricerche e seminari a cui hanno partecipato gli addetti ai lavori di tutto il territorio nazionale.

Casa Stenone – continuità ospedale territorio

Casa Stenone è una comunità nata per garantire continuità tra l'ospedale e il territorio per quei migranti irregolari che necessitano di cure, ma si trovano sprovvisti di un'abitazione o di reti familiari in grado di accoglierli e offrire loro assistenza. Nasce in Toscana, regione virtuosa sul fronte delle politiche volte a garantire l'accesso a diritti e a servizi fondamentali delle categorie più vulnerabili, in cui sono inseriti a pieno titolo anche i migranti irregolari⁹⁹. Il progetto si origina dal crescente bisogno di un servizio capace di fornire continuità assistenziale ai destinatari italiani e stranieri senza copertura sanitaria che avevano bisogno di prestazioni che non sono erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale, ma che sono indispensabili per il pieno recupero delle capacità fisiche. Il crescente bisogno di un servizio del genere era stato rilevato dai centri di ascolto presenti sul territorio e dall'azienda sanitaria locale a seguito del progressivo aumento di ricoveri di cittadini non in regola. Il progetto nasce da una collaborazione sinergica tra attori istituzionali e enti del privato sociale¹⁰⁰ operanti in ambito sanitario e sociale. E' possibile grazie al lavoro della Misericordia e Humanitas che, oltre alle visite specialistiche, forniscono il servizio di accompagnamento con ambulanza, oltre al supporto di medici volontari che sono soci di Casa Stenone. Grazie alla rete di collaborazione creatasi tra pubblico e privato, e al lavoro volontario di medici, infermieri e operatori di settore è stato possibile colmare le carenze del servizio pubblico e garantire anche agli stranieri irregolarmente soggiornanti cure adeguate e necessarie, anche se non coperte dal SSN.

La struttura ha n. 12 letti e dal settembre 2011 a fine 2015 ha accolto complessivamente: 208 persone di cui 97 comunitari (46,63%), 109 extracomunitari (52,40%), 2 apolidi (1,44%), con una maggioranza schiacciante di 173 uomini (83,17%) su 35 donne (16,83%). Di queste persone quasi il 30% non era in possesso di un titolo di soggiorno regolare.

Oltre all'accompagnamento sanitario in struttura sono stati previsti, grazie alla costruzione di percorsi personalizzati di cura, percorsi di accompagnamento domiciliare che hanno coinvolto circa 90 persone, garantendo di poter rimanere nel proprio alloggio (accoglienza o casa privata) ma di avere una copertura medica che garantisce una qualità della vita superiore.

Ciò è stato possibile grazie al supporto dei volontari delle parrocchie che hanno supportato l'azione del personale medico e paramedico.

Molto complessa si è rivelata la dimissione con rientro in patria, che richiesta dal paziente ha comportato diversi aspetti e ogni "passaggio" è stato concordato con il destinatario e quando possibile – con la famiglia e i riferimenti di tipo sanitario e/o sociale in loco.

Questa modalità è stata attivata per 23 persone.

Le buone prassi nell'area legale

Presidium, presidiare gli arrivi per promuovere la tutela legale dei neo-arrivati

Per riuscire a rispondere efficacemente agli arrivi di numerosi irregolari che raggiungono l'Italia partendo dalle coste africane, le Autorità italiane hanno iniziato a collaborare con OIM,

⁹⁹ La Toscana è stata infatti una delle prime regioni in Italia a prevedere l'utilizzo di un codice per garantire l'accesso alle cure per i cittadini irregolari

¹⁰⁰ Caritas diocesana di Firenze, l'ente gestore associazione di volontariato Solidarietà Caritas Onlus, Regione Toscana, Comune di Firenze, Asl 10 di Firenze, Azienda ospedaliero - universitaria di Careggi e la Società della Salute fiorentina.

l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, per fornire assistenza e supporto nelle attività di accoglienza dei migranti. Il progetto "Praesidium"⁶¹ è realizzato in partnership con UNHCR, Croce Rossa Italiana e Save the Children, e prevede la creazione di un team di funzionari e di mediatori in grado di rispondere in modo tempestivo alle necessità dei migranti irregolari che sbarcano sull'isola di Lampedusa e sulle coste della Sicilia, della Puglia e della Calabria. L'obiettivo è rafforzare le capacità di accoglienza e tutela legale dei migranti irregolari che sbarcano in Italia, in particolare per i gruppi di persone più vulnerabili e bisognosi di particolare assistenza, come i minori non accompagnati, le vittime di tratta, i migranti a rischio sfruttamento. Il progetto aspira a informare i migranti e i profughi sui rischi legati alla migrazione e alla permanenza irregolare in Italia. Gli operatori del progetto sviluppano azioni volte a informare i migranti sulle procedure di ingresso regolare in Italia, e di monitorare il rispetto dei diritti dei migranti e il buon andamento delle procedure di accoglienza nei centri. Si cerca infine di supportare le forze dell'ordine nell'individuazione dei gruppi vulnerabili, a cui si cerca di dare la dovuta assistenza e tutela. Le attività di informativa legale connesse al progetto, realizzate da un funzionario e da un mediatore culturale OIM, si svolgono nei centri di accoglienza dove i migranti vengono trasferiti dopo l'arrivo.

Il Progetto Presidio di Caritas Italiana

Presidio è un progetto di Caritas Italiana, attivo in 10 diocesi italiane della Campania, della Calabria, della Puglia e della Sicilia⁶², tra cui quella di Ragusa, provincia in cui viene prodotta gran parte della produzione nazionale in serra. L'obiettivo del progetto è fornire supporto legale e socio-sanitario ai lavoratori agricoli stranieri, 49,5% dei quali sono dei migranti irregolari⁶³. In ciascuna località, ci sono delle unità mobili che si spostano tra le campagne per raggiungere i principali siti agricoli in cui vengono impiegati i migranti. L'assistenza fornita è multi-settoriale e mira ad intervenire su tutte le aree di vulnerabilità in cui si trovano i lavoratori. Il servizio infatti promuove: assistenza legale, sociale, sanitaria gratuita, oltre che il supporto a trovare una soluzione abitativa a coloro che lo richiedono. I migranti irregolari che accedono al servizio medico del Presidio ricevono medicazioni, visite di medicina generale e farmaci da banco in maniera gratuita. L'assistenza legale prevede interventi di assistenza per chi vuole denunciare situazioni di sfruttamento lavorativo, lo studio dei casi per fuoriuscire dalla condizione di irregolarità e, ove possibile, l'accompagnamento nel percorso di regolarizzazione. Presidio prevede inoltre l'orientamento per l'accesso ai servizi disponibili sul territorio, oltre al supporto per trovare una sistemazione alloggiativa.

Nel 2015, il progetto ha avviato una fase di ricerca-intervento, volta ad analizzare il fenomeno e a sistematizzare a livello nazionale una modalità di intervento a favore dei migranti in agricoltura, in particolare nelle regioni del Sud. Dopo il primo anno di intervento ne è nato un rapporto⁶⁴, frutto dell'analisi e del monitoraggio delle attività di progetto che costituisce un contributo importante alla conoscenza del fenomeno, e fornisce una fotografia dei bisogni e degli interventi portati avanti dal progetto in sostegno dei lavoratori agricoli. Nel 2014, a fronte di 1277 richieste, sono stati effettuati 2073 interventi a favore di lavoratori agricoli. Il 49,5% degli utenti era un migrante irregolare. Le principali richieste di aiuto hanno riguardato l'area dello sfruttamento lavorativo (40%), il sostegno a trovare una sistemazione abitativa (30%), la necessità di assistenza sanitaria (12%), e assistenza legale (10%).

HF Ragusa, una sperimentazione Housing first per i migranti irregolari

Nei progetti di Housing first della diocesi di Ragusa si utilizzano anche 3 alloggi ponte che nel 2015 hanno garantito 1330 giorni di accoglienza a 5 migranti irregolarmente soggiornanti in Italia. Il progetto prevede un percorso di fuoriuscita dalla condizione di irregolarità, che viene promossa attraverso la collaborazione con gli avvocati che studiano le possibili strade da percorrere per fuoriuscire dalla condizione di irregolarità e accompagnano lo straniero nel percorso di fuoriuscita dalla irregolarità. Nel frattempo, l'equipe educativa che segue i casi, elabora, con ciascun ospite, un percorso di inserimento sociale e culturale. La presenza di mediatori culturali all'interno dell'équipe

⁶¹ Inizialmente finanziato da Commissione Europea e Ministero dell'Interno e in seguito dal solo Ministero dell'Interno Italiano

⁶² I dieci siti sono: Acerenza, Caserta, Foggia Bovino, Melfi-Rapolla-Venosa, Nardò -Gallipoli, Oppido Mamertina-Palmi (Rosarno), Ragusa, Saluzzo, Teggiano, Teggiano-Policastro, Trani-Andria-Barletta

⁶³ Nella terra di nessuno, lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, rapporto presidio 2015, Caritas Italiana

⁶⁴ Nella terra di Nessuno, lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, rapporto presidio 2015

educativa facilità gli scambi e la condivisione del progetto. Vitto e alloggio sono offerti gratuitamente fino a quando il migrante non riesce a regolarizzarsi e a trovare lavoro. La ricerca lavoro è sostenuta dall'equipe di operatori che segue i casi, anche se l'inserimento lavorativo è uno dei principali ostacoli alla riuscita dei progetti.

Ad oggi, sono due i migranti irregolari che sono riusciti a trovare una sistemazione alternativa: il primo è riuscito a regolarizzarsi, a trovare lavoro e abitazione, Il secondo, non è riuscito a regolarizzarsi, ma ha trovato casa e alloggio in nero. Un terzo ha optato per un progetto di rimpatrio assistito.

Schede di analisi della normativa

L'applicazione della direttiva 2004/38 sulla Libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari

A seguito dell'adozione da parte della Commissione Europea, in data 2 luglio scorso, di un documento esplicativo dei propri orientamenti interpretativi della direttiva n. 2004/38⁶⁵, il Ministero dell'Interno ha diramato una circolare, la n. 18 dd. 21.07.2009, che rivede alcune indicazioni sull'applicazione del decreto legislativo n. 30/2007, con un particolare riferimento al *possesso delle risorse economiche sufficienti al soggiorno dei cittadini comunitari* e loro famigliari e alla copertura sanitaria. Il documento adottato dalla Commissione europea costituisce una sorta di interpretazione autentica della direttiva in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e loro famigliari in quanto rende nota la posizione che la Commissione assumerà nel controllo sull'applicazione della medesima, anche al fine dell'eventuale avvio di procedure di infrazione. La circolare del Ministero dell'Interno accoglie alcune indicazioni contenute nel documento della Commissione europea, su alcuni punti che apparivano problematici e controversi dopo l'adozione del D.lgs. n. 30/2007 e delle successive circolari applicative. In materia di interpretazione della nozione di *risorse sufficienti*, la circolare ministeriale dà indicazione agli uffici anagrafe di accogliere la possibilità che esse si riferiscano tanto a risorse periodiche quanto a capitale accumulato, così come che tali risorse possano essere elargite o messe a disposizione anche da terzi, anche quando questi non siano vincolati all'interessato da obblighi alimentari. In tale modo viene dunque espressamente accolta nel nostro paese l'interpretazione adottata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia comunitaria. Con la sentenza 23 marzo 2006⁶⁶, la Corte di Giustizia europea ha ritenuto non conforme al diritto comunitario la prassi belga di richiedere che il cittadino dell'UE disponga di risorse personali per il proprio sostentamento ovvero, di risorse provenienti da altri soggetti legati ad esso da vincolo giuridico (ad es. coniuge o figli), escludendosi invece le risorse di soggetti terzi, quali il partner, in mancanza di un atto negoziale stipulato dinanzi ad un notaio contenente una clausola di assistenza. La ratio invocata dal governo belga a sostegno della propria prassi era quella di assicurare allo Stato membro la certezza che la persona che si impegnava a sostenere economicamente il cittadino dell'Unione fosse vincolata da un obbligo avente valore giuridico. La Corte di Giustizia ha ritenuto che tale condizione costituisca un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale alla libertà di circolazione e di soggiorno rispetto al legittimo interesse degli Stati alla protezione delle finanze pubbliche.

Nella circolare ministeriale n. 18/2009, inoltre, viene escluso ogni rigido automatismo tra il possesso di un ammontare di risorse economiche inferiore all'importo minimo previsto dall'art. 9 c. 3 lett. b) e c) del d.lgs. vo n. 30/2007 ed il diniego all'esercizio del diritto alla libera circolazione mediante il rifiuto dell'iscrizione anagrafica. Si precisa, invece, la necessità in tali casi di procedere ad una valutazione complessiva della situazione del cittadino comunitario, in quanto l'eventuale rifiuto deve rispondere ad un criterio di proporzionalità rispetto all'obiettivo della direttiva, che è

⁶⁵ "Guida ad una migliore trasposizione e applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri"

⁶⁶ Causa C- 408/03

quello di agevolare la libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro famigliari. Viene dunque respinto quale infondato e contrario al diritto comunitario l'approccio seguito da alcune municipalità del nord-est, che avevano nel frattempo emanato ordinanze e provvedimenti volti ad interpretare rigidamente il criterio delle risorse sufficienti, nella direzione di un automatico diniego in assenza della disponibilità di risorse pari all'importo minimo fissato secondo i parametri previsti per il ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari. Tali ordinanze e provvedimenti di taluni enti locali erano stati già oggetto di un richiamo da parte della Commissione europea, attraverso l'intervento del Commissario europeo Barrot in risposta ad interrogazioni presentate al Parlamento europeo.

In materia di copertura sanitaria, la circolare ministeriale prende atto che non sempre il cittadino comunitario esercitante il diritto alla libera circolazione intende trasferire la propria dimora abituale nel paese ospitante, in quanto mantiene il centro d'interessi presso lo Stato di provenienza. In tali situazioni, che possono riguardare ad esempio lo studente o il lavoratore distaccato, la carta di assistenza in possesso del cittadino comunitario (TEAM) e rilasciatagli dal suo Paese, potrà garantirgli la copertura sanitaria totale anche per i periodi di tempo superiori ai tre mesi, senza che sia per lui necessario spostare la propria residenza per continuare ad avvalersi del diritto alla libera circolazione. In tali situazioni, dunque, gli operatori anagrafici potranno iscrivere gli interessati nello schedario della popolazione temporanea di cui all'art. 8 della legge n. 1228/1954 (legge anagrafica) e all'art. 32 c. 1 del d.P.R. n. 223/1989 (regolamento anagrafico).

L'immigrazione irregolare e l'applicazione delle direttive 2002/90 e 2008/115

All'interno di un quadro più ampio in cui l'Unione Europea traccia le linee di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia a protezione dei cittadini, si collocano la Direttiva 90 del 2002 che individua i criteri di un approccio comune degli Stati Membri alla questione dell'immigrazione clandestina e la Direttiva 115 del 2008, che ha l'obiettivo di stabilire norme comuni in materia di rimpatrio, allontanamento, uso di misure coercitive, trattenimento e divieti d'ingresso.

In Italia, le direttive 2002/90 e 2008/115 non sono mai state recepite da un atto formale. Per quanto riguarda la definizione di immigrazione clandestina e le norme che la regolano, la legislazione di riferimento è il Testo Unico Immigrazione, che stabilisce che esistono tre strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare: il respingimento alla frontiera, l'espulsione amministrativa e l'espulsione disposta dal giudice. Il respingimento alla frontiera può essere disposto nei confronti dello straniero che si presenta alla frontiera privo dei requisiti che consentono l'ingresso nel territorio italiano oppure che, sottraendosi ai controlli, viene fermato subito dopo l'ingresso. La maggior parte delle espulsioni effettuate nel 2014 e nel 2015 appartiene a questa tipologia.⁶⁷

L'espulsione amministrativa può essere disposta dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e disposta dal Prefetto per ingresso clandestino, per irregolarità del soggiorno o per sospetta irregolarità sociale. L'espulsione è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica ed è immediatamente esecutiva, anche se viene impugnata dall'interessato. Il questore è tenuto a richiedere il parere all'autorità giudiziaria se lo straniero che deve essere espulso è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere. L'espulsione contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni nei confronti dello straniero che si è trattenuto nel territorio dello Stato quando il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo. Qualora il prefetto rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, il questore dispone l'accompagnamento immediato alla frontiera. I migranti irregolari non possono essere espulsi immediatamente se:

- occorre prestare loro soccorso;

⁶⁷ Fonte: Ministero dell'interno, 2015

- occorre compiere accertamenti sulla loro identità o nazionalità;
- occorre preparare i documenti per il viaggio;
- non è disponibile un mezzo di trasporto idoneo;
- devono essere trattenuti, previo provvedimento del questore convalidato dal magistrato, presso appositi centri di permanenza temporanea e assistenza per il tempo strettamente necessario per la loro identificazione ed espulsione (CIE, Centri di Identificazione e Espulsione).

Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con l'arresto da uno a quattro anni ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. Il Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015 ha previsto un caso ulteriore di espulsione amministrativa: quando lo straniero ha commesso reati con finalità di terrorismo anche internazionale o quando ha compiuto atti finalizzati a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione terroristica.

È previsto invece il *divieto di espulsione* per lo straniero che rischia di essere vittima di persecuzioni per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, oppure possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Inoltre, salvo i casi di espulsione disposta dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, non possono essere espulsi: gli stranieri minori di 18 anni, gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, salvo casi di particolare gravità, gli stranieri che convivono con parenti italiani entro il secondo grado o con il coniuge italiano, le donne straniere in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Nei casi previsti dalla legge, l'espulsione dello straniero irregolare o clandestino può essere disposta dal giudice. Si tratta della cosiddetta espulsione a titolo di misura di sicurezza, che viene disposta dal giudice in seguito a condanna penale (se emanata per un delitto per il quale è previsto l'arresto in flagranza), sempre che il condannato straniero risulti socialmente pericoloso. Quindi, oltre alla condanna alla pena vera e propria, il giudice può ordinare che, dopo l'espiatione della pena, il cittadino straniero venga espulso. L'altro caso è quello della espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione, cioè disposta dal giudice in sostituzione della pena detentiva. Per fare questo, però, si devono verificare tre condizioni: 1) lo straniero condannato deve essere espellibile immediatamente secondo le regole che governano l'espulsione amministrativa: ingresso clandestino, per irregolarità del soggiorno o per sospetta irregolarità sociale; 2) la condanna a pena detentiva deve essere conseguente a reato (in materia di immigrazione) con pena massima non superiore a due anni e non deve riguardare delitti di particolare gravità⁶⁸, 3) il giudice deve ritenere di non poter concedere la sospensione condizionale della pena. La condanna è immediatamente eseguibile, anche se non definitiva, e l'espulsione non può avere durata inferiore ai cinque anni.

² ad esempio, il delitto di strage, terrorismo, fabbricazione vendita e detenzione di armi, associazioni di tipo mafioso