

Giovedì 5 dicembre 2013 la Giunta esecutiva centrale ha partecipato, presso il Tribunale di Catania, a un incontro con i magistrati dei circondari di Catania, Siracusa, Ragusa e Agrigento e degli Uffici per i minorenni di Catania e Palermo, nonché con i dirigenti del CPA e dell'IPM di Catania e con rappresentanti dell'Avvocatura, del Comune di Catania nonché rappresentanti di numerose associazioni ed enti tra i quali Croce Rossa Italiana, Libera, Centro Astalli e Comunità per i Minorenni, volto ad approfondire le problematiche di natura giudiziaria connesse col fenomeno degli sbarchi di migranti sulle coste dell'Italia meridionale.

Nella prima parte della riunione sono stati affrontati i profili di natura penale, illustrati anzitutto dal Procuratore di Catania Giovanni Salvi e dal Sostituto Procuratore Andrea Bonomo, dal Procuratore di Siracusa Francesco Paolo Giordano, dal Procuratore di Ragusa Carmelo Petralia e dal Procuratore Aggiunto di Agrigento Ignazio Fonzo.

E' stato osservato come l'enorme aumento del numero dei migranti giunti sulle coste siciliane renda più urgente il problema della scelta dell'approccio normativo a tale fenomeno: se si debba cioè considerarlo come immigrazione irregolare da gestire o come clandestinità da punire in sede penale. La seconda alternativa, che tuttora prevale nella legge vigente, pone i migranti sul piano stesso di coloro che gestiscono il traffico clandestino, con conseguenze processuali che creano grave intralcio alle indagini.

In particolare, l'ipotesi di reato prevista dall'art. 10 bis D. L.vo 2896/1998 e la conseguente iscrizione dei migranti nel registro delle notizie di reato costringono a procedere al loro esame nella qualità di indagati. Così, agli effetti di carattere probatorio e processuale si aggiunge la grave difficoltà di reperire un difensore e di ottenerne in tempi brevi la presenza, spesso in località remote o in isole di difficile accesso e, quindi, di assicurare l'effettività di una difesa che sia esperta e non avventizia. Va anche segnalata la difficoltà di assicurare l'acquisizione delle dichiarazioni nelle forme dell'incidente probatorio, trattandosi di persone che si rendono spesso irreperibili in breve tempo. Il ricorso all'assunzione di informazioni immediate ai sensi dell'art. 350 comma 5 del codice di procedura penale consente alla polizia giudiziaria l'immediata prosecuzione delle indagini ma non anche l'acquisizione di elementi utilizzabili a fini di prova. A tali difficoltà si aggiungono le barriere di comunicazione, poiché i migranti spesso parlano lingue poco note e appartengono a etnie caratterizzate da culture assai lontane dalla nostra.

Dunque, si è finito con l'attribuire alla giustizia penale una responsabilità pressoché esclusiva, per la carenza di idonei interventi di natura amministrativa, mentre lo strumento penale dovrebbe essere impiegato, in modo efficace, per intervenire sulle organizzazioni criminali e colpire non solo gli scafisti ma soprattutto gli organizzatori del traffico.

Peraltro, le crisi che hanno interessato l’Africa e il Medio Oriente e che si sono aggiunte alle difficoltà economiche in cui versano i cittadini di quei Paesi, hanno creato problemi nuovi. In particolare, le migrazioni di persone provenienti dalla Siria e dall’Egitto sono state realizzate con modalità innovative: si è fatto ricorso, per la traversata, a una nave madre, che si mantiene nelle acque internazionali, mentre il trasferimento dei migranti verso la costa avviene con l’appoggio di appositi barchini. Il soccorso doverosamente assicurato dalle Autorità italiane ai migranti presenti in mare aperto ha prodotto, inoltre, l’elaborazione di un’ulteriore nuova modalità: i trafficanti conducono i migranti a una distanza anche breve dalle coste africane, contando sull’intervento delle nostre navi militari. Se, ovviamente, il soccorso è corretto e doveroso, i trafficanti approfittano però di tale dovere, determinando consapevolmente una situazione di grave pericolo in mare o facendo lanciare, comunque, una richiesta di soccorso.

Tali modalità sollevano delicate questioni interpretative e di giurisdizione, dovendosi da un lato assicurare il soccorso dei migranti in difficoltà, dall’altro intervenire su comportamenti criminali realizzati in acque internazionali. Il problema della giurisdizione si pone per tutti i casi di soccorso che si verificano oltre il limite nazionale delle 12 miglia o perfino oltre il limite della zona contigua delle 24 miglia dalla costa. Se il problema trova agevole soluzione nei casi in cui sia accertata la presenza di taluno dei trafficanti in appoggio sul territorio nazionale, e dunque la realizzazione in Italia di una parte della condotta criminosa, nei casi, invece, in cui non vi è prova di un concorso criminale nello Stato, a carico di coloro che hanno determinato per i migranti la condizione di pericolo si è ravvisata la situazione prevista dall’art. 54 comma 3 del codice penale (determinazione intenzionale dello stato di pericolo): tale impostazione non ha però trovato accoglimento uniforme da parte dei giudici e ancora si attende una pronuncia sul punto da parte della Corte di cassazione.

In realtà, l’art. 15 della Convenzione di Palermo, ratificata dall’Italia, consente di individuare la giurisdizione di uno Stato, anche per i reati commessi fuori del proprio territorio e riferibili al crimine organizzato transnazionale, ove il reo si trovi sul suo territorio: tuttavia, dubitando che possa trattarsi di norma *self executing* (la Convenzione recita, all’art. 15: “*Ogni Stato parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione...*”), sarebbe opportuno prevedere espressamente la perseguibilità per il reato di cui all’art. 416 comma 6 codice penale, ancorché commesso oltre il limite delle acque nazionali: tale previsione sarebbe in linea con quanto stabilito all’art. 15 comma 2 lett. c) della Convenzione, in forza del quale lo Stato può prevedere la giurisdizione propria “*anche nel caso di delitto commesso al di fuori del territorio nazionale, al fine di commettere un grave reato sul suo territorio*”. Quanto alla fattispecie di cui all’art. 12

comma 3 del D. L.vo n. 286/1998, che disegna un reato a consumazione anticipata, è norma anch'essa applicabile alle condotte commesse in acque internazionali, purché sia comunque individuabile almeno una condotta realizzata sul territorio nazionale, in base a quanto stabilito in via generale dall'art. 6 del codice penale.

Al problema della perseguibilità si aggiunge quello dell'esercizio in alto mare di poteri coercitivi. Finora la Procura, il Giudice per le indagini preliminari e il Tribunale per il riesame di Catania hanno ritenuto applicabili l'art. 8 paragrafo 7 del protocollo addizionale della Convenzione di Palermo (che specificamente consente l'ispezione di natanti sospetti e l'adozione delle misure appropriate, consentite dal proprio diritto interno e dal diritto internazionale) e l'art. 110 della Convenzione di Montego Bay (ancorché di contenuto generale e non specificamente riferito al traffico di migranti). Tali norme convenzionali costituiscono il quadro internazionale di riferimento, ai fini dell'esercizio del potere di sequestro, ai sensi dell'art. 12 comma 9 quater del D. L.vo 286/1998.

Gli interventi operativi sul fenomeno dell'immigrazione irregolare impongono la realizzazione di un efficace coordinamento informativo e operativo fra tutte le Autorità di polizia competenti: ciò è stato realizzato, grazie alla costituzione, anche su stimolo delle Procure della Repubblica, di gruppi interforze espressamente dedicati alla materia dell'immigrazione, ancorché si avvertano difficoltà dovute alla carenza delle risorse materiali.

Inoltre, in alcune sedi i problemi di carattere generale sono aggravati dalla carenza delle strutture (ad esempio, nel circondario di Siracusa manca una struttura di identificazione ed espulsione dove i migranti possano essere accolti e trattenuti), con difficoltà di espletare incidenti probatori anche solo a distanza di pochi giorni, mentre nel circondario di Ragusa nuovi problemi sono sorti dopo il 14 settembre 2013, a seguito dell'accorpamento della circoscrizione di Modica, che maggiormente si occupava, per ragioni geografiche, del fenomeno dell'arrivo di migranti.

Va peraltro segnalato come, proprio sulla materia dell'immigrazione irregolare, sia intervenuto nei primi giorni del mese di dicembre un protocollo di coordinamento fra la Procura distrettuale di Catania e le Procure di Ragusa e di Siracusa, come da comunicato già diffuso alla stampa.

Infine, la giudice del Tribunale per il riesame di Catania Simona Ragazzi ha confermato l'aumento notevole dei procedimenti relativi al fenomeno dell'immigrazione, che ha portato allo sviluppo delle problematiche interpretative in tema di giurisdizione, posto che con la ratifica della Convenzione di Palermo si è realizzata la trasposizione del testo

pattizio, senza però alcuna implementazione nel diritto interno delle previsioni convenzionali, con riferimento, in particolare, al tema della giurisdizione, implementazione alla quale invece rinvia il testo della Convenzione. L'aumento della popolazione detenuta straniera ha inoltre aggravato i problemi a carico delle strutture penitenziarie, trattandosi di persone che spesso non parlano italiano e che appartengono a comunità straniere di piccole dimensioni, per le quali è difficile anche individuare un appropriato mediatore culturale.

Nella seconda parte della riunione sono stati affrontati, oltre ad alcuni profili di carattere generale, gli aspetti relativi alla tutela dei minori non accompagnati.

Gli aspetti organizzativi e i profili di natura civilistica sono stati affrontati, anzitutto, dal Presidente del Tribunale di Catania Bruno Di Marco, dal Presidente della 1^a sezione civile Elio Morgia, dal Presidente della 1^a sezione civile del Tribunale di Siracusa Antonio Ali, dalla Presidente del Tribunale per i Minorenni di Palermo Concetta Sole e di Catania Francesca Pricoco, dal Vice-presidente dell'AIMMF Francesco Micela, dai Sostituti della Procura per i Minorenni di Catania Stefania Barbagallo e Silvia Vassallo.

In particolare, le difficoltà organizzative e l'insufficienza degli organici che caratterizzano gli Uffici giudiziari siciliani, anche a seguito della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, finora non accompagnata da un'adeguata revisione e dalla copertura degli organici, sollevano, a fronte dell'aumento dei procedimenti penali e civili collegati al fenomeno dell'immigrazione, seri problemi di effettività nella tutela dei diritti, problemi che assumono particolare delicatezza nel caso della tutela dei minori, la quale, peraltro, impone necessità di coordinamento fra giudice tutelare e tribunale dei minorenni.

Ai problemi di natura organizzativa si aggiunge la scarsa chiarezza del quadro normativo. Occorrono anzitutto interventi normativi specifici, che disegnino una disciplina dedicata espressamente ai minori migranti non accompagnati e che definiscano le competenze reciproche del Tribunale per i minorenni e del Giudice tutelare e le relative procedure, posto che le norme alle quali attualmente si fa ricorso sono quelle dettate per situazioni generiche di carenza genitoriale, situazioni che sono però generalmente assistite, nel caso dei minori di nazionalità italiana, da riferimenti sociali di accompagnamento e sostegno. Ne segue che i percorsi rieducativi e le procedure di adottabilità non sono specificamente pensati per queste circostanze particolari.

Inadeguatezza delle norme, scarsa chiarezza delle competenze, carenza di procedure specifiche e appropriate, tempi variabili e spesso lunghi nell'identificazione del minore e nell'apertura della tutela e nella nomina del tutore, difficoltà nell'individuazione del luogo di collocazione del minore, sono solo alcune delle difficoltà incontrate in concreto. Quanto

all'individuazione delle modalità di collocamento, si è talvolta fatto ricorso allo strumento previsto dall'art. 371 cc, benché si tratti di norma non specificamente pensata a tale scopo. In altri casi, l'apertura della procedura di adottabilità è stata avviata anche nei confronti di soggetti di sedici o diciassette anni, allo scopo, essenzialmente, di garantire una più efficace tutela del minore.

Il quadro è aggravato dalla mancanza di informazioni attendibili sulla situazione e sugli sviluppi nei Paesi di provenienza, fatto che ostacola una tempestiva programmazione degli interventi, e dalle difficoltà di comunicazione con i migranti, aggravate dalla scarsa disponibilità di interpreti esperti e di mediatori culturali adeguati per numero e capacità. Nel caso dei minori, invece, è più che mai importante l'accoglienza e l'ascolto della persona, per comprenderne i bisogni, gli scopi, i progetti, anche al fine di individuare le ragioni che li hanno condotti sulle nostre coste e le finalità illecite che potrebbero esservi sottese.

E' stata inoltre segnalata l'insufficiente formazione dei tutori e la mancata nomina, a tutt'oggi, da parte della Regione Siciliana, del Garante per i minorenni. E' stato anche rilevato che la Regione non partecipa al tavolo di coordinamento nazionale per l'emergenza umanitaria del Nord-Africa, nonostante il suo forte coinvolgimento in tali problematiche.

Quanto alle strutture e alle modalità dell'accoglienza, anche sotto tale aspetto la situazione è assai carente. Anzitutto, le strutture temporanee di accoglienza dei minori in genere non sono idonee, riducendosi spesso a locali dormitorio, privi di adeguata separazione fra minorenni e adulti, e non assicurano un reale intervento educativo sui ragazzi, talvolta anche su quelli di età assai giovane, che risultano sottratti a un effettivo e adeguato controllo e spesso si allontanano, rendendosi irreperibili. Va poi osservato che i minori migranti non accompagnati vengono il più delle volte affidate alle comunità, piuttosto che collocati in una famiglia italiana: infatti, quando non insorge la difficoltà di sostenere le spese di collocamento in famiglia, ricorrono difficoltà di adattamento dei giovani (spesso sedicenni o diciassettenni) alla vita in famiglia. Si imporrebbero dunque controlli adeguati ed effettivi su tali comunità. Purtroppo, il controllo esercitato dagli enti locali spesso non è efficace, anche per le scarse risorse delle quali essi dispongono, a fronte di emergenze di notevoli dimensioni, che finiscono per gravare su Comuni di piccole dimensioni. Peraltro, si determina spesso un conflitto fra il Comune "inviante" (in genere quello in cui avviene lo sbarco) e quello "ricevente" circa la competenza a far fronte agli oneri economici. Mancano inoltre un effettivo coordinamento delle varie strutture di accoglienza e un elenco completo delle comunità autorizzate in sede regionale, cosa che ha favorito anche la comparsa di comunità sprovviste di autorizzazione. Il controllo, il più delle volte, è limitato alle caratteristiche delle strutture materiali e non anche alla qualità dell'accoglienza e, nei

fatti, esso finisce il più delle volte col restare affidato ai magistrati addetti agli Uffici per i minorenni.

Difficoltà sono insorte anche nel seguire il cammino dei ragazzi: infatti, se alcuni Uffici (come la Procura per i Minorenni di Palermo) hanno istituito una banca dati che traccia gli spostamenti dei minori fin dal momento del loro sbarco sulle coste siciliane, tuttavia tale tracciamento si arresta nel momento in cui a tali giovani viene assegnata una destinazione fuori distretto, in quanto la banca dati non viene adottata da tutti gli Uffici, che non realizzano dunque uno scambio informativo fra loro.

Va anche segnalato che la legislazione vigente non prevede il rilascio del permesso di soggiorno, una volta raggiunta la maggiore età, se non in casi particolari. Ne segue che giovani, ormai integrati nella società italiana ed estranei alla realtà delle loro terre di origine, rischiano di trovarsi rifiutati dal Paese che li ha accolti da minorenni.

Il Segretario del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Catania Avv. Diego Geraci ha convenuto sulla necessità di assicurare e rafforzare l'effettività della difesa. Vanno riconosciute l'esistenza di un problema culturale, che nasce dalla situazione di emergenza, e la necessità di formare una classe di avvocati preparata specificamente su queste tematiche. La situazione attuale è aggravata, purtroppo, dall'indisponibilità di una classe sufficiente e idonea di mediatori culturali e linguistici, sicché l'assistenza rischia di ridursi a un ruolo pressoché formale, di mera presenza obbligatoria (ma nei fatti scarsamente efficace) imposta dalle previsioni processuali.

Il rappresentante dell'Unione Nazionale delle Camere minorili Avv. Pasquale Cananzi ha evidenziato la necessità di una condivisione delle metodologie e di scambio delle informazioni. Ha convenuto con i magistrati addetti agli Uffici per i minorenni sul bisogno di prestare attenzione ai ragazzi, alle loro necessità, ai loro progetti e al loro futuro. Ha lamentato la carenza degli strumenti di lavoro, che ostacola un approccio più elaborato, che veda l'intervento giudiziario come parte di un sistema articolato, consistente in un percorso di ascolto, dialogo, progettualità e coordinamento con aspetti molteplici, che comprenda anche interventi psicosociali: un sistema che imporrebbe la necessità di realizzare in tutte le sedi una rete di operatori specializzati.

La Direttrice del CPA di Catania, Antonia Chiarenza, ha rappresentato, oltre alla carenza delle risorse materiali (si tratta di persone che hanno bisogno di ogni cosa, anche di abiti idonei) la difficoltà di assicurare al minore straniero arrestato (in genere si tratta di giovani migranti ai quali i trafficanti hanno affidato la funzione di "scafista") un mediatore culturale e un interprete idoneo, allo scopo di vincere le difficoltà linguistiche, che

ostacolano la comunicazione diretta. La presenza dei mediatori risulta necessaria anche nella fase dei primi interventi sanitari, che spesso pongono problemi di approccio, data la profonda differenza culturale.

La Direttrice dell'IPM di Catania, Maria Randazzo, ha osservato che il numero contenuto dei giovani presenti nell'istituto (appena 15 minori stranieri, dei quali 9 sono ragazzi egiziani accusati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) consente di lavorare in maniera individualizzata. Ha confermato come le difficoltà consistano principalmente nella barriera linguistica e nel fatto che sono persone sprovviste di ogni avere, anche il più essenziale, ma soprattutto di qualsiasi riferimento familiare e dei necessari sostegni affettivi; ciò ostacola l'organizzazione di un progetto educativo individualizzato, anche a causa del frequente allontanamento dei minori, una volta usciti dall'IPM e affidati ai servizi.

La rappresentante del Comune di Catania, assistente sociale dr.ssa Rosa Brischetto, ha convenuto sulla necessità di elaborare immediatamente un progetto personalizzato. Quanto alle comunità, si è cercato di rimediare alla carenza di strutture idonee, individuando possibilità di collocamento anche fuori della Sicilia, in comunità serie e accreditate, pur nell'insufficienza del coordinamento e delle risorse. Ha confermato la necessità di elaborare norme chiare sull'individuazione dell'ente sul quale debbano gravare gli oneri economici e sulle modalità di nomina del tutore.

Infine, si è provveduto ad ascoltare i rappresentanti di alcune organizzazioni operanti nell'assistenza ai migranti.

Il rappresentante di Libera e di Pax Christi, Avv. Vincenzo Pezzino, si è detto favorevole all'istituzione di corridoi umanitari per coloro che fuggono dalle zone di guerra, per evitare il fenomeno dei barconi. Ha espresso contrarietà alla soluzione di verificare lo stato di rifugiato mediante interrogatori condotti sulle navi militari e ha sottolineato la necessità di favorire l'integrazione, assicurando un'accoglienza decorosa, opportunità di insegnamento e di lavoro, un'adeguata assistenza sanitaria e l'istituzione di una consulta dei migranti, propedeutica all'elezione di un consigliere comunale aggiunto che rappresenti la istanze degli stranieri.

Il rappresentante della Croce Rossa, dr. Stefano Principato, ha evidenziato la necessità di assicurare, al momento dello sbarco, prima ancora dell'ordine pubblico, la tutela sanitaria degli stessi operatori dell'ordine pubblico. Al personale sanitario la Croce Rossa ha affiancato idonei mediatori culturali, in quanto i migranti provengono spesso da culture profondamente diverse dalla nostra: dunque anche gli interventi sanitari vanno effettuati

rispettando la sensibilità culturale di origine. Sono state previste anche attività ludiche per i bambini, per favorire l'accoglienza dei più piccoli e delle loro mamme in un momento per loro molto difficile.

Il rappresentante del Centro Astalli, Avv. Antonio Fiore, ha illustrato l'attività dell'organizzazione, che svolge servizi di assistenza e di alfabetizzazione e gestisce una struttura di proprietà del comune e uno sportello di assistenza legale. Ha osservato come il momento di maggiore criticità sia nell'immediatezza dello sbarco e come in genere accada che, prima dell'identificazione, i migranti non siano messi in condizione di avere contatto con un avvocato e dunque di comprendere quale sia la loro situazione legale.

Infine, il rappresentante delle comunità per i minori, Fabrizio SIGONA, ha rilevato che manca un quadro normativo specifico dedicato ai minori stranieri non accompagnati. Ha convenuto anch'egli su quanto già rilevato circa la carenza di una prima accoglienza idonea e l'insufficienza delle relative strutture, le quali dovrebbero avere non più di 20 posti e prevedere una permanenza breve, perché i minori devono essere indirizzati entro pochi giorni verso le comunità. Quanto alla nomina del tutore, ha confermato che in alcuni casi essa interviene solo dopo diversi mesi. Inoltre, il ritardo con cui generalmente vengono rilasciati i documenti di soggiorno vanificano spesso i progetti di lavoro delle comunità, trattandosi in molti casi di minori quasi maggiorenni, per i quali le comunità dispongono di tempi brevi di accoglienza e trattamento. Ha infine confermato l'esiguità delle risorse a disposizione.

Si allegano:

- ordinanza del Tribunale per il riesame di Catania in data 7.10.2013;
- linee guida per il settore penale dell'Unione nazionale camere minorili
- relazione di Libera – Pax Christi
- relazione del Centro Astalli
- relazione dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione