

PROGETTO « ULISSE »

MEDIAZIONE INTERISTITUZIONALE

IN FAVORE DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

I.

I MOTIVI DEL PROGETTO

I Paesi dell'Europa occidentale sono diventati, come tutti sanno, meta di flussi sempre più frequenti d'immigrati in condizioni sociali irregolari o precarie.

Fra questi gruppi clandestini fa parte sempre più un numero crescente di minori (bambini e adolescenti), spesso soggetti a sfruttamento da parte di organizzazioni mafiose o criminali, o esposti ai rischi in agguato di delinquenza, di traffici di droga, di prostituzione, di emarginazione e di disadattamento.

Allo scopo di frenare o di contenere tali fenomeni, i governi europei mettono in atto strategie dissuasive, sia di carattere poliziesco che amministrativo, mediante un controllo alle frontiere dell'Unione europea e dei territori nazionali; agendo, talvolta, anche con l'elargizione di aiuti economici in favore di tali gruppi, nei cui confronti si cerca di offrire adeguati mezzi per una accoglienza ed un soggiorno dignitosi.

Ma, nello stesso tempo, un clima di xenofobia delle popolazioni ospitanti, la porosità delle frontiere e situazioni di grande emergenza in occasione di sbarchi o di arrivi imprevisti o di dubbio accertamento sulla natura stessa di tali transiti, mettono a dura prova la capacità democratica e civile dei Paesi ospitanti, costretti a confinare questi soggetti diseredati in zone o strutture di parcheggio, spesso senza prospettive, sulle cui sia pure temporanee soluzioni si sono espresse negativamente le ONG e lo stesso Consiglio d'Europa.

Nel caso di minori, poi, la situazione è ancora più grave, perché, presi in carico senza entusiasmo né competenza dagli amministratori locali, tali soggetti, essendo non rifiutabili, sono destinati, spesso, all'anomia della strada.

Di contro, l'opera ammirevole delle associazioni di difesa dei diritti dell'Uomo e dei Minori e l'opera difficile dei rari organismi di accoglienza e di aiuto a tali persone indicano una strategia possibile proprio nel moltiplicare e nell'organizzare adeguatamente tali modalità di intervento.

E' per questo che le ONG del Consiglio d'Europa e, in particolare, il Raggruppamento sul tema: "Grande pauvreté et cohésion sociale" e, al suo interno, il gruppo ad hoc "Enfant-Famille", si sono mobilitate, redigendo ed approvando una Risoluzione per trovare idonee soluzioni al flusso indiscriminato di clandestini e di minori, in particolare.

In questa direzione, EURO-CEF ha fatto propria tale filosofia etica, sociale ed umanitaria, nel mettere a disposizione le proprie risorse umane, professionali ed istituzionali per favorire interventi educativamente efficaci nei confronti di minori immigrati, finalizzati ad un dignitoso, volontario e risolutivo ritorno in patria.

In questo senso, EURO-CEF approvò in occasione di un proprio seminario sul tema dei “minori erranti a Barcellona nel maggio del 2000 una decisione tesa a predisporre un progetto, che, fidando sulle opportunità e capacità offerte da alcuni membri di operare ai fini di un obiettivo di così grande rilevanza sociale ed europea, potesse concretamente contribuire con altri partners nazionali ed europei a creare le condizioni per un rientro nei paesi d’origine di minori stranieri in grande difficoltà.

E’ bene chiarire subito che EURO-CEF non intende sostituirsi ai Servizi sociali nazionali e/o locali, né alle istituzioni educative che ospitano o che comunque si occupano di tali minori.

L’obiettivo di un progetto del genere, ispirato alle finalità costitutive dello Statuto associativo, approvato in occasione del Congresso a Strasburgo del 1988 dal quale nacque il “Comité européen d’action spécialisée pour l’enfant et la famille dans leur milieu de vie – EURO-CEF” è quello di partecipare allo sviluppo delle iniziative trans-europee in favore di tali categorie di minori erranti, ponendosi al servizio di essi come tramite per un’autentica presa in carico delle problematiche educative e sociali dei minori mediante un impegno di intermediazione con le rare o complesse iniziative degli organismi nazionali ed europei più direttamente interessati al medesimo problema.

Si tratta di un’idea semplice, umana e di buon senso, intesa come alternativa positiva alle difficoltà, spesso, di mera burocrazia, in cui restano invischiati i Servizi sociali, deputati ad affrontare e a risolvere i problemi di tali giovani.

II.

DEFINIZIONE E LIMITI DEL “PROGETTO ULYSSE”

1. DEFINIZIONE

Il Progetto prende il nome dall'avventura dell'eroe omerico, costretto a sostenere difficili prove nelle svariate situazioni che il genio poetico di Omero ha celebrato prima di poter approdare alla sua isola e ritornare a riprendersi il bene della sua famiglia e del suo futuro sereno e senza ulteriori drammi.

Così, il Progetto “Ulisse”, che EURO-CEF ha elaborato ed avviato già nei confronti di minori rumeni, ospiti di strutture educative in territorio francese, per i quali un apposito Comitato ad hoc di tale Organismo europeo ha svolto un'intensa attività di coordinamento tra i Servizi socio-educativi francesi, gli operatori delle strutture in cui erano ospitati tali minori, le autorità locali della Romania – segnatamente a Bucarest – gli operatori di strutture di accoglienza in territorio rumeno per eventuale temporaneo soggiorno in patria prima del definitivo ritorno in famiglia, e le autorità nazionali di Francia e di Romania per stipulare un Protocollo d'Intesa a livello europeo, come espressione ed attuazione delle Raccomandazioni internazionali ed europee delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa sulla tutela dei diritti dei minori, tra i quali quelli di non essere separati o quelli di un ricongiungimento con il proprio nucleo familiare d'origine.

L'accompagnamento socio-educativo nel proprio paese d'origine è ritenuto dagli specialisti molto più positivo di un'integrazione nel paese di accoglienza, poiché anche se quest'ultima resta un obiettivo molto importante, tuttavia si dimostra irto di difficoltà, causa di molteplici fattori, che ne limitano la reale attuazione, come la mancanza di una politica globale d'immigrazione; criteri di ammissione e di accoglienza spesso contraddittori o troppo rigidi; incoerenze nelle procedure all'interno del paese ospitante o tra quest'ultimo e il paese d'origine dei minori interessati; la mancanza o le carenze di mezzi materiali e di risorse per un dignitoso soggiorno; la scarsa competenza di quanti attuano interventi di accoglienza.

Tale forma di accompagnamento mirato, preceduto e sostenuto da una seria e corretta attività preparatoria e di intese interistituzionali e interprofessionali non avrebbe, certamente, il carattere di una “espulsione mascherata”.

Al contrario, rispetto ad un approccio meramente amministrativo delle ambasciate e dei consolati, alle difficoltà incontrate dai servizi sociali internazionali unitamente a quelle legate alla natura stessa di ristabilire relazioni familiari, spesso sconosciute o falsificate, rendono l'obiettivo del Progetto “Ulisse” legittimo e trasparente nel realizzare forme di sinergie

complementari – e non sostitutive – tra l’ONG, di cui EURO-CEF fa parte -, le istituzioni dell’Europa occidentale che accolgono minori dell’Est europeo e i servizi sociali ed educativi del paese d’origine.

Si tratta, in definitiva, di un lavoro di rete con e sulle relazioni interistituzionali e interprofessionali.

Il senso di “lavorare con” la rete di relazioni che EURO-CEF può assicurare consiste nella piena disponibilità da parte di membri del “Comité européen”, i quali svolgono già un lavoro di raccordo con istituzioni e professionisti di alcuni Paesi dell’Europa dell’Est (Romania, Albania, Bulgaria, Polonia, Bosnia) finalizzato a far conoscere e ad attivare azioni più efficaci da parte delle amministrazioni e dei servizi cointeressati alle problematiche dei minori erranti. Il senso di “lavorare su” reticoli intereuropei istituzionali, amministrativi, professionali, significa favorire ed accelerare i processi di reciproca conoscenza, di interazione e di interessamento verso ambienti, persone, nuclei interni o prossimi alle famiglie per un ritorno in patria dei minori in questione.

Si tratta, insomma, di un’iniziativa che mira, tra l’altro, a contrastare l’azione nefasta di gruppi mafiosi, che speculano sui drammi umani e familiari di esilio dei minori, sostituendo ai traffici illeciti che se ne ricavano una solida alleanza di solidarietà europea per un ritorno onorevole e costruttivo nella terra della propria cultura e identità sociale.

2. LIMITI

Nel rispetto di una filosofia etica e professionale di non sostituirsi agli organismi e ai servizi sociali ufficiali, EURO-CEF si ispira, in virtù delle proprie risorse relazionali intereuropee, alla missione di facilitare i contatti e le azioni tra i responsabili di enti, istituzioni, amministrazioni, gruppi sociali e volontari che abbiano in carico tali soggetti a seguito di provvedimenti amministrativi, giudiziari, con gli ambienti di prossimità naturale, familiare, educativa e sociale dei paesi d’origine dei minori stessi.

Questa funzione di mediazione interistituzionale richiede, naturalmente, uno studio preliminare e congiunto di fattibilità, facilitato, come detto, dall’opportunità offerta da membri EURO-CEF che operano nei territori dell’Europa dell’Est.

Destinato minori accolti in talune strutture dei paesi occidentali che abbiano già espresso la libera volontà di ritorno in patria, lo studio di fattibilità parte e sviluppa l’intenzione del o dei minori interessati, sostenendone e consolidandone le motivazioni affettive, psicologiche e sociali, che ne sono alla base.

Un lavoro, dunque, non di presa in carico dei minori, né di supervisione nei confronti degli organismi aventi diritto ad occuparsene, ma di intermediazione e di comunicazione tra istanze sociali di differenti paesi.

III.

REPERIMENTO DI RISORSE UMANE DA MOBILITARE

Il capitale da mobilitare in seno e attraverso EURO-CEF è essenzialmente un “capitale umano”, quantitativamente ancora da sviluppare, ma qualitativamente molto attivo, trattandosi di operatori e professionisti già impegnati ed incardinati in un certo numero di paesi dell’Est europeo, in quanto attori o referenti e partners di reti sociali, educative e istituzionali, sia per trasmettere attese e prospettive di ritorno nei paesi d’origine da parte di minori interessati, sia per accogliere domande in tale senso, trasmesse attraverso i canali attivi di EURO-CEF nei paesi ove il flusso migratorio è più intenso e frequente.

Questa funzione d’interfaccia, sia rispetto a delle istituzioni nazionali relegate ad occuparsi solo di questioni locali, quindi scevre da ogni rapporto con l’estero, sia rispetto a delle attese da parte di organismi stranieri che abbiano perduto ogni possibilità di contatto con dei giovani della stessa nazionalità di cui si sia perduto ogni traccia, costituisce un’originalità, - anzi, una ricchezza – propria di una ONG internazionale, che si offre al servizio indiretto, ma prezioso per dei bambini, per dei giovani, per delle famiglie, lacerate da separazioni crudeli e dannose.

Attualmente, i flussi migratori seguono la direzione dall’Est all’Ovest e dal Sud al Nord, con dei percorsi caotici, spesso drammatici.

Per molti immigrati, che fuggono dalla miseria o da rischi peggiori, l’occidente liberale costituisce un polo d’attrazione, mentre, per molti di essi, e, in specie, per i giovani, l’incontro o lo scontro è con la legge della giungla, con la ragione del più forte, con la schiavitù distruttrice di ogni personalità, già debole e provata a causa dello sradicamento e del vagabondaggio itinerante.

Rispetto a questa rappresentazione drammatica di persone in cerca di nuove patrie illusorie, EURO-CEF è composto da membri che appartengono a dei paesi situati ai quattro punti cardinali: paesi di fuga dei giovani clandestini o di bambini comprati o paesi invasi da flussi indesiderati; paesi in ogni caso già confrontati con minori erranti, ma poco capaci e desiderosi di apportarvi dei rimedi educativi e sociali costruttivi e duraturi e, magari, più preoccupati di costruire un’Europa che funga da fortezza rispetto a tali flussi migratori, come è dimostrato dal Rapporto dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa del gennaio 2000 su “Restrizioni al diritto d’asilo negli Stati-membri”.

EURO-CEF, dunque, offre questa copertura geografica e questa apertura democratica proprio di una società civile, al fine di assicurare, specie per dei minori a rischio, un’opportunità di pubblico interesse.

In questo senso, EURO-CEF fa affidamento su suoi membri come persone-risorse in grado di raccordarsi e di coordinarsi con istanze europee ed

internazionali al fine di costituire un partenariato concreto ed efficace, capace di moltiplicare la sfera ed il volume di mediazioni bilaterali tra un paese e l'altro, soggetti sia di flussi migratori, sia di aspettative di rientro in patria dei propri figli perduti, erranti o assoldati da cosche mafiose.

Il Progetto "Ulisse" si pone come massima espressione di questa inversione di tendenza, cui sono soggetti persone – minori e famiglie – destinate a rincorrere la propria identità storica, culturale, etnica in paesi più o meno lontani, ma, spesso, poco inclini ad accogliere il grido di dolore, che gli immigrati clandestini lanciano ai paesi del ricco occidente.

Il Progetto "Ulisse" è una sfida ideale contro le strumentalizzazioni politiche, ideologiche o contro la lotta per la sopravvivenza di intere comunità etniche. Ancora, contro nuove forme di colonialismo pseudo assistenziale e solidaristico. E' certo, che l'aspetto umano e umanitario di questa disponibilità, di cui Euro-Cef si fa interprete, richiede una forte e stretta interazione e collaborazione con altre istanze nazionali ed europee, siano esse governative, non-governative, di volontariato, istituzionali ed interistituzionali, sotto molteplici profili, materiali, economici, logistici, strumentali, dato che il mecenatismo, ispirato ai diritti dell'Uomo e della dignità umana, rischia di apparire troppo esposto ad accuse di paternalismo.

IV.

CONTRIBUTI ISTITUZIONALI NECESSARI

1. FINANZIAMENTI

Se, in virtù di un principio di solidarietà interna a EURO-CEF, una parte dei fondi risultanti dall'attività di formazione svolta da EURO-CEF può essere impiegata per sostenere quella che abbiamo chiamato "Mediazione interistituzionale transeuropea", un auto-finanziamento totale del Progetto "Ulisse" non è né possibile, né legittimo.

Impossibile, in ragione della natura aleatoria dei proventi ricavati dall'attività di formazione, legata essenzialmente alla domanda da parte di associazioni, enti ed istituzioni del sociale, e, quindi, troppo modica per poter fare fronte alle spese di una tale nuova iniziativa.

Non legittimo, in quanto, trattandosi di un Progetto rivolto all'attuazione di interventi di carattere pubblico da parte di Servizi, istituzioni ed organismi pubblici, il relativo finanziamento o co-finanziamento non può che avvenire con fondi di pubblici poteri, nazionali ed europei, sia sotto forma di sovvenzioni, sia per programmi mirati a singole tappe nell'organizzazione e nell'attuazione del Progetto.

Analogamente, si pone la questione relativa a rimborsi per prestazioni, caso per caso, a carico dell'organismo od istituzione che avanza la richiesta di rimpatrio dei minori.

Non sono che alcune questioni generali, che implicano, però, un approfondimento più attento ed articolato dal punto di vista amministrativo, finanziario, procedurale relativamente alle diverse competenze in gioco, sia ministeriali che interministeriali, nazionali e sopranazionali.

2) Ruolo della Diplomazia

La credibilità di un Progetto fondato sulla Mediazione Interistituzionale transeuropea ha bisogno di un forte sostegno ed impegno diplomatico da parte delle Ambasciate e dei Consolati dei Paesi interessati al rimpatrio dei minori in questione.

Il ruolo delle persone-risorsa, che Euro-Cef mette a disposizione, ha una sua credibilità ed efficacia per il fatto che esse sono conosciute e riconosciute nella loro competenza professionale di intermediazione da parte delle varie Ambasciate e Consolati nel quadro di intese molto chiare, definite e codificate con appositi Protocolli o convenzioni a livello di Stati-Nazione.

V.

ASPETTI ETICI E DEONTOLOGICI

Nel promuovere questo Progetto “Ulisse”, noi ci ispiriamo ai valori universali dei diritti dell’Uomo e del Fanciullo, promulgati in molti testi a livello mondiale ed europeo, e siamo interessati alla loro trasposizione a riconoscimento nei diritti nazionali, attenti ai rischi di errori e di pratiche arbitrarie esercitati contro persone e gruppi di cittadini più esposti e meno protetti.

Schierati dalla parte dei cittadini e della democrazia, noi non sapremmo tollerare o essere complici di passività o indifferenza nei confronti di omissioni o di atti tesi allo sfruttamento o ai danni sulla salute fisica e psichica dei più deboli; né potremmo assistere alla deprivazione di tali diritti per ragioni economiche che limitino, nei paesi d’appartenenza dei soggetti in questione, la crescita e la realizzazione dei bisogni fondamentali dei cittadini.

Noi privilegiamo la famiglia come fonte primaria dell’educazione dei propri figli e riteniamo che essa debba essere aiutata a svolgere questo compito fondamentale da parte della comunità nazionale ed europea. In questo senso, rispetto alla problematica dell’immigrazione di minori che ci interessa, la salvaguardia del gruppo familiare deve essere reale ed effettiva.

Aperti ad una società multiculturale, noi rispettiamo le minoranze etniche e straniere, ritenendo che se vi sono le condizioni per un’integrazione interculturale, questa venga realizzata non attraverso uno sradicamento dalle radici culturali originarie.

Conformemente al diritto internazionale, ogni minore straniero deve poter disporre dei medesimi diritti dei coetanei nei propri paesi; anzi dovrebbe poter disporre di risorse proprie e tali da poter avere le medesime opportunità di scelte libere e volontarie. La sua accoglienza in altri paesi dovrebbe essere adeguatamente tramite un’educazione civica iniziale e permanente contro ogni forma di xenofobia e di razzismo.

Se l’erranza e la solitudine di minori abbandonati e non accompagnati costituisce una forma di grave alienazione umana con il rischio della distruzione della loro personalità, le esperienze e l’avventura già tentata da altri organismi senza grandi risultati verso giovani da rimpatriare si può riprendere con una maggiore partecipazione e competenza da parte di operatori in grado di assicurare un reale accompagnamento nei paesi d’origine: questo è il senso della “Metafora di Ulisse” del Progetto proposto da Euro-Cef.

In questo senso, i membri Euro-Cef che si impegnino a guidare i minori verso un ritorno in patria non s’implicheranno in una relazione educativa diretta e personale con tali soggetti, il loro obiettivo essendo quello di facilitare i processi di comunicazione e di organizzazione di atti, di procedure, di interventi tra le istanze dei paesi ospitanti e quelle dei paesi d’origine.

Tenuti, per un principio deontologico universalmente riconosciuto, al segreto professionale, i rappresentanti Euro-Cef sanno di dover assicurare, caso per caso e con un'accorta strategia di concertazione con gli altri partners, che quel segreto non nuoccia agli interessi del minore e non contraddica, nei fatti, il fondamentale orientamento di mediazione interistituzionale, su cui Euro-Cef fonda l'originalità e la novità del Progetto "Ulisse".

Attenti alle difficoltà e ai rischi che possono incontrarsi nella pratica attuazione del Progetto, i membri Euro-Cef agiranno con tatto e discrezione senza esporsi ai rischi di possibili logoramenti o rappresaglie da parte di terzi: in tal senso, essi non utilizzeranno mai fonti sconosciute nella raccolta di dati, notizie, informazioni sui minori e i loro familiari. Il termine "Ulisse" e l'appartenenza a EURO-CEF sono forme di garanzia e di tutela professionale.

VI.

ASPETTI LOGISTICI

1) Finanziamenti.

La realizzazione del Progetto “Ulisse” richiede una struttura organizzativa leggera, policentrica, disseminata in un lavoro di rete. Pertanto, non necessita di carichi troppo pesanti e di grandi infrastrutture (locali; materiali burocratici).

Opera di grande mobilitazione collettiva e solidaristica, non richiede neppure di operatori salariati.

Un gruppo-pilota, istituito e designato dal Consiglio d'Amministrazione e dalla Giunta Esecutiva EURO-CEF, è il solo organo interno costituito per avviare le fasi organizzative del Progetto in modo snello, aperto alle collaborazioni e disponibile.

D'altro canto, è opportuno prevedere delle fasi di attuazione del percorso previsto dal Progetto con le possibili spese di funzionamento, quali:

- spese relative alla pubblicità e diffusione dell'attività nei diversi paesi interessati, membri del Consiglio d'Europa;
- spese per l'impianto delle necessarie comunicazioni (telefono; fax; E-mail; corrispondenza, affrancamento di documentazione e posta);
- spese per spostamenti dovuti a incontri e relazioni nei diversi luoghi con i vari partners coinvolti nel Progetto.

A seconda della natura dei rapporti che vengono istituiti a tale riguardo, è opportuno individuare fonti eventuali di finanziamento, quali:

- realizzazione di uno studio di fattibilità per i diversi casi = Unione Europea);
- pubblicità ed informazione = Ministeri interessati ed Euro-Cef;
- funzionamento del gruppo di pilotaggio = Ministeri interessati ed enti o strutture che richiedono l'attivazione del progetto;
- attività di mediazione = Organismi locali, sia pubblici che privati.

2) Procedure d'attuazione del Progetto

- a) Una volta che sia stata formulata la richiesta di rimpatrio di minori nei propri paesi d'origine, l'attività di mediazione interistituzionale viene messa in atto e sollecitata mediante corrispondenza indirizzata al Gruppo di pilotaggio Euro-Cef allo scopo di una prima e

tempestiva valutazione sulle risorse interne a Euro-Cef disponibili nel paese interessato al caso specifico di rientro in patria, e alla contestuale capacità di accertamento circa le modalità concrete e le procedure ufficiali da mettere in atto rispetto al fine ultimo di reperimento, contatto e preparazione del gruppo familiare di riferimento.

In questa fase, appare prioritario avviare, con i Servizi e gli operatori ospitanti dei minori, una prima ipotesi di studio di fattibilità della domanda;

- b) valutata l'esistenza delle condizioni per procedere nell'attuazione delle fasi, modalità, procedure previste dal piano di fattibilità, è opportuno dare vita ad una convenzione d'intenti e di impegni concreti rispetto al percorso interistituzionale da sviluppare, tra l'Ente o struttura che avanza la domanda e il Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie – EURO-CEF;**
- c) procedure ed interventi operativi. Costituisce l'azione più complessa e diretta svolta dai rappresentanti Euro-cef, i quali nel o nei paesi d'origine avvierebbero i contatti, i rapporti e le procedure, ai diversi livelli istituzionali, per raccogliere elementi di informazione, di raccordo e di intervento, mediati e coordinati sempre dai Servizi socio-educativi locali, presso i nuclei familiari interessati al rientro dei propri congiunti.**
- d) Il risultato finale di tale operazione, è che l'opera del Gruppo di pilotaggio si ritirerebbe dietro le quinte, avendo garantito che il prosieguo del percorso di rimpatriamento avvenga, correttamente e legalmente, tra i Servizi socio-educativi locali e i membri della famiglia d'origine.**

La filosofia del progetto Ulisse sarebbe salvaguardata, nel senso che il minore-Ulisse, rientrato in patria, diventa Soggetto in possesso dei suoi diritti di crescita umana ed educativa con l'aiuto della propria famiglia, grazie al solo lavoro di mediazione interistituzionale Euro-Cef, il cui solo risultato sarebbe quello di rappresentare, nello scenario della problematica dei minori erranti o non accompagnati, un faro transeuropeo per guidare nella giusta direzione minori, che nella pienezza dei propri diritti, si ricombatta con la propria storia e con la propria cultura d'origine.