



Università
Ca' Foscari
Venezia



Percorso formativo “Università del volontariato”

Anno 2016/2017

Titolo: Migranti: un problema di accoglienza ancora disorganica

Tesina di Michela Favero

Relatore: Prof. L. Zagato



UNIVERSITÀ
del VOLONTARIATO
a Treviso

E' un'iniziativa promossa da:



In collaborazione con:



Indice

BREVI CENNI STORICI	5
IMPORTANTI NORMATIVE INTERNAZIONALI ED EUROPEE	6
NORMATIVE ITALIANE DALLA MARTELLI ALLA MINNITI-ORLANDO.....	13
CENNI NORMATIVA ITALIANA PER MINORI NON ACCOMPAGNATI	16
MISURE DI APPLICAZIONE DELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE	17
CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI	19
BIBLIOGRAFIA/SITOGRAFIA:	20

MIGRANTI: UN PROBLEMA DI ACCOGLIENZA ANCORA DISORGANICA

Come considerare il fenomeno delle “nuove” e “continue” migrazioni ancora un'emergenza e non aver ancora trovato un sistema istituzionale sia nazionale sia europeo, che porti all'ospitare queste persone, considerando non solo il lato legislativo ma soprattutto l'etimologia della parola accoglienza: accettare, raccogliere e mettersi in gioco.

Brevi cenni storici

I flussi migratori appartengono all'uomo da sempre. Si può sostanzialmente farli partire dalla preistoria¹, perciò NON sono un fenomeno moderno.

Le motivazioni sono state legate all'evoluzione della specie umana; inizialmente solo economiche: dalla ricerca di nuovi territori di caccia per il preistorico, agli spostamenti nei secoli successivi per carestie dovute a siccità e pestilenze. Successivamente furono legate anche a fattori politici quali le guerre. Perciò la necessità di accogliere chi si spostava dal proprio luogo di origine verso nuove destinazioni è stato un problema che ha radici nel passato non proprio recente.

Il primo ad affrontare il problema dell'accoglienza da familiare a istituzionale e di creare dei luoghi preposti dove queste persone potessero essere sfamate fu Costantino, che poi esportò il modello da Bisanzio a Roma già nel 314 d.c. Questi ricoveri, normalmente costruiti lungo le vie principali, ma all'esterno delle città, avevano sì la funzione di sfamare e ricoverare ma anche di controllare² queste moltitudini, in modo che non creassero disordini sociali, economici e politici. Nel XVI secolo il passaggio dal sistema feudale a quello industriale porta a nuove migrazione di poveri dalle campagne alle città, sempre con la necessità di assistere, sfamare e controllare queste persone. Ad esempio a Venezia nel 1528 il Provveditore alla sanità, che era incaricato a gestire questo tipo di emergenza, fece costruire 4 ospizi provvisori e ridusse le licenze a mendicare³. In questi ospizi l'ospite non era libero; es. per uscire doveva avere il permesso; se straniero doveva avere la licenza a mendicare altrimenti era prevista l'espulsione immediata. Solo un anno dopo fu vietato l'accesso ai poveri stranieri che venivano

¹ Considerando Lucy, lo scheletro trovato in Africa quale “capostipite” umana, e successivi ritrovamenti di scheletri preistorici nel resto del pianeta.

² Sottolineato perché la scrivente considera questo il principale motivi degli odierni centri di accoglienza.

³ La Repubblica di Venezia rilasciava licenze per varie attività quali il mendicare, la prostituzione, ecc. in modo da avere sempre la situazione sotto controllo.

rinviati all'autorità di origine con una lettera⁴; mentre i poveri locali se maschi abili al lavoro venivano messi a lavorare a metà paga marina, se donne o bambini mandati a servizio gratuitamente. Nell' Inghilterra del XVIII secolo vengono create le "Work House", dove si ospitavano i bisognosi e, indistintamente uomini, donne e bambini, venivano poi utilizzati per lavori di vario genere. Nel corso dei secoli questi luoghi istituzionali, presenti in tutta Europa, si evolsero fino a differenziarsi in base al tipo aiuto che dispensava, quindi dall'accoglienza indistinta a tutti (*xenodocheion*) mutarono fino a trasformarsi in ospedali⁵ e prigioni⁶; si è passati dall'Ospite⁷ al Gestore, attraverso l'introduzione di regole per la gestione dell'accoglienza, intaccando in qualche modo la libertà dell'ospitato come singolo soggetto e creando così la differenza con l'accoglienza familiare.

Importanti normative internazionali ed europee

Nell'età contemporanea, dopo il 1945 negli stati europei si sentì la necessità di avere delle leggi internazionali che gettassero le basi comuni dell'accoglienza da dare a quelle masse migratorie originatesi inizialmente durante il II° conflitto mondiale e poi dal nuovo assetto politico che si creò alla sua fine. Il concetto di accoglienza si modificò ulteriormente e venne anche definita la figura del rifugiato. Nel 1948 con un altro passo avanti fu fatto con la Dichiarazione dei diritti umani che attesta: **"...il rifugio è un diritto umano..."**. Anche lo Stato Italiano espresse il riconoscimento e la tutela dei diritti dei rifugiati con l'art. 10 della Costituzione, che vedremo in seguito.

Successivamente nel 1951 fu emanata la Convenzione di Ginevra che ampliò maggiormente la figura del rifugiato e le motivazioni al diritto all'accoglienza, dichiarando all'art. 1: "...chiunque nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo politico o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi..." la Convenzione inoltre prevedeva già il divieto di espulsione o di respingimento "refoulement" all'art. 33. Nel 1967 con il protocollo di New York, si integra la Convenzione, modificandone anche il limite temporale che aveva in quanto legata solamente agli spostamenti del II° dopoguerra.

⁴ Similitudine all'odierna espulsione degli irregolari.

⁵ Es. gli ospizi a Venezia nel XVI sec. sorti per ragioni sanitarie.

⁶ Le Work house in UK dalle quali Foucault fa risalire le prigioni.

⁷ Ospite eticamente si intende sia chi ospita che chi è ospitato.

Tra le varie leggi internazionali c'è la Conclusione (n.8/XVIII) del 1977 dell'ONU, con la quale si sopperiva alla mancanza di condizioni e requisiti da osservare per garantire un esame appropriato delle domande di asilo.

Per quanto riguarda la normativa europea:

- Convenzione di Dublino del 1990⁸, che è stato il primo passo per una normativa comunitaria per l'accesso, il riconoscimento di rifugiato e l'accoglienza;
- Trattato di Amsterdam del 1997, che ha introdotto degli adeguamenti necessari per garantire un funzionamento più efficace e democratico dell'Unione;
- Programma di Tampère del 1999, emanato in base alle norme del Trattato di Amsterdam che attribuivano competenza all'Unione Europea in materia migratoria.
- Carta di Nizza⁹ del 2000 (2000/C 364/01) riafferma le libertà e i diritti fondamentali dei cittadini dell'unione e di tutte le persone che vivono sul suo territorio, cercando di sottrarre al singolo stato membro la giurisprudenza in materia. Riconosce il diritto di asilo e di "non refoulement"¹⁰. Tuttavia sarà giuridicamente vincolante per gli stati membri solo teoricamente, fino al Trattato di Lisbona del 2009.
- Regolamento¹¹ di Dublino II del 2003 (2003/343/CII), prima modifica alla Convenzione del 1990; a seguire il Reg. di Dublino III nel 2013 (2013/03/CE) ed ora, ancora in lavoro tra Commissione, Parlamento e Stati europei, un'ulteriore integrazione/rettifica al Regolamento chiamata Dublino IV.¹² Le successive modifiche al trattato di Dublino hanno stabilito prima le modalità di accoglienza prevedendo anche dei centri appositi (considerati più avanti); poi le procedure per riconoscere la qualifica di rifugiato; infine una minima procedura comune per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.

Tutte queste normative, accordi e convenzioni creano comunque una situazione ambigua per due motivi: il primo che se è esplicitamente dichiarato che il rifugio è un diritto, cioè colui che si sente in pericolo nel proprio territorio ha diritto a uscirne per cercare rifugio in altro, non è altrettanto dichiarato il diritto ad entrare in altro territorio¹³; il secondo è che tutte le normative/leggi europee lasciano margine molto ampio, sia di interpretazione che di ricezione,

⁸ Entrata in vigore nel 1997 nei 12 Paesi firmatari tra cui l'Italia.

⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'unione Europea.

¹⁰ "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".

¹¹ Regolamento è la legge comunitaria che entra subito in vigore negli stati membri come legge dello stato.

¹² Continuerò prendendo in esame solo l'esodo dai Paesi extraeuropei, anche se continua la migrazione dall'est Europa, esempio Moldavia, Ucraina, Romania, e soprattutto al femminile per lavori domestici.

¹³ Eccetto per la Costituzione italiana art. 10 c.3 già citato.

ai singoli stati membri, sebbene si stia ancora lavorando perché una giurisprudenza comune sia vincolante e venga uniformemente applicata in tutti gli stati membri

Serve specificare subito le diverse figure previste nelle varie normative. Queste sono:

MIGRANTE: colui che lascia **volontariamente** il proprio territorio d'origine e arriva nel nostro Stato in cerca di condizioni economiche migliori.

PROFUGO: colui che **SCAPPA** dal proprio Paese a causa di **guerre, persecuzioni o catastrofi naturali**. Spesso il termine profugo è usato impropriamente in quanto include tutti coloro che sbarcano nelle nostre coste.

RICHIEDENTE ASILO: colui che richiede il riconoscimento dello **STATUS DI RIFUGIATO** in base alla Convenzione di Ginevra.

Ma allo stato attuale dell'esodo che si sta riversando in Europa, ha ancora senso la differenza tra migrante e rifugiato?

Per chi fugge da situazioni di indigenza, soprattutto da certi Paesi africani, la figura del migrante è assorbita in quella del rifugiato?

Chi se ne va da quegli Stati in cui si sta attuando un indiscriminato *land grabbing*¹⁴ per cercare di sopravvivere, lo si deve considerare ancora migrante economico o piuttosto "eco profugo"?

Chi cerca delle opportunità per una vita migliore e più dignitosa e lascia il proprio Paese, spesso ex colonia ancora sfruttato da un comportamento economico-politico poco etico da parte dei Paesi ricchi, si può considerare solo migrante economico? Teniamo presente che spesso in questi Paesi vige un sistema dittatoriale che non considera minimamente il diritto alla libertà di pensiero di parola di religione ecc. e spesso con esso i Paesi ricchi sono conniventi per meri motivi economici, creando così un colonialismo 2.0¹⁵

Per quanto riguarda il "fondato timore" esiste ancora la differenza tra profugo e richiedente asilo? O in realtà queste due figure sono diventate una unica?

Chi appartiene al gruppo omosessuale e scappa da Paesi in cui questo vuol dire avere buone probabilità di essere incarcerato, torturato o ucciso; quelle donne che fuggono da uno status che le vede inferiori, prive dei diritti basilari e obbligate a matrimoni o vessazioni varie. Sono due esempi di appartenenza ad un gruppo sociale, omosessuali e donne, che evidenziano la dinamicità del concetto di "fondato timore" ed evidenziano sia il suo limite ideologico che oggettivo nel definire la persona profugo piuttosto che richiedente asilo.

¹⁴ Acquisto delle terre fertili di uno Stato normalmente povero da parte di un altro Stato normalmente ricco per sfruttarne le risorse.

¹⁵ Pensiero della scrivente dopo aver partecipato ad una serata in cui veniva analizzata la situazione del Burkina Faso prima, durante e dopo la presidenza di Thomas Sankara.

I legislatori, sia europei che nazionali, dovrebbero tenere presente queste variabili nell'emanare/emendare le leggi in tema di migrazioni altrimenti rischiano di venire meno al concetto di accoglienza.

Analizzando il lato pratico della regolamentazione dei flussi migratori, oggi è applicata la "Rest to the bottom": il cittadino extracomunitario¹⁶ che arriva in un Paese europeo deve fare richiesta di asilo solo in quel Paese e non negli altri della comunità.

Questa norma è stata emanata per evitare il moltiplicarsi delle richieste di protezione internazionale nel territorio europeo; inoltre permette l'identificazione e schedatura dei richiedenti asilo in appositi centri, come previsto nel trattato Dublino II.



Centro di Conetta

Con la "Rest to the bottom" la Comunità Europea si è creata una "cintura" pesante da gestire, soprattutto per quegli Stati membri: Grecia, Italia e Spagna, dove si ha la maggior parte degli arrivi di coloro che scappano via mare¹⁷, principalmente partendo dalle coste libiche.

Nel 2004 è stata creata l'agenzia Frontex¹⁸ quale aiuto alla gestione delle frontiere esterne all'Europa per gli Stati membri del Mediterraneo e dalla quale è nata l'operazione *Triton*¹⁹, che ha sostituito le missioni nazionali, tra le quali quella italiana "Mare Nostrum"²⁰.

La missione italiana aveva lo scopo di salvaguardare la vita in mare e assicurare alla giustizia chi di questi viaggi ne ha fatto scopo di lucro. Oltre ai militari preposti e al personale sanitario, sulle navi era presente anche personale dell'immigrazione, così si procedeva all'identificazione direttamente a bordo.

La sostituzione con *Triton* non è piena però, perché a differenza delle operazioni nazionali, *Triton* ha come scopi principali pattugliare e controllare le acque fino a 30 miglia dalle coste quindi il suo obiettivo non è soccorrere come invece faceva "Mare Nostrum".

¹⁶ Curiosamente con il termine extracomunitario si intendono comunemente cittadini africani, asiatici e sudamericani; mai cittadini statunitensi, canadesi ecc, cioè coloro che arrivano da paesi ricchi.

¹⁷ La via mare è usata maggiormente rispetto il via terra.

¹⁸ Cooperazione attiva dal 03/10/2005.

¹⁹ Attiva dal 1 novembre 2014.

²⁰ Decisa dal governo Letta il 14/10/2013 e ufficialmente iniziata 18/10/2013.



Ma tornando alle normative europee sulla migrazione, secondo alcune organizzazioni umanitarie e associazioni dei diritti²¹, alcune partecipanti al Tavolo asilo, il Regolamento di Dublino e le sue modifiche è un sistema pensato, applicato e riformato male e che sta dimostrando il suo fallimento sia con la *Rest to the bottom* sia per la redistribuzione dei richiedenti nel territorio europeo e conseguente sistema di accoglienza.

Ma cosa dovrebbe cambiare con il Regolamento di Dublino IV?

Per queste associazioni quasi sicuramente non porterà ad una maggiore apertura di accoglimento e ad una garanzia reale di solidarietà e cooperazione tra gli stati membri, ma aumenterà maggiormente la pressione su Italia e Grecia, luoghi di primo arrivo della maggioranza dei migranti.

Il 9 marzo di quest'anno, la Commissione europea ha presentato alla Commissione parlamentare per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni quanto elaborato come meccanismo correttivo del sistema attuale, i cui principali obiettivi sono tre:

- 1 – semplificare l'individuazione dello stato responsabile dell'esame di una richiesta di asilo, riducendo le possibilità che questa passi ad altro stato membro;
- 2 – stabilire un meccanismo correttivo per la redistribuzione dei richiedenti asilo. Questo meccanismo scatterebbe solo quando la capacità di accoglienza del paese superi il 150 per cento;
- 3 – scoraggiare con delle sanzioni i cosiddetti movimenti secondari; sostanzialmente punire quei migranti che cercano di raggiungere autonomamente un altro stato membro diverso da quello di arrivo dove deve essere presentata la richiesta di asilo.

Nel caso si valuti che il richiedente provenga da un Paese terzo considerato sicuro per l'Europa sarà adottata la procedura di asilo accelerata (es. un profugo siriano proveniente dalla Turchia, che faccia domanda di asilo avrebbe la procedura accelerata perché la Turchia è considerato paese "amico" dell'Unione).

²¹ Es. ASGI (Ass.studi giuridici sull'immigrazione; ECRE (*European council for refugees and exiles*) CIR (consiglio italiano per i rifugiati) ecc.



Frontiera turco/siriana

Sono anche previste la limitazione a presentare ricorso per i richiedenti ai quali viene negato il riconoscimento per l'asilo.

Si capisce che le varie organizzazioni umanitarie e per i diritti civili insorgano contro tali modifiche, perché "...non ragionevoli..."²² e chiedono che le modifiche del Dublino IV portino ad una riforma più giusta e rispettosa dei diritti dei richiedenti.

Secondo Gianfranco Schiavone dell'ASGI, la proposta della commissione "non affronta il motivo principale del fallimento della normativa vigente: affidare alla geografia la gestione del fenomeno migratorio", stabilendo "un rapporto tra il paese di primo ingresso nell'Unione Europea e la sua responsabilità ad esaminare la domanda". Sostanzialmente non è esistente e non viene introdotto un sistema di redistribuzione delle domande di asilo all'interno del territorio dell'Unione europea. Sempre secondo Schiavone serve che "intervenga un principio di solidarietà e di equa ripartizione tra i diversi paesi e non solo in una situazione di particolare sofferenza di quel paese" che normalmente è quello di primo arrivo.

Si dovrebbe anche prendere in considerazione le connessioni esistenti tra il richiedente asilo e un determinato paese; connessioni che possono essere date da precedente soggiorno, es. per studio/lavoro, conoscenza della lingua, legami familiari.

(Riguardo i legami familiari²³, nel Dublino IV ci sarebbe l'estensione della definizione di parente, che comprenderebbe anche fratelli e sorelle e l'eventuale famiglia che si è formata durante il viaggio e che può essere diversa da quella costituitasi nel paese di origine²⁴).

²² ECRE.

²³ Per il momento il legame familiare è considerato in senso stretto figlio/padre/madre, marito/moglie.

²⁴ Nei trattati viene solo considerata la famiglia con caratteristiche europee; mentre possono esserci forme diverse in base alla differenza culturale.

Nel Dublino IV si dovrebbe “avere una forma di bilanciamento tra l’interesse della persona e l’interesse degli stati” (Schiavone) e che in presenza di legami con un paese diverso da quello di primo ingresso, la domanda venga esaminata dal paese dove c’è questo legame.

Altro aiuto all’accoglienza e conseguente integrazione potrebbe avvenire tramite “sponsorizzazione”²⁵: un familiare, un conoscente o anche un’organizzazione si farebbero carico del richiedente in modo da seguirlo nell’iter burocratico e contemporaneamente accudirlo ed aiutarlo nell’ integrazione.

Nella proposta di riforma Dublino IV però ci sono anche dei punti positivi, oltre all’estensione dei legami familiari; uno punto importante è che il richiedente asilo non potrà essere trasferito nel paese di primo ingresso qualora abbia in corso la procedura d’appello; un altro sottolinea che nessuno stato dell’Unione può sottrarsi alla solidarietà.

Per la solidarietà ci sono proposte “coercitive” per quegli stati membri che si rifiutano²⁶ di accogliere²⁷ i rifugiati, ad esempio bloccare parte dei fondi strutturali e d’investimento europei che sono stati previsti. Ma questa soluzione porterebbe ad un cambiamento positivo? Certamente no, anzi! Non farebbe che aumentare la chiusura all’accoglienza se non addirittura innestare e/o alimentare un sentimento di odio nei confronti dei rifugiati.

Aspettiamo e confidiamo²⁸ che i legislatori comunitari sino il buon senso nell’emanare le modifiche e non si facciano influenzare da motivazioni egoistiche dei singoli Stati membri.

²⁵ Utilizzato in Canada.

²⁶ Sono principalmente i paesi dell’Est Europa, Polonia, Ungheria, Rep. Ceca, Slovacchia.

²⁷ Un pessimo esempio è stata la chiusura delle frontiere ungherese e croata e le colonne di profughi che tentavano comunque di valicarle.

²⁸ La speranza è sempre l’ultima a morire.

Normative italiane dalla Martelli alla Minniti-Orlando

Ma qui in Italia che cosa si è fatto e cosa si sta facendo per la gestione dei migranti?

Innanzitutto lo Stato italiano recepì la necessità creatasi alla fine della II° guerra mondiale di riconoscere e tutelare i diritti dei rifugiati e ha previsto ciò nella Costituzione italiana all'art. 10, specialmente al c.3, che recita:

“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.”

Ma pur avendo una norma così completa, con i primi rilevanti arrivi dall'Albania nel 1990 lo Stato italiano si è trovato impreparato nella gestione di queste persone.

Fu emanata ad hoc la legge Martelli²⁹ (legge 28 febbraio 1990 n.39) quale regolamentazione organica dei flussi migratori. Essa era articolata in questi 3 punti:

- 1 - ridefinizione dello status di rifugiato;
- 2 - introduzione della programmazione dei flussi migratori esterni;
- 3 - definizione delle modalità di ingresso, di respingimento alla frontiera e di soggiorno nel territorio italiano.

Seguirono nel 1998 la legge Turco-Napolitano³⁰ (legge 6 marzo 1998 n.40), che:

- 1 - definì le procedure per determinare le quote di lavoratori stranieri che potevano entrare; introdusse la figura dello “sponsor”, persona o ente o associazione che garantisse una casa e/o reddito per lo straniero venuto a cercare lavoro;
- 2 - stabilì che lo straniero che avesse risieduto regolarmente in Italia per 5 anni potesse chiedere al Questore la carta di soggiorno a tempo indeterminato;
- 3 - introdusse il respingimento da parte del questore per gli stranieri entrati senza farsi controllare alle frontiere; non applicabile per coloro che poi rientravano nello status di rifugiato o nella protezione umanitaria.

La Turco-Napolitano prevedeva per i controlli interni l'espulsione per reati commessi; l'accompagnamento alle frontiere, previsto anche dalla Martelli ma in modo più limitato; il trattenimento fino ad un massimo di 30 giorni presso i centri di permanenza temporanea in modo da procedere con gli accertamenti di identità.

²⁹ Vicepresidente del Consiglio e successivamente ministro di giustizia.

³⁰ Turco ministro per la solidarietà sociale, Napolitano ministro dell'interno.

Questa legge non ebbe piena attuazione sia per problemi burocratici che per divergenze politiche; tuttavia produsse un notevole miglioramento per i controlli interni effettuati.

Nel 2002 con la Bossi-Fini³¹ (30 luglio 2002 n.189), si è cercato modificare la precedente normativa per la limitazione e il contenimento dell'immigrazione illegale. I punti principali prevedevano:

1 - l'espulsione immediata, eseguita dal questore, con accompagnamento alla frontiera dalla forza pubblica per gli irregolari; per coloro che non avevano documenti di identità era previsto il soggiorno nei centri di permanenza istituiti dalla precedente Turco-Napolitano fino ad accertamento e successiva espulsione;

2 - permesso di soggiorno solo con certificato di lavoro;

3 - restrizione da 12 a 6 mesi del permesso di soggiorno per gli stranieri disoccupati e aumento da 5 a 6 anni per ottenere la carta di soggiorno;

4 - respingimenti in acque extraterritoriali, in base agli accordi bilaterali con i Paesi confinanti, identificazione dei richiedenti asilo sui mezzi delle forze dell'ordine e reato di favoreggiamento per coloro che aiutano ad entrare lo straniero in territorio italiano;

5 - rilevamento e registrazione delle impronte digitali al momento del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno.

Nel 2004 la Corte Costituzionale ha dichiarato "l'espulsione immediata ad opera del questore..." incostituzionale, perché non prevede un contraddittorio prima di procedere all'eventuale espulsione.

Ultimo in ordine di tempo è il DDL Minniti - Orlando³² (convertito in legge 46/17 del 13 aprile 2017), che prevede dei restringimenti rispetto le precedenti leggi. I principali punti sono:

- L'abolizione del 2° grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso;
- L'abolizione dell'udienza (possibilità del giudice di ascoltare il richiedente);
- L'estensione dei centri di rimpatrio (CPR = centri permanenti di rimpatrio e sostituiscono i CEI) e da 4 saranno 20, uno per regione;
- L'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Questo decreto ha suscitato le proteste delle associazioni umanitarie e per i diritti dell'uomo, di alcuni operatori sociali e di giuristi. Innanzitutto i nuovi centri sono considerati alla stessa stregua delle carceri; inoltre è previsto che gli operatori si comportino come pubblici ufficiali mettendo in crisi il rapporto di fiducia che si crea tra operatore e migrante.

Gli altri punti sensibili sono l'abolizione del 2° grado di giudizio e l'abolizione dell'udienza; infatti molti giuristi sostengono che non siano il linea né con la Costituzione italiana (art. 111 per il diritto ad un giusto processo), né con la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (art. 6 per il

³¹ Fini deputato AN e Bossi senatore Lega Nord primi firmatari della proposta.

³² Minniti ministro degli interno e Orlando ministro della giustizia.

diritto al contraddittorio). Secondo Schiavone la proposta di l'annullare l'udienza è grave "perché in contrasto con quello previsto dal nostro ordinamento per il ruolo del giudice e...collide anche con la direttiva europea sulle procedure (art.46, 32/2013). Assicurare un ricorso effettivo *ex nunc*³³ comporta che il giudice debba ascoltare il richiedente asilo, fargli domande e andare ad ascoltarsi le fonti: esaminare tutti gli elementi di fatto e di diritto non vedere solo una videoregistrazione."

Anche l'Associazione nazionale magistrati ha espresso la stessa disapprovazione riguardo l'esclusione di un contatto diretto tra giudice e richiedente. Secondo Grazia Naletto dell'ass. Lunaria "[...] il problema è l'idea alla base del decreto: la correlazione tra immigrazione e sicurezza [...] che porta ad una strumentalizzazione xenofoba e razzista dell'immigrazione".

³³ Da ora in poi.

Cenni normativa italiana per minori non accompagnati

Nell'ultimo periodo un numero sempre crescente di minori soli sta arrivando nelle nostre coste. Lo scorso 2016 solo in Italia sono sbarcati 25.800 minori, anche al di sotto dei dieci anni, quasi il doppio del 2015 e dall'inizio del 2017 fino a marzo sono arrivati circa 3000 minori non accompagnati. Il flusso si stima aumenterà nei prossimi mesi.

Per gestire questa particolarità nel fenomeno migratorio, il parlamento italiano a marzo 2017 ha approvato un DDL, convertito poi in Legge 07 aprile 2017 n.47, per la tutela dei minori stranieri non accompagnati³⁴.

Fortemente voluto da Save the Children e appoggiato dalle più autorevoli associazioni per i diritti, fa dell'Italia il primo stato membro europeo a promulgare le norme per un sistema organico di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati riconoscendo loro gli stessi diritti previsti per i minori italiani e comunitari.

Questo decreto, che tutela i minori indipendentemente dal loro status di migrante o rifugiato, è un passo importante perché il minore di per sé è un soggetto debole, a maggior ragione i minori migranti che sono più esposti ad abusi, violenze e sfruttamento dato che arrivano da soli senza la protezione di un familiare.



Telefono azzurro

I punti fondamentali riguardano:

- non è mai previsto il respingimento alla frontiera del minore non accompagnato
- le procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età applicando degli standard nazionali; è inoltre prevista la presenza di mediatori culturali per tutta la durata della procedura;

³⁴ Fonte *Save the Children*.

- gli standard di accoglienza: è previsto un sistema integrato tra centri di accoglienza esclusivamente per i minori dove non possono rimanere più di 30 giorni e SPRAR³⁵, con strutture in tutto il territorio. E' anche attivata una banca dati nazionale nella quale verranno aggiornate tutte le informazioni contenute nella "cartella sociale" del minore.

- la figura del tutore: è prevista l'istituzione di un elenco di "tutori volontari" presso ogni tribunale. Il tutore volontario, persona che ha avuto una formazione adeguata per questo scopo, sarà la figura adulta di riferimento. E' anche previsto l'affido familiare come forma di accoglienza più adatta per il minore ed alternativa alle strutture di accoglienza.

- per la prima volta è previsto il "diritto all'ascolto" del minore nei procedimenti giuridici ed amministrativi che lo riguardano e gli viene riconosciuto il patrocinio legale gratuito.

Sono inoltre previste anche maggiori tutele per le cure sanitarie e l'istruzione.

Questo decreto, se applicato coscienziosamente, porterà certamente a dei risultati concreti positivi per la tutela e l'integrazione dei migranti minori non accompagnati. L'importante è che diventati adulti poi lo Stato continui a riconoscere i diritti acquisiti come minore, altrimenti si creerebbe una situazione veramente paradossale.

Misure di applicazione dell'ordinamento internazionale

L'Italia nella ricezione di quanto previsto dalle disposizioni internazionali, ha creato nel corso degli anni diversi tipi di centri di accoglienza:

CPSA – centri di primo soccorso e accoglienza, dove vengono date le prime cure sanitarie, vengono foto segnalati e si può richiedere la protezione internazionale; corrisponde agli HOTSPOT previsti dalla Commissione Europea³⁶

CDA – centri di accoglienza, dove viene data accoglienza allo straniero rintracciato nel territorio nazionale fino alla sua identificazione e accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia.

CARA – centri di accoglienza per richiedenti asilo, dove lo straniero irregolare che fa richiesta di protezione viene inviato per procedere all'identificazione e avviare le procedure di richiesta protezione internazionale.

HUB – centri a livello regionale/interregionale dove si ha "la presa in carico della persona" perciò oltre a vitto, alloggio e assistenza sanitaria è previsto sia insegnata la lingua ed un orientamento ai servizi;

³⁵ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

³⁶ L'idea era di una miglior gestione sia in ingresso che in ricollocamento temporaneo; ma visto come sono sistemati molti irregolari cercano di sottrarsi all'identificazione cercando di proseguire verso altri paesi con il rischio di essere fermati e rimandati indietro.

CAS – centri di accoglienza straordinaria; si possono considerare una replica degli HUB, ma in realtà vengono accolti richiedenti asilo che potrebbero essere indirizzati negli SPRAR.

CIE – centri di identificazione ed espulsione; dove lo straniero irregolare che non fa richiesta di protezione o non ha requisiti richiesti per richiederla è trattenuto per evitare la sua dispersione sul territorio, fino all'espulsione. Ora saranno sostituiti dai **CPR** (Centri permanenti per il rimpatrio) previsti dalla legge Minniti-Orlando;

SPRAR – sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati; questo sarebbe in passaggio successivo per i richiedenti asilo dopo aver soggiornato da 7 ai 30 giorni negli HUB. L'accoglienza con questo sistema è mirata per un percorso individuale che prevede oltre che l'apprendimento della lingua anche corsi di formazione professionali.

Di tutte queste tipologie non c'è una mappa precisa, soprattutto per i CAS, perché, pur considerando le direttive internazionali, non si è stati in grado di promulgare una normativa unica nazionale nella quale si preveda sia un sistema omogeneo di gestione dell'accoglienza sia di controllo della gestione stessa.

Con l'approvazione del Piano Operativo Nazionale del 2015, tra i vari obiettivi, lo stato si era proposto di monitorare il sistema di accoglienza e di innalzare qualitativamente lo standard di vita nei centri, ma nella realtà i centri che rispecchiano questi standard sono in percentuale bassissima. La maggior parte dei centri è stata data in gestione tramite una gara d'appalto, ma spesso l'aggiudicante non è realmente in grado di fornire i servizi richiesti, quali mensa, assistenza sanitaria, alloggio, per cui i migranti sono spesso in condizioni igienico-sanitarie precarie e in luoghi sovraffollati; un esempio il centro di Cona (PD) dove con una capienza per 540 persone ne sono ospitate 620! Manca una strategia di controllo mirato dei vari centri. Ora il decreto Minniti-Orlando, con il capitolato di oneri 2017, oltre alla nuova configurazione dei servizi da erogare nei centri di accoglienza, prevede singole gare di appalto per ogni singolo servizio. Si spera che questo porti ad un innalzamento degli standard qualitativi e non ad un ulteriore ribasso.

Spesso poi sono in luoghi isolati quindi la possibilità di conoscenza ed inclusione è già preclusa.

Le normative non prevedono la formazione di personale adatto a gestire i centri; viene dato tutto in appalto senza avere la certezza che chi li gestisce abbia sia capacità manageriale che sensibilità nei confronti dei migranti, così da vedere delle persone da aiutare e valorizzare, non solo dei numeri.

Considerazioni e conclusioni

La situazione purtroppo è tragica e coloro che sbarcano e sbarcheranno saranno accolti in centri simili alla detenzione dove spesso si sentiranno spersonalizzati.

I legislatori sembra considerino solo dati e statistiche; i politici, non molto lungimiranti, fanno costantemente della bieca demagogia a scopi elettorali, aumentando così diffidenza e ostilità nei confronti dei migranti e ultimamente anche nei confronti delle organizzazioni umanitarie, indistintamente nel mirino, che li soccorrono.

Ho la sensazione che non si voglia affrontare seriamente il fenomeno migratorio e cercare, per quanto difficile sia il farlo, una soluzione che sia equa sia per chi accoglie che per chi deve essere accolto.

Il più delle volte non vogliamo considerare che sono persone che scappano da guerre³⁷, da persecuzioni politiche o religiose o per appartenenza a gruppi sociali o minoranze; non ricordiamo che scappano da Paesi in cui si continua a perpetrare lo sfruttamento economico a nostro favore e quindi da Paesi solo teoricamente affrancati dall'occidente in termini politici ed economici. Non vogliamo vedere che il fenomeno migratorio si sta modificando sul genere: stanno aumentando le donne ed i minori che iniziano questo "viaggio-calvario"³⁸ per cercare rifugio, una chance di vita.

Ci siamo dimenticati che la nostra cultura ha base cristiana quindi l'accogliere è uno dei suoi fondamenti.

Secondo me la cosiddetta società civile sta sprecando una possibilità di avanzamento innanzitutto morale, culturale, ma anche economico³⁹. Smettiamo di sfruttare⁴⁰ queste persone, integriamole ed integriamoci nel rispetto reciproco visto che siamo tutti uomini.

Io penso che lo si possa fare se siamo meno egoisti e ampliamo il nostro orizzonte abbattendo quegli stereotipi che ci limitano e ci impoveriscono culturalmente. Il periodo di stage fatto presso l'Auser di Treviso, mi ha fatto vedere praticamente come con il semplice dialogare si possa fare un passo, piccolo se vogliamo, verso l'integrazione intesa come il conoscersi ed il rispettarci ed accettare le diversità che abbiamo.

³⁷ Noi abbiamo la memoria corta e teniamo a mente solo l'ultima guerra che scoppia e non tutte le altre ancora in corso.

³⁸ Non riesco ad immaginare a quali abusi di ogni genere possono essere sottoposte le donne in più rispetto agli uomini durante il viaggio che dal paese d'origine le porta fino ai porti d'imbarco.

³⁹ La crescita demografica è sottozero (Istat): siamo un paese di vecchi.

⁴⁰ Con i viaggi dei migranti si muovono milioni per la criminalità e si procura manovalanza in nero nell'industria, nell'agricoltura ecc.

Bibliografia/sitografia:

Zagato L. – Lezione del 28/10/16

Gjergji I. – Lezione del 14/01/17

<http://meltingpot.org>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://cccd-vademecum.weebly.com>

<http://www.ilpost.it>

<https://www.unhcr.it>

<https://www.milanopost.info>

<http://www.ilsole24ore.com>

<http://www.istitutoeuroarabo.it>

<http://giurisprudenza.unipv.it>

<http://www.savethechildren.it>