

#### 4. Italia ed Ecuador: modelli locali a confronto *(di Silvia Verdino)*



Laboratori nel CAI – Centro de Adolescentes Infractores de Ibarra

Per circa tre anni e mezzo ho lavorato in Italia, a Bolzano nello specifico, come operatrice legale e sociale presso un centro di consulenza e orientamento per richiedenti protezione internazionale.

Quando, a inizio 2017, ho letto il bando per la selezione di volontari da impiegare nel progetto sperimentale dei Corpi Civili di Pace, la mia attenzione è stata subito catturata dai progetti volti a supportare percorsi di reinserimento sociale per migranti e rifugiati in Ecuador.

In particolare nel progetto previsto a Ibarra, cittadina di 100.000 abitanti, non distante da Quito e a solo 70 km dal confine con la Colombia, ritrovavo alcune similitudini con la realtà di frontiera, a me meglio conosciuta, di Bolzano.

Durante questi 10 mesi di permanenza in Ecuador ho avuto modo di comprendere meglio differenze e analogie tra le modalità con le quali viene gestito il fenomeno migratorio a livello locale in due città apparentemente simili, quantomeno rispetto alla loro posizione geografica, come Bolzano e Ibarra.

#### **4.1 La procedura di richiesta asilo**

Per quanto riguarda le procedure giuridiche previste per il riconoscimento della protezione internazionale un richiedente che giunge sul territorio altoatesino attende in media oltre tre mesi prima che la sua richiesta di asilo venga formalizzata (registrata). Durante tale periodo permane in un limbo giuridico nel quale spesso si vede negato l'accesso a vari servizi, ma soprattutto diritti (accoglienza, lavoro, servizio sanitario nazionale, prestazioni o agevolazioni economiche).

Dal momento della presentazione della richiesta alla comparizione del richiedente innanzi alla Commissione Territoriale avente il compito di valutare la sussistenza di ragioni per accordare alla persona una delle tre forme di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria o protezione umanitaria), trascorre in media oltre un anno. A tale tempistica si aggiungono i mesi di attesa per la notifica dell'esito di tale colloquio oltre che per l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno. Senza contare i tempi di attesa (anni) per le sentenze successive a ricorsi in primo e secondo grado o presso la Corte di Cassazione, nel caso in cui l'esito risulti negativo (diniego).

Il carattere sempre più restrittivo delle politiche migratorie adottate in Europa a partire dagli anni Settanta si esprime principalmente attraverso un irrigidimento dei requisiti che i paesi di immigrazione pretendono dai loro potenziali immigrati per l'ingresso e la permanenza nel paese (Maciotti e Pugliese, 2010), producendo come indesiderata conseguenza l'ampliamento dell'utilizzo della protezione internazionale, divenuto ormai quasi l'unico canale di ingresso disponibile.

La normativa italiana in materia di protezione internazionale è il risultato dell'adeguamento a obblighi internazionali (lo Stato italiano, ad esempio, ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel proprio ordinamento nel 1954), come anche del recepimento delle normative europee.

Nonostante tali interventi legislativi, nel nostro ordinamento ancora non esiste una legge organica in materia di protezione internazionale. Tale questione è stata quindi trattata, in modo spesso generale e non esauriente, nelle disposizioni di legge in materia di immigrazione (ICS, 2005).



Attività di informazione sulle procedure per l'ottenimento del visto

Un *solicitante de refugio* (richiedente asilo) che, dopo aver passato il ponte Rumichaca, ovvero la frontiera tra Colombia e Ecuador, arriva a Ibarra e decide di stabilirsi qui, ha 90 giorni di tempo, dall'apposizione del timbro di entrata nel Paese, per presentare la propria domanda di asilo. Tale richiesta viene elaborata dal Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (la gestione del fenomeno migratorio non ricade infatti sotto la competenza del Ministero degli Interni come invece in Italia), che entro un mese invita la persona ad un primo appuntamento (intervista di ammissibilità) con il fine di valutare la sua richiesta.

Solitamente il richiedente riceve un esito in merito alla propria richiesta dopo circa due settimane dalla presentazione della tale. In caso di diniego trascorrono in media ulteriori tre mesi (15 giorni per il deposito del ricorso e due mesi per la

notifica della sentenza).

Il tramite e il rilascio del permesso di soggiorno sono totalmente gratuiti.

È inoltre importante sottolineare due cose: in primo luogo il fatto che tutti i migranti che giungono in Ecuador, passando i controlli alla frontiera, ottengono un visto turistico della durata di 90 giorni rinnovabile per altrettanti, ciò comporta un'iniziale legalizzazione della posizione giuridica del migrante risparmiandogli quel limbo burocratico forzato spesso accompagnato da una forte precarietà che dilaga in tutti gli ambiti dell'esistenza; in secondo luogo la possibilità che sussiste in Ecuador, nell'eventualità di un diniego della domanda di asilo, di richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo della durata di 2 anni come semplice migrante (anche se il rilascio di tale documento comporta spesso per i migranti un onere economico non indifferente).

Nel 2017 per unificare sotto un solo quadro legislativo le differenti normative in tema di mobilità umana è stata pubblicata la *Ley de Movilidad Humana*. La legge è stata fortemente criticata da numerose organizzazioni che lavorano con i migranti (fra cui accademici dell'Università San Francisco di Quito, Servizio Gesuita per i rifugiati e Mision Scalabriniana), che a fine 2017 hanno presentato richiesta di incostituzionalità. Al centro delle critiche c'è soprattutto l'aperta discrezionalità degli agenti di frontiera, che possono negare l'ingresso in Ecuador secondo criteri arbitrari e soggettivi.

La legge ha comunque incontrato il parere favorevole dell'UNHCR, la principale agenzia per i rifugiati in Ecuador, che ha apprezzato soprattutto l'emissione di un documento d'identità nazionale per i rifugiati del tutto simile a quello dei cittadini ecuadoriani.

#### **4.2 Il sistema di accoglienza**

Il sistema di accoglienza italiano, gestito dal Ministero dell'Interno in raccordo con le Regioni e con gli Enti locali, risulta estremamente articolato e caratterizzato dalla frammentarietà delle tipologie di strutture esistenti e da un utilizzo intenso delle strutture straordinarie.

Il decreto Legislativo 142/2015 stabilisce teoricamente una suddivisione dell'accoglienza in tre diverse fasi: una fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione; una fase di prima accoglienza assicurata in centri governativi istituiti dal Ministro dell'Interno ed una fase di seconda accoglienza in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), progetto pubblico di accoglienza integrata e decentrata che si basa però sull'adesione volontaria da parte degli Enti locali.

Scrivo 'teoricamente' perchè, sempre secondo quanto previsto dal D. Lgs. 142/15, qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, sono disposte dal Prefetto misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria).

Sorti come soluzione "tampone" in attesa di una riorganizzazione del sistema di accoglienza e, in particolare, di un ampliamento del sistema SPRAR, i CAS hanno visto progressivamente crescere il loro peso fino a diventare una componente dominante del sistema. Molte di queste strutture risultano spesso sovraffollate, isolate, scarsamente monitorabili (sia rispetto alla gestione economica che rispetto ai servizi erogati) e affidate a gestioni improvvisate, sprovviste di adeguata preparazione e competenza nel fornire servizi complessi e delicati come quelli relativi all'accoglienza (UNHCR 2017).

Come evidenziato nel 'Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017' la sproporzione appare evidente: alla data del 15 luglio 2017 i posti di accoglienza complessivamente disponibili erano 205.003, di cui il 77,4% nei CAS, il 15,3% nello SPRAR e il 7,3% nei centri di prima accoglienza.

Questo dato mostra l'impossibilità di un futuro assorbimento del sistema di accoglienza "straordinario" all'interno di quello ordinario, se non operando un totale ripensamento, a livello nazionale ed europeo, del circuito di accoglienza (ASGI, 2015).

In Provincia di Bolzano, come in molte altre realtà italiane, esistono canali differenziati per accedere al frammentato sistema di accoglienza: quello per i

cosiddetti richiedenti “in quota”, in cui rientrano le persone che giungono in Italia attraversando la rotta via mare e per le quali è previsto un ingresso più o meno immediato all’interno delle strutture preposte dal Ministero dell’Interno; e quello per i cosiddetti “fuori quota”, ovvero i richiedenti che arrivano in maniera autonoma sul territorio e presentano la propria domanda di asilo direttamente presso la Questura di Bolzano, per i quali è previsto un previo inserimento in “lista d’attesa” per poter accedere alle strutture di accoglienza. In media, tra il momento della presentazione della richiesta di asilo e l’accesso alle misure di accoglienza, i migranti che arrivano sul territorio altoatesino in autonomia attendono oltre un anno prima di riuscire ad entrare in un centro, sempre che non abbiano già sostenuto, con esito positivo, l’audizione presso la Commissione territorialmente preposta e che non siano quindi più ‘etichettabili’ come richiedenti asilo.

Durante il periodo di esclusione dalle misure di accoglienza molti richiedenti si trovano costretti a vivere, anche per diversi mesi, in condizioni insediative disumane, degradanti e pericolose per la loro incolumità. L’unico accesso consentito a queste persone, se in possesso di un documento che attesti il loro status giuridico, è quello ai servizi di bassa soglia come: mense, servizi doccia e vestiario, dormitori (quantomeno nei mesi invernali) e, nel caso di problematiche sanitarie, al servizio STP (Stranieri Temporaneamente Presenti) dell’ospedale. Tali soluzioni rimangono però al di sotto dello standard accettabile rispetto a quanto previsto dalle norme comunitarie e nazionali, oltre che umanamente.

Il sistema di accoglienza in Italia continua quindi a risultare inadeguato ed insufficiente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Per quanto riguarda invece il sistema di accoglienza ecuadoriano, salta subito all’occhio come la normativa non nomini e non preveda l’istituzione di strutture ricettive a livello pubblico. In contrapposizione alla complessità e frammentarietà delle strutture esistenti in Italia, l’accoglienza dei rifugiati in Ecuador è di fatto affidata agli sforzi delle associazioni del settore e per questo decisamente limitata e poco strutturata.

Un richiedente asilo, munito di invito del Ministero degli Esteri che attesti la sua volontà di chiedere asilo, ad Ibarra può recarsi presso una delle associazioni del settore (in tal caso HIAS) per una valutazione della sua condizione ed un eventuale accesso all'interno dell'unica struttura preposta all'accoglienza di richiedenti asilo della città' (affidata in gestione dal Comune alla Mision Scalabriniana).

Tale struttura ha una capienza di circa una quindicina di persone le quali, a seconda della propria condizione di vulnerabilità permangono all'interno del centro da una settimana a uno, due mesi, tempistiche decisamente ristrette per provare a cercare una soluzione abitativa o un'occupazione, nella maggior parte dei casi informale.



Consegna di aiuti alimentari a famiglie rifugiate

#### **4.3 “Integrazione”**

Anche una volta che il richiedente che si trova in Italia riesca ad accedere alle misure di accoglienza, permangono alcune criticità come ad esempio l'asincronia fra i tempi della procedura, i tempi dell'accoglienza e i tempi dell'integrazione, i primi certamente più brevi rispetto all'ultimo. Al riconoscimento di una forma di protezione internazionale corrisponde, dopo poco tempo, l'uscita dal sistema di accoglienza, che però non sempre coincide con una reale autonomia, personale ed economica, oltre che con un'integrazione sociale (Grandi, 2008).

La difficoltà di svolgere legalmente attività lavorative e la mancanza di progetti di formazione professionale ed apprendimento linguistico adeguati, comportano in molti casi l'entrata dei richiedenti asilo nel mondo del mercato del lavoro sommerso, oltre all'esigenza di rendersi estremamente flessibili e propensi a svolgere qualsiasi tipo di lavoro, accettando qualunque condizione di lavoro e retribuzione (Calloni, Marras e Serughetti, 2012).

I (finalmente) titolari di una forma di protezione internazionale si ritrovano dunque spesso "punto e a capo", trascinati nuovamente in una condizione di marginalità, ampliata dall'enorme frustrazione dovuta alla mancata realizzazione delle aspettative iniziali e al dispendio di tempo e risorse al quale non segue il miglioramento delle proprie condizioni di vita (Ambrosini, 2008).

I migranti e rifugiati presenti in Ecuador sono sicuramente facilitati nella ricerca di un lavoro e nell'inserimento all'interno del tessuto sociale della comunità di arrivo dalla comunanza linguistica che contraddistingue molti Paesi dell'America Latina e Centrale.

Ciò nonostante il razzismo e le discriminazioni che i cittadini stranieri vivono sulla loro pelle in Ecuador non sono per questo meno frequenti o intensi. Come evidenziato nel secondo capitolo di questo report, sono le donne in particolare a subire una maggiore disparità di trattamento per quanto riguarda soprattutto l'accesso al mercato del lavoro, condizione primaria per costruire una propria autonomia ed indipendenza in un nuovo Paese.

La maggior parte delle persone che riesce a ottenere un impiego generalmente lo fa soprattutto grazie a contatti personali o accettando condizioni degradanti sia rispetto alla retribuzione che in quanto a garanzie (orario e copertura assicurativa).

Le associazioni del settore sono impegnate a fornire soprattutto programmi di *empleabilidad* (lavoro dipendente), che prevedono un supporto nella redazione di curriculum e nella ricerca lavoro, *emprendimientos* (autoimprenditorialità) volti a fornire gli strumenti adeguati per muoversi all'interno del mercato del lavoro autonomo ecuadoriano e *capacitación* (formazione professionalizzante). Degna di nota risulta l'esperienza del *Modelo de graduación* (descritto nel secondo capitolo),



avente l'obiettivo di contrastare situazioni di povertà estrema in cui versano le famiglie creando una "rete di sicurezza" (economica, sociale e lavorativa).

È interessante evidenziare inoltre che negli ultimi mesi diverse associazioni della città di Ibarra si sono riunite per chiedere alle istituzioni di regolamentare, attraverso un'ordinanza, il fenomeno del lavoro informale, considerato a tutti gli effetti un diritto fondamentale in assenza di canali e possibilità formali di impiego.

#### **4.4 Conclusioni**

Se, ad una prima analisi da spettatrice esterna, quando mi sono candidata per il progetto previsto a Ibarra, credevo esistessero molte analogie tra le due città, soprattutto dovute alla comune posizione geografica di frontiera, ad uno sguardo più attento non sfuggono invece le numerose differenze.

A partire dalla stessa localizzazione, i confini italiani appaiono decisamente più rigidi e meno permeabili. I migranti che giungono a Bolzano, e che desiderano proseguire il loro viaggio verso altri Paesi europei, vengono immancabilmente fermati, identificati presso il Commissariato P.S. e Polizia di Frontiera del Brennero (tra il confine austriaco e quello italiano) e invitati a presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Bolzano per regolarizzare la propria posizione. La rilevazione delle impronte digitali in Italia, secondo quanto previsto dal Regolamento Dublino, pregiudica nella maggiorparte dei casi la presentazione della domanda di asilo in altri Paesi europei.

Accade inoltre che, se identificati al Brennero, i richiedenti che presentano domanda di protezione internazionale presso un'altra Questura d'Italia, in modo del tutto illegittimo, vengano indirizzati nuovamente alla Questura di Bolzano e vadano quindi ad aggiungersi alla lunga "lista d'attesa" per accedere alle strutture emergenziali di accoglienza. Molti dei richiedenti asilo presenti in Provincia di Bolzano si trovano di fatto obbligati a rimanerci fino all'eventuale riconoscimento di una protezione.

Nella città di Ibarra il perenne, e strumentalmente costruito, clima emergenziale è probabilmente meno palpabile, ciò anche dovuto al fatto che le persone solitamente vi si stabiliscono temporaneamente in attesa di mettere da parte le

risorse economiche che gli permettano di ottenere un visto o di comprare un biglietto per proseguire il proprio viaggio verso destinazioni più appetibili come Perù e Cile.

Come già evidenziato nei capitoli precedenti l'iter giuridico per il riconoscimento di una forma di protezione risulta decisamente più snello e rapido in Ecuador, dove, tra l'altro, esistono canali differenti da quello della protezione internazionale per legalizzare la propria presenza sul territorio.

Carente, poco strutturato ed inadeguato a rispondere alla complessità del fenomeno migratorio risulta in entrambi i Paesi il sistema di accoglienza. È sicuramente importante che, a differenza di quella ecuadoriana, la normativa italiana preveda istituzionalmente il diritto all'accoglienza per tutta la durata della procedura, diritto che, per i motivi sopra descritti, dovrebbe però essere trasformato da lettera morta a garanzia concreta.

In entrambi i Paesi uno degli ostacoli maggiori all'integrazione dei cittadini stranieri è rappresentato dal mancato inserimento lavorativo delle persone in modo legale e professionale, evitando che necessariamente vadano incontro a sfruttamento e condizioni vita e di lavoro aberranti, valorizzando come tale esperienza possa andare a vantaggio di tutta la comunità.

In conclusione la "protezione" non si può esaurire unicamente con il rilascio di un foglio di carta che allontana momentaneamente lo spettro dell'espulsione o con la presenza temporanea di un tetto sopra la testa. È fondamentale che addetti ai lavori, organizzazioni della società civile, cittadini stranieri e non, in un'ottica di scambio e arricchimento reciproco, si impegnino con dedizione a preparare congiuntamente il concime dell'empatia, del rispetto, della curiosità e della solidarietà da porre assieme e con cura nel terreno della comunità locale, della società di arrivo.

Le relazioni personali, le reti e il tessuto sociale che si vanno costruendo attorno a ciascun individuo sono indubbiamente l'antidoto più prezioso contro ogni forma di precarietà e vulnerabilità, oltre che essere elementi imprescindibili affinché ciascuna persona possa sviluppare al meglio le proprie capacità e la propria esistenza.

Riprendendo le parole di Calloni, Marras e Serughetti “Riconoscersi reciprocamente come esseri strutturalmente dipendenti è il punto di partenza per l’immaginazione di un mondo in cui la vulnerabilità sia protetta e non annientata. Ma proteggere la vulnerabilità significa creare le condizione stesse perché gli individui siano posti in grado di trasformare le proprie capacità in funzionamenti.” (Calloni, Marras e Serughetti, 2012, p. 174).

## **Bibliografia**

- Ambrosini, M., 2010, Richiesti e respinti, L'immigrazione in Italia, Come e perché, Il Saggiatore, Milano.
- Anci, et al., 2017, Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, Roma.
- ASGI (a cura di), 2015, Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione, Edizioni dell’Asino.
- Calloni, M., Marras, S., Serughetti, G., 2012, Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia, Università Bocconi Editore, Milano.
- Macioti, M.I., 2010, Pugliese E., L'esperienza migratoria, immigrati e rifugiati in Italia, Laterza, Bari.
- Grandi, F., 2008, Il diritto d'asilo in Lombardia, Ismu.
- ICS, 2005, La protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia, Roma.
- Rossi, E., Vitali, L., 2011, I rifugiati in Italia e in Europa. Procedure di asilo fra controllo e diritti umani, Torino, Giappichelli.