

Sbarchi e “accoglienza” in Sicilia

di **Fulvio Vassallo Paleologo**ⁱ

Come le istituzioni statali e regionali producono emergenza



Il 28 febbraio 2013 veniva chiusa dal governo la cd. “emergenza umanitaria Nord Africa” proclamata nel febbraio del 2011 dal Governo Berlusconi. Il Ministro dell’Interno Cancellieri, con una nota del 18 febbraio scorso, comunicava quanto deciso in questo senso dal Tavolo di Coordinamento nazionale, inclusa la scelta di avviare percorsi di uscita dall’emergenza, che si sostanziavano nella concessione di una somma di danaro contante (in media 500 euro) ai singoli, abbandonandoli

praticamente a loro stessi. I centri di accoglienza gestiti dalla protezione civile o da altri soggetti venivano chiusi, e molti rifugiati, spinti di fatto sulla strada, erano costretti a subire lo sfruttamento dei caporali per garantirsi la sopravvivenza, mentre altri si trasferivano in diversi paesi europei caratterizzati da sistemi di accoglienza e integrazione più efficaci. Secondo il Governo Monti, anche per ragioni di *spending review*, il passaggio ad un sistema di accoglienza ordinario avrebbe dovuto realizzarsi attraverso il coordinamento e la programmazione delle diverse fasi da parte di tavoli regionali, che avrebbero dovuto coordinare l’attività dei Prefetti nelle diverse province, con il monitoraggio delle persone presenti, delle risorse impiegate, dei percorsi di inserimento attivati. Diverse regioni, dalla Lombardia alla Sicilia, sono state assenti in questa delicata fase di transizione e i Tavoli regionali per la gestione dell’emergenza si sono riuniti pochissime volte, senza produrre alcun coordinamento concreto. Tutto è rimasto affidato alle decisioni dei singoli Prefetti e dei Questori, mentre le risorse venivano drasticamente tagliate e si accumulavano anche i ritardi nell’erogazione delle somme previste dalle convenzioni stipulate con gli enti gestori.

In Sicilia la situazione è stata resa, se possibile, ancora più grave per la mancanza di una legge regionale sull’immigrazione, e per la latitanza del governo regionale su una tematica che è stata spesso oggetto di appassionati proclami da parte del Presidente Crocetta, non seguiti da fatti concreti e da impegni di spesa coerenti e continuativi. Particolarmente grave in questo quadro la condizione dei minori stranieri non accompagnati, accolti con modalità assai approssimative negli istituti per l’infanzia abbandonata (IPAB) siciliani, senza figure professionali capaci di seguirne il percorso e destinati per ciò solo ad una ulteriore fuga nella clandestinità. Nel mese di giugno di quest’anno si svolgeva a Palermo un vertice in Prefettura nel quale le autorità coinvolte concordavano un piano per l’accoglienza dei minori con l’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza Vincenzo

ⁱ Università degli Studi di Palermo

Spadafora. Alla riunione erano presenti, oltre ai Prefetti e Questori della Sicilia Occidentale, al Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, anche i rappresentanti delle Istituzioni e degli Enti locali che si occupano dei minorenni, sia vittime che autori di reato. Gli incontri derivavano da un Protocollo d'intesa sottoscritto nel dicembre 2012 tra il Dipartimento della pubblica sicurezza, l'Autorità garante ed il Ministro dell'Interno. Un incontro dedicato in prevalenza al tema della repressione penale dei reati commessi dai minori, o sui minori stranieri. Al termine dell'incontro di Palermo, il prefetto Cirillo ribadiva l'efficacia della collaborazione tra il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ed il Dipartimento della pubblica sicurezza, che insieme possono realizzare una più incisiva azione di prevenzione e contrasto alla violazione dei diritti dei minori. Eppure ancora il 15 agosto scorso lo stesso garante dei diritti dei minori Spadafora ha lamentato l'assenza di un quadro normativo e di risorse economiche adeguate per garantire l'accoglienza dei minori non accompagnati che giungono in Sicilia. Spadafora aveva chiesto inascoltato, già dal mese di giugno, ulteriori risorse necessarie per fronteggiare l'aumento degli sbarchi di profughi, con una percentuale crescente di famiglie e minori non accompagnati. *“Abbiamo bisogno che il governo finanzia i Comuni per garantire alle comunità di restare aperte – sottolineava – perché non si può passare dai fondi per l'Emergenza Nord Africa, che poi è stata conclusa al 31 dicembre 2012, a un'ordinarietà che non è ordinarietà”*. Ma il passaggio forzato all'ordinarietà con una drastica riduzione delle risorse disponibili ha prodotto una nuova emergenza, anche se il numero delle persone sbarcate in Sicilia è ancora inferiore ad anni come il 2008 ed il 2011, con un notevole aumento, però della percentuale dei minori non accompagnati.

Nei centri di prima accoglienza, aperti dalle prefetture in convenzione con i più diversi enti privati, i migranti, soprattutto i Siriani non sono stati accolti da operatori dotati della necessaria professionalità e sottoposti ad un regime da pubblica sicurezza, sono fuggiti in massa per evitare il prelievo forzato delle impronte digitali. I minori non accompagnati sono rimasti e in parte rimangono ancora molti giorni in promiscuità con gli adulti, quando non si giunge direttamente a chiamarli in causa come “scafisti”. Minori che vengono privati della possibilità di difendersi e di capire persino cosa sta succedendo loro, come è stato rilevato con una nota preoccupata dal Garante per i diritti dei detenuti per la Sicilia che, in una visita del 15 agosto presso l'istituto di detenzione per minori di Acireale, ha incontrato uno dei due minori egiziani incriminati dalla Procura di Catania come “scafisti vivandieri”, dopo il tragico sbarco della Playa il 9 agosto scorso. E tra le decine di pseudo “scafisti” arrestati nei giorni successivi sono numerosi i minori non accompagnati rinchiusi negli istituti penali minorili, quando non vengono invece ritenuti maggiorenni e condotti nei penitenziari per adulti. Particolarmente critica in queste circostanze la situazione dei minori stranieri non accompagnati egiziani, che hanno spesso una età tra i diciotto ed i 21 anni, che vengono sottoposti a respingimento immediato e collettivo anche se, per il loro paese, sono ancora minorenni. Sembra ancora contraddetta dalla polizia di frontiera, dai questori e dalle prefetture, quella giurisprudenza (prodotta dal giudice di pace di Roma, fino al TAR del Lazio) ispirata alle Convenzioni internazionali a protezione dei diritti dei minori in base a cui ogni provvedimento amministrativo nei loro confronti deve essere preso “nel superiore interesse del minore”, considerando la sua minore età sulla base della legge del paese di provenienza (nel caso dei minori non accompagnati egiziani, dunque si deve considerare l'età di ventuno anni).

Malgrado nei mesi di marzo e aprile le organizzazioni appartenenti al progetto *Praesidium* abbiano denunciato i respingimenti collettivi ed i trattenimenti informali ai danni di centinaia di egiziani, mentre qualcosa è cambiato nelle prassi della polizia di frontiera che in provincia di Siracusa con la presenza di operatori dell'OIM e dell'ACNUR già al momento degli sbarchi, altrove si continuano a detenere illegittimamente in centri informali, se non sulle navi militari prima dello sbarco, i migranti che dovrebbero essere trasferiti nei tempi più rapidi in un Cara, o in un Cie. Su tutti gli egiziani pesa prima il sospetto generalizzato di essere scafisti, poi la prospettiva del rimpatrio collettivo da Catania, sulla base di una prima identificazione sommaria con la cosiddetta "procedura semplificata", consentita dagli accordi bilaterali tra Italia ed Egitto, accordi che vanno contro le normative internazionali perché non richiedono ai fini del rimpatrio una identificazione completa della persona. Con il grave rischio di rimpatri collettivi vietati dall'art. 4 del Quarto Protocollo allegato alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Casi ancora più gravi in un momento nel quale la polizia egiziana, con la quale collabora la polizia italiana, ha sparato persino sui profughi siriani in transito in Egitto per impedire loro di partire per le coste europee.

Di fatto, nei luoghi di sbarco e di prima accoglienza, spesso centri informali aperti su disposizione delle prefetture e poi chiusi non appena i migranti fuggono o vengono trasferiti in altre strutture, si consente una strisciante militarizzazione di alcune zone del territorio siciliano, affidate nelle prime fasi alla gestione esclusiva delle forze dell'ordine per contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare e scoprire gli immancabili "scafisti." E le conseguenze si vedono. Basterebbe andare a verificare la situazione del Centro di Prima accoglienza e soccorso di Pozzallo (Ragusa) o i centri di prima accoglienza di Porto Empedocle (Agrigento), o di Porto Palo (Siracusa), di Siracusa (Umberto I), oppure di Catania (prima la scuola Andrea Doria, poi il Palasport) e la nuova tendopoli voluta dal prefetto a Messina, in un campo sportivo che alla prima pioggia si trasforma in acquitrino, per accertare in quali condizioni materiali e giuridiche vengano "accolti" i migranti che giungono, non tanto a seguito di sbarchi, quanto piuttosto dopo vere e proprie azioni di salvataggio in alto mare. Persone, spesso soggetti vulnerabili, che comunque avrebbero bisogno di strutture recettive particolarmente efficienti, dotate di interpreti indipendenti e mediatori, soprattutto nel caso di minori non accompagnati e di donne, molte delle quali in avanzato stato di gravidanza. Sono queste le ragioni di una serie di fughe che sembrano ormai inarrestabili. Ragioni che cominciano adesso ad emergere dopo una serie di ispezioni e visite condotte da parlamentari e da giornalisti, mentre le associazioni antirazziste sono utilizzate quando servono, come nel caso di Siracusa, con una "intesa tecnica" sulla nomina dei tutori, o tenute a distanza dalla Digos, come si è verificato a Catania, quando rilevano prassi, applicate dalle forze di polizia, non conformi alla legge.

La privazione della dignità, concretizzata già con il rilievo forzato (e talora violento) delle impronte digitali, subito dopo lo sbarco, è immediata e ferisce ancora di più dell'incertezza giuridica: un vero limbo, nel quale i migranti sono abbandonati per mesi. I braccialetti di plastica vengono immediatamente allacciati al polso con il codice di identificazione: una serie di numeri che prende il posto del loro nome, della loro identità, della loro storia personale. Numerose le testimonianze di persone che hanno subito violenze durante le operazioni di prima identificazione e di prelievo forzato delle impronte digitali, confermate adesso anche da un parente giunto in Sicilia per visitare i propri familiari trattenuti a Catania. E non mancano neppure casi di domande di asilo presentate forzatamente, o senza che la persona si rendesse conto della portata del documento che veniva fatto

firmare. Nei centri di prima accoglienza manca infatti qualunque tipo di informazione ed assistenza legale.

Il centro "Umberto I" di Siracusa non ha ancora una conformazione (sembra stia diventando un CPSA o un CARA, ma i decreti relativi non sono stati resi pubblici né nessuno ha potuto vederli) e una dotazione di personale idonea a praticare una vera accoglienza, nel rispetto degli standard comunitari. Si verifica sovente che alcuni spazi al suo interno rimangano chiusi in attesa delle indagini disposte dalla magistratura o per il rilievo delle impronte digitali, con gravi forme di limitazione della libertà personale, al di fuori di quanto previsto dalla legge. Lo stesso avviene nel CPSA di Pozzallo nei confronti delle persone che si ritiene essere scafisti o che, se egiziani, possono essere rimpatriati con le modalità sommarie consentite dagli accordi bilaterali di cui sopra. E proprio dal centro di Pozzallo proveniva quel giovane egiziano rinchiuso ad agosto in una cella del carcere di Caltanissetta, dove si è poi impiccato in circostanze misteriose. È stata aperta una indagine ma ad un mese da quel tragico fatto non trapela ancora nessuna notizia, mentre sembrerebbe che il suo compagno di cella, coimputato per il medesimo reato di agevolazione dell'ingresso di "clandestini", sia stato trasferito in un altro carcere, e sia stato così fatto scomparire.

Al momento, il sistema nazionale degli SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che era già stato implementato nel 2012 di 702 posti ed è stato ulteriormente incrementato di 800 nuovi posti, portando complessivamente la ricettività a 4.500 posti. Troppo pochi per un paese come l'Italia, un paese di sessanta milioni di abitanti, esposto annualmente, ormai come fenomeno strutturale, all'arrivo di alcune decine di migliaia di richiedenti asilo. Al di là del recente aumento dei posti disponibili nello SPRAR che sulla carta sono stati incrementati di 13.000 unità (da 3.000 a 16.000), nell'arco di un triennio però, dunque non con la stessa maggiore disponibilità immediata, occorre che si ristrutturino un sistema di prima accoglienza a regime per dare ospitalità temporanea ad almeno 20.000 persone l'anno, tenendo conto che nel 2012 l'Italia ha avuto una delle più basse percentuali (in termini relativi) di richieste d'asilo in Europa, e che queste non hanno superato il numero di 16.000. Una cifra che impone comunque un sistema di accoglienza che sia finanziato direttamente dallo stato e dalle regioni, senza gravare esclusivamente sui soggetti privati e sui comuni.

La questione dell'accoglienza dei rifugiati è indubbiamente una questione di rilievo europeo. L'accoglienza del richiedente asilo è un obbligo giuridico per gli Stati membri dell'Unione europea. La Direttiva n. 2003/9/CE prevede norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo finalizzate a *"garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri"* (par. 7, preambolo, Direttiva n. 2003/9/CE). Il richiedente protezione internazionale ha diritto all'accesso alle misure di accoglienza sin dal momento della presentazione della domanda di asilo (art. 5 comma 5 D.Lgs. 140/05). Gli interventi assistenziali e di soccorso posti in essere precedentemente alla presentazione della domanda sono attuati invece a norma delle disposizioni della Legge n. 29 dicembre 1995 n. 563 (c.d Legge "Puglia"). In questa fase tutti i poteri sono stati assegnati alle Prefetture e i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Non si può continuare, come si è fatto negli ultimi mesi, con appelli all'Europa che poi sono seguiti dal nulla di fatto. Per ottenere ascolto in Europa occorre che tutte le istituzioni italiane, dal governo centrale alle regioni, alle questure ed alle prefetture, facciano il loro

dovere in adempimento delle direttive e dei regolamenti comunitari che ancora oggi continuano ad essere disattesi. E magari che le risorse destinate per l'accoglienza non siano sperperate in mega-strutture come quella di Mineo (Catania), che ha un costo di diversi milioni di euro al mese, o distolte verso operazioni di respingimento e di contrasto dell'immigrazione irregolare (come nel caso dei migranti egiziani e maghrebini). L'immigrazione irregolare che raggiunge la Sicilia è ormai composta quasi esclusivamente da persone meritevoli di protezione e da soggetti particolarmente vulnerabili come donne in stato di gravidanza, famiglie e minori non accompagnati ed i loro legittimi diritti di accesso al territorio non possono essere contrastati con le tradizionali misure, anche di ordine pubblico, impiegate nella lotta all'immigrazione "illegale".

Nella Legge di stabilità approvata definitivamente a fine dicembre 2013, al fine di realizzare "iniziative complementari o strumentali necessarie all'integrazione degli immigrati nei comuni, singoli o associati, sedi di centri di accoglienza per richiedenti asilo con una capienza pari o superiore a 3.000 unità", il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo è stato incrementato di 3 milioni di euro per il 2014. A parte la censurabile scelta di attingere per 50 milioni di euro al fondo per le vittime della mafia, queste nuove risorse rischiano di alimentare ulteriormente il business dell'accoglienza e di non produrre un miglioramento strutturale del sistema, anche perché queste ingenti somme verranno gestite dalle prefetture che fin qui non hanno dimostrato alcuna capacità nel programmare interventi strutturali e di effettuare un effettivo monitoraggio sulla gestione degli interventi da parte degli enti convenzionati. Tra l'altro, i tavoli regionali non hanno prodotto alcun coordinamento e spesso ciascuna prefettura ha attuato i suoi interventi senza raccordarsi con le associazioni impegnate da anni nel campo dell'accoglienza a livello locale, alle quali sono state preferite persino imprese con competenze nel settore delle pulizie, come è successo a Siracusa.

Dopo il rifinanziamento del fondo per le politiche sociali e dell'apposito fondo per i minori stranieri non accompagnati, occorrono interventi urgenti del governo regionale per sopportare le misure di accoglienza adottate dai Comuni a fronte dell'incremento del numero delle persone, in gran parte profughi di guerra dalla Siria, che continuano ad affluire sulle coste siciliane, e tra questi anche una percentuale crescente di minori non accompagnati per i quali occorre individuare da subito strutture di accoglienza specializzate nelle quali siano assistiti da personale qualificato. Va garantito un monitoraggio rigoroso di tutte le spese e la rendicontazione degli interventi deve essere pubblicata nei tempi più rapidi.

Chiediamo con urgenza che la Regione Sicilia riconosca l'esistenza del problema che non si può ridurre all'ennesima "emergenza sbarchi", mentre la *vera emergenza è il prodotto delle istituzioni che agiscono male o non intervengono affatto*. Occorre attivare effettivamente il tavolo di coordinamento regionale con i prefetti, le questure, l'ANCI regionale e con i comuni nei quali trovano accoglienza i richiedenti asilo ed i profughi. Occorre monitorare a livello regionale la situazione esistente e individuare le modalità operative per garantire percorsi credibili di inserimento sociale di coloro che ottengono in Sicilia il riconoscimento di uno status di protezione, internazionale (asilo o protezione sussidiaria) o umanitaria. In Sicilia occorre adottare al più presto una legge regionale in materia di immigrazione ed asilo con previsioni certe di stanziamenti di bilancio regionale, e con una particolare attenzione per le esigenze dei soggetti più vulnerabili, come i minori, le donne, sempre più spesso vittime di violenze e di sfruttamento, le vittime di tortura, con

percorsi di formazione e di qualificazione del personale che dovrà prendere in carico tutte queste persone caratterizzate da situazioni esistenziali tanto diverse. Ancora una volta va ribadito che i migranti non possono essere considerati solo come un numero da suddividere in base a criteri contabili ma come persone che portano dentro di se abusi e violenze neppure immaginabili.

Vanno chiusi i centri informali di prima accoglienza, come quelli attivati in base alla legge Puglia, da ultimo gestiti dalle Prefetture, come le tendopoli allestite all'interno degli stadi. Eclatante il caso della tendopoli ancora aperta a Messina, con 120 migranti tra i quali anche alcuni minori non accompagnati. In passato, in luoghi simili, aperti in base alla stessa legge Puglia del 1995, sono stati commessi abusi che non hanno lasciato traccia perché la maggior parte dei migranti, appena ha potuto, ha preferito fuggire, piuttosto che correre i rischi derivanti da una denuncia all'autorità giudiziaria di quanto subito a Porto Palo di Capo Passero, all'interno del mercato ittico, a Porto Empedocle (AG) all'interno della zona portuale, a Catania, prima in una scuola, l'Andrea Doria, e successivamente in un Palazzetto dello sport, in recinti sottoposti a vigilanza militare. Si tratta di spazi che nel tempo hanno assunto il carattere di luoghi nei quali la libertà personale può essere sottoposta, a seconda dei casi e delle nazionalità, in base a criteri di mera discrezionalità di polizia, ad evidenti limitazioni, anche in assenza di un provvedimento amministrativo formale e della doverosa convalida da parte dell'autorità giudiziaria, come sarebbe previsto anche dall'art. 13 della Costituzione. In base alla stessa norma, come ricorda anche la sentenza n.105 del 2001 della Corte Costituzionale, vanno bloccati i rimpatri immediati e collettivi di immigrati egiziani, per i quali sembra che sia ancora operativo un volo charter di rimpatrio con partenza settimanale da Catania, diretto a Il Cairo. Gli accordi bilaterali di riammissione non possono essere applicati in violazione delle leggi interne e delle normative internazionali che vietano i rimpatri collettivi o senza una identificazione completa delle persone da respingere.

Rispetto alla situazione dei minori non accompagnati, occorre che lo Stato provveda ad erogare con la massima tempestività le somme dovute ai Comuni, sulla base degli accordi stabiliti con i diversi governi, trattandosi di competenze dello Stato centrale. Si deve impedire che nelle regioni di primo arrivo, come la Sicilia, si prosegua con la prassi secondo la quale il collocamento dei minori avviene, da parte dell'autorità di polizia, o delle Prefetture, direttamente presso le strutture di accoglienza, al di fuori di qualsiasi piano regionale, senza il previo accordo e autorizzazione con gli enti locali territorialmente competenti. Ed anche sulle strutture di accoglienza per minori così individuate andrebbe effettuato un monitoraggio continuo, che fin qui si è svolto solo in rare occasioni. Un aspetto ulteriore è poi quello dei minori non accompagnati richiedenti asilo rispetto ai quali, nonostante la norma ponga chiaramente in capo al Ministero dell'Interno la responsabilità, non ci sono certezze di sorta in merito alla copertura dei costi di presa in carico prima dell'entrata nel circuito SPRAR.

Allo stato della vigente legislazione nazionale e regionale vanno individuati percorsi per portare all'autonomia il maggior numero degli immigrati accolti nei centri di accoglienza, promuovendo strutture decentrate di accoglienza, anche in regioni diverse dalla Sicilia, percorsi di integrazione ed avviamento al lavoro legale, contrastando lo sfruttamento del lavoro nero e della prostituzione attorno ai vari centri di accoglienza, e chiudendo strutture ormai ingovernabili come il CARA di Mineo (Catania), dove si verifica il blocco del *turn-over* e la presenza di oltre tremila persone, alcune delle quali neppure censite. In ogni

caso bisogna accelerare la procedura per il rilascio di documenti di soggiorno temporanei (anche il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5.6 del T.U. sull'immigrazione) e dei relativi documenti di viaggio. Di fronte all'afflusso numericamente ancora modesto, ma costante nel tempo, di profughi siriani, il governo dovrebbe adottare un decreto in base all'art. 20 del T.U. sull'immigrazione e rilasciare a tutti costoro un permesso di soggiorno temporaneo ed il relativo documento di viaggio, sulla base della provenienza, senza una procedura per il riconoscimento dello status in commissione territoriale, procedura che oggi dura normalmente oltre un anno. A tale riguardo va immediatamente raddoppiato il numero delle commissioni territoriali competenti ad esaminare le domande di asilo, anche per allentare la tensione nei centri di accoglienza, nei quali la disperazione dei migranti privati di informazioni sul loro futuro ha portato a gesti estremi, come si è verificato nel Cara di Mineo, luogo nel quale in passato erano stati già sette i tentativi di suicidio. E questa volta la disperazione prodotta dallo stato di abbandono ha ucciso.