



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

Facoltà di Scienze Politiche

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE

(CLASSE N.15)

TESI DI LAUREA IN

DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO E COMPARATO

Gli Invisibili.

Minori stranieri in Italia.

Laureanda:

Irene Piccoli

Relatore:

Chiar.mo Prof. Roberto Scarciglia

Correlatori:

Chiar.ma Prof.ssa Teresa Tonchia

Dott. Fabio Corigliano

Anno Accademico 2010/2011

A Giovanni e Altea.

E a Nicola.

*“Un Paese capace di futuro
legge le risorse spese
per l’infanzia e l’adolescenza
come investimenti e non come costi.”*

UNICEF

INDICE

Preambolo: Convenzione sui diritti del fanciullo, New York 20 novembre 1989	6
Introduzione	
• Principio di “non discriminazione” a rischio	10
• Il lavoro del Comitato per la Promozione dei Diritti Umani	10
• Cosa chiede il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani all’Italia	12
1. L’immigrazione in Italia, tratti e norme	14
1.1. Flussi migratori alle porte	14
1.2. L’accordo di Schengen	16
1.3. Evoluzione della normativa italiana sull’immigrazione	18
2. Minori stranieri in Italia	24
2.1. Una realtà poco conosciuta	24
2.2. Chi è straniero?	27
2.3. Possibilità di ingresso di minori stranieri	31
2.4. I diversi status	32
2.5. Minori accompagnati	34
2.6. Il ricongiungimento familiare	39
2.7. Diritto d’asilo	43
2.8. Minori rom	48
2.9. Programmi di accoglienza temporanei e il comitato per i minori stranieri	50
3. I Minori irregolari tra espulsione e rimpatrio	54
3.1. L’espulsione dello straniero adulto ed il divieto di espulsione del minori	54
3.2. I Minori Stranieri Non Accompagnati, MSNA	57
3.3. Il viaggio dei minori non accompagnati: motivazioni, percorsi, mezzi e risorse	59
3.4. L’Identificazione dei minori	61
3.5. La competenza a disporre le indagini e segnalazioni al Comitato per i minori stranieri	65
3.6. Misure speciali per MSNA: l’istituto della tutela e il diritto d’asilo	66
3.7. Dal Decreto legislativo del 25 luglio 1998 n. 286 alla Legge sulla scurezza 15 luglio 2009, n. 94	67

Conclusioni	72
Bibliografia	77
Sitografia	78
Filmografia	79

“Muove in continuazione le gambe Zidie, é nervoso e si tormenta le mani. Ha paura, lo attende il mare e un lungo viaggio. É appena un ragazzino, dice di avere 18 anni ma ne dimostra di meno. Aspetta la chiamata del suo “passeur” e poi via, si parte, verso Lampedusa. I suoi amici, intorno a lui, gli tengono compagnia seduti a un caffè del lungomare di Zarzis, estremo Sud-Est del Paese. Scherzano. «Stasera Zidie é il nostro “harraga”», e lo coprono di pacche sulle spalle. “Harraga” in arabo vuol dire, “chi brucia”. É il nome che si dà nel Maghreb a chi si imbarca da clandestino per l’Europa e incenerisce i propri documenti perché arde dalla voglia di cominciare una nuova esistenza. A Zarzis, località turistica piena di ristoranti e alberghi, la notte é agitata. Zidie é solo uno delle centinaia di “harraga” in partenza dai porticcioli lungo tutta la costa. «C’è gente pronta a salpare ovunque», mi spiegano i suoi amici. Zidie é nato e cresciuto ad Hassi Jerbi, a pochi chilometri da qui, e partirà proprio dalle spiagge di casa. «Nel mio villaggio sono rimaste solo le donne e i bambini, gli uomini sono tutti a Lampedusa», mi spiega.

Tutti a Zarzis sognano di partire, la paura del mare sembra l’unico ostacolo. Sono giovanissimi. Zidie mi domanda con insistenza cosa gli accadrà arrivato a Lampedusa. «Mi trasferiranno in Sicilia e poi mi daranno tutti i permessi di soggiorno, così posso mettermi subito a cercare lavoro, vero?». I giornali tunisini in questi giorni dedicano pagine e pagine all’emigrazione. Spiegano che il governo italiano ha già deciso di effettuare rimpatri di massa. Raccontano dei dispersi in mare e del dolore delle famiglie. Ma l’opera di dissuasione non basta, ora che i controlli sono completamente saltati, chi se la sente riesce a partire da un giorno all’altro.”

*Dalla Tunisia a Lampedusa. L’epopea di uno dei tanti ragazzini che prendono il mare,
di Marco Benedettelli, in “ Vita”, 31 marzo 2011*

Preambolo

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo ***(Convention on the Rights of the Child – CRC),*** **New York, 20 novembre 1989**

La legislazione sui diritti dei minori é recente e nasce dall'evoluzione del concetto di bambino e del ruolo che ha assunto nella società.

Le scienze dell'educazione e le politiche socio-educative degli ultimi decenni hanno sviluppato un'immagine di bambino e adolescente come "persona", con un valore in sé, capace di esprimere la propria soggettività e di generare mutamenti negli adulti con i quali si rapporta, soggetto da porre comunque al centro della relazione educativa.

In questa rappresentazione si armonizzano in realtà due anime, alcune volte in maniera positivamente ambivalente, altre in maniera schizofrenica: il bambino competente, attore sociale e cittadino capace di intenzionalità ad ogni fase di sviluppo e, contemporaneamente, il bambino vulnerabile, soggetto di diritti, ma debole e a rischio. In via di principio, ovunque si enfatizza la prima immagine. Nella realtà dei fatti, nell'attuale scenario di insicurezza ambientale e sociale, certamente tende a prevalere la seconda. E nella criticità di questa posizione per i minori d'età, cittadini non italiani, muoverà questa ricerca.

La condizione particolare del minore migrante porta alla necessità di riflettere su due istanze in conflitto tra loro: l'essere stranieri e l'essere minori.

La ricostruzione delle pratiche e delle procedure attraverso cui si definisce il "minore straniero" comporta preliminarmente il passaggio attraverso i termini che compongono tale identità: il minore e lo straniero. Termini che vanno considerati complementari fra loro, e come condizioni necessarie, ma non sufficienti, per la definizione del soggetto. Può una legge di tutela ricoprire e avvolgere una soggettività talmente complessa? E' il diritto positivo, eredità dello Stato moderno, a complicare la situazione che di volta in volta ci troviamo di fronte nuda e abbandonata?

I diritti dei minori sono la certezza dalla quale partire, la griglia normativa che struttura e destruttura, che protegge e lascia vuoti, come in una gabbia. I vuoti di una perfezione che il diritto sulla carta, senza l'attuazione dello stesso, non può rivestire. In questa gabbia il minore straniero vi ci si ritrova più che mai.

Il trattamento giuridico, di questo soggetto, è posto al confine tra due legislazioni di segno opposto: quella sui minori, improntata a principi di protezione, integrazione e sostegno e quella sugli stranieri, nata come legislazione di pubblica sicurezza, improntata a principi di controllo e chiusura. La normativa di riferimento, relativa ai minori stranieri, appartiene, infatti, in parte alla normativa riguardante i minori (Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 1989, il Codice Civile, la legge 4 maggio 1983, n. 84, sull'affidamento e l'adozione), in parte alla normativa sull'immigrazione (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo Unico sull'immigrazione, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189), in parte ancora alla normativa riguardante specificamente i minori non accompagnati (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535).

“Il minore straniero può essere definito con una certa approssimazione, come un costrutto sociale, ossia il prodotto dell'interrelazione tra le costruzioni e le rappresentazioni sociali del minore e dello straniero; entrambe sono caratterizzate da una forte ambivalenza che si traduce nel binomio tra tutela e controllo e in sostanza tra inclusione ed esclusione.”(Gabriella Petti)

Ne consegue che la situazione di questi soggetti è sottoposta alle scelte istituzionali e alla gestione delle politiche migratorie e parallelamente è arricchita della titolarità dei diritti riconosciuti universalmente dalle convenzioni internazionali; in primis la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹.

Il primo passo verso questa è stato il lavoro in seno all'Onu che ha portato nel 1946 alla nascita dell'UNICEF, Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, una struttura specializzata per l'infanzia, che dal 1953 è diventata un'organizzazione internazionale permanente.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale nel 1948, riconosce il diritto del bambino ad aiuti ed assistenza particolari. Da allora, le Nazioni Unite hanno salvaguardato i minori ed i loro diritti nei Trattati internazionali a carattere generico quali i Patti internazionali sui diritti dell'uomo² e in un atto specifico, destinato a proteggere i diritti del bambino: la Dichiarazione dei Diritti del bambino del 1959.

¹ Rapporto di *Save the Children*. L'impatto della Legge. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane. Febbraio 2010.

² Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (New York 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976), ed il Protocollo facoltativo relativo a quest'ultimo Patto (New York 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976).

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato all'unanimità questa Dichiarazione, stendendo dieci principi e gli obiettivi da perseguire per proteggere e aiutare i bambini di tutto il mondo, affermando che *“l'umanità deve dare al bambino il meglio di se stessa”*.

La necessità di dare ai diritti dei minori valenza normativa è emersa nel corso dei lavori preparatori per l'Anno Internazionale del bambino, nel 1989. La Commissione dei diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ha iniziato a lavorare alla redazione di una apposita Convenzione.

Dopo trent'anni dalla Dichiarazione dei diritti del bambino e dieci anni di lavori preparatori, si giunge così alla stesura della Convenzione sui diritti del fanciullo, *Convention on the Rights of the Child – CRC*.

La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989³ a New York ed è entrata in vigore il 2 settembre 1990 come legge internazionale.

La Convenzione sui diritti del fanciullo è lo strumento internazionale maggiormente ratificato: è stata infatti ratificata da 192 Paesi (un numero addirittura superiore a quello degli Stati membri dell'ONU), cioè da tutti i Paesi del mondo ad eccezione di Stati Uniti e Somalia, raggiungendo così lo scopo dei redattori di creare un insieme di garanzie minime a tutela dell'infanzia nel mondo accettati e promossi dall'intera comunità internazionale, dato che si tratta di uno strumento giuridico vincolante per gli Stati che la ratificano, i quali accettano di render conto ufficialmente di tutte le azioni riguardanti i bambini. Rappresenta lo strumento normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia, offre un quadro di riferimento organico nel quale collocare tutti gli sforzi compiuti in cinquant'anni a difesa dei diritti dei bambini. Data l'eterogeneità delle comunità rappresentate, ogni singolo articolo costituisce un compromesso frutto delle negoziazioni che hanno dominato l'intero processo di redazione.

In essa sono contemplati, in un unico trattato, l'intera gamma dei diritti civili politici, economici, sociali e culturali e delle libertà attribuite anche agli adulti, ma soprattutto la Convenzione rappresenta una vera *“rivoluzione culturale”* riconoscendo il minore non soltanto come oggetto di tutela e assistenza, ma anche come soggetto di diritto, e quindi titolare in prima persona di diritti.

La Convenzione è composta di 54 articoli ed è suddivisa in un preambolo e tre parti: la prima parte contiene l'enunciazione dei diritti (articoli 1-41), la seconda individua gli organismi preposti e le modalità per la realizzazione e il monitoraggio della Convenzione stessa (art.42-45), e la terza descrive la procedura di ratifica (art. 46-54). L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 27 maggio 1991, n. 176. La valenza obbligatoria e vincolante della Convenzione prevede che gli Stati che l'hanno ratificata si impegnino ad armonizzare le norme di diritto interno a quelle della

³ *Curiosità:* l'anno in cui è stata adottata la CRC non è casuale; il 1989 è il 30° anniversario dalla Dichiarazione sui diritti del fanciullo (1959) e il 10° anniversario dall'Anno internazionale del fanciullo (1979).

Convenzione e ad attuare tutti i provvedimenti necessari a supportare genitori e istituzioni nell'adempimento dei loro obblighi nei confronti dei minori.

Vige una sorta di controllo reciproco, sottostante la Convenzione e i suoi principi; attraverso il meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 44 tutti gli Stati si sottopongono all'obbligo di presentare al Comitato dei Diritti dell'Infanzia un rapporto periodico (a 2 anni dalla ratifica e, in seguito, ogni 5 anni) sull'attuazione, nel loro rispettivo territorio, dei diritti previsti dalla Convenzione. Nella Convenzione il bambino viene definito come “*essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile*”⁴.

La definizione di “bambini”, risultante dalla Convenzione all'art. 1, comprende gli individui di età inferiore ai 18 anni; con precisione, il termine inglese “*children*” andrebbe tradotto in “bambini e adolescenti”, il cui interesse, secondo l'art.3, deve essere tenuto in primaria considerazione in ogni circostanza.

Il grande principio a cui si ispira la Convenzione è l'interesse supremo del bambino.

Elencati nei successivi articoli troviamo la tutela del diritto alla vita (art. 6), nonché il diritto alla salute e alla possibilità di beneficiare del servizio sanitario (art. 24), il diritto di esprimere la propria opinione (art. 12) e ad essere informati (art. 13).

I bambini hanno diritto al nome, tramite la registrazione all'anagrafe subito dopo la nascita, nonché alla nazionalità (art.7), hanno diritto ad avere un'istruzione (art. 28 e 29), hanno diritto di giocare (art. 31) e di essere tutelati da tutte le forme di sfruttamento e di abuso (art. 34).

La Convenzione sollecita i Governi ad impegnarsi per rendere i diritti in essa enunciati prioritari e per assicurarli nella misura massima consentita dalle risorse disponibili.

Alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia si accompagnano due Protocolli opzionali che l'Italia ha ratificato il 9 maggio 2002 con la legge n. 46.

⁴ Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. 20-11-1989.

Introduzione

Il principio di “non discriminazione” a rischio

Gli invisibili. La complessa situazione in cui si trovano i minori stranieri, va analizzata alla luce dei diritti, della normativa, nazionale ed internazionale. Minori e migranti: la mia ricerca prende in esame queste due sfere e la condizione speciale che ne scaturisce, per i minori stranieri, dall'esser vincolato ad entrambe. Un soggetto debole per il quale si intrecciano più piani di tutela e protezione, e che ad oggi risulta sprovvisto di una legislazione univoca e comprensiva dei molti aspetti dei quali si compone.

Prendendo in considerazione ciò che la normativa italiana dispone per l'immigrazione, si passerà poi ad un'analisi sui diversi motivi che portano all'ingresso di un minore straniero in Italia. Verrà approfondita la situazione del minore straniero nel caso di possesso di regolare permesso di soggiorno, gli istituti giuridici collegati; la condizione di irregolarità; la situazione speciale riguardante la posizione dei minori stranieri non accompagnati, i così detti MSNA. Infine questa problematica sarà incrociata con i dati e i racconti dell'emergenziale situazione vissuta a Lampedusa nell'ultimo anno.

Il lavoro del Comitato per la Promozione dei Diritti Umani

Gli interventi più innovativi nell'attenzione ai diritti dei minori e la pulsione per una loro completa fruibilità, sono stati prodotti spesso all'interno dei contesti no profit, a cui molto è delegato in termini operativi, dagli enti locali italiani, così come la materia è delegata alle Regioni dallo Stato. Si tratta di un elemento particolarmente distintivo della realtà del nostro Paese che caratterizza tutta l'esperienza di questi anni nei territori, sostenuta da un grande impegno politico delle istituzioni e sussidiario, con associazionismo e volontariato, alle comunità locali. Punto di partenza sarà il lavoro del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, una rete di 81 associazioni e organizzazioni non governative (ONG) italiane che operano nel settore dei diritti umani per la promozione di questi.

Il Comitato è stato creato nel 2002 su iniziativa della Fondazione Basso–Sezione Internazionale da un gruppo di organizzazioni non governative attive nel campo dei diritti umani con il supporto di un gruppo di esperti in diritti umani.

Si è recentemente occupato di stilare il rapporto: “L’Italia ad anno dalle raccomandazioni del Consiglio ONU per i Diritti Umani. Primo Rapporto di monitoraggio delle Organizzazioni Non Governative e Associazioni del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani (9 giugno 2011)”. Obiettivi principali che questo rapporto si prefigge di raggiungere, sono la promozione ed il sostegno al processo legislativo in linea con gli standard promossi dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, contenuta nella Risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 e del Consiglio d’Europa del 1997 e i Principi di Parigi.

In aggiunta propende per la realizzazione di “attività culturali per la diffusione di informazioni su problematiche relative ai diritti umani con particolare attenzione alla situazione in Italia ed in Europa, con il fine di attirare l’attenzione del pubblico sulle violazioni che possono esserci nei Paesi a democrazia consolidata”.

Ad un anno esatto dall’adozione (9 giugno del 2010) nei confronti dell’Italia delle raccomandazioni da parte Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani nell’ambito della Revisione Periodica Universale (UPR) e a pochi giorni dall’assunzione, il 19 giugno 2011, dell’incarico come uno dei 47 Stati membri del Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani per i prossimi tre anni, la rete delle 83 organizzazioni e associazioni italiane del Comitato intende dare un contributo concreto ad una nuova consapevolezza della centralità dei diritti umani, alla divulgazione di una cultura diffusa e alla elaborazione di una politica sistematica, coerente, trasparente e partecipata per la realizzazione di tutti i diritti umani.

In particolare, in questo rapporto le ONG e le associazioni aderenti al Comitato intendono chiedere al Governo di preparare, seguendo l’esempio di altri Paesi dell’Unione Europea, un Rapporto di *follow up* a medio termine, di renderlo pubblico inviandolo all’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e di promuovere la diffusione in Italia dei contenuti delle raccomandazioni e del meccanismo di Revisione Periodica Universale (UPR).

Il processo di Revisione Periodica Universale rappresenta un’occasione unica di riflessione e condivisione e il presente Rapporto, lungi dal rappresentare una mera denuncia delle carenze e delle inadempienze del nostro Paese in materia di diritti umani, vuole invece contribuire ad instaurare un dialogo, puntuale e costruttivo, con le istituzioni e sollecitare e collaborare allo sviluppo di strategie, politiche e azioni di rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani in Italia.

Il Rapporto costituisce un primo risultato di un progetto di monitoraggio con cadenza annuale all'interno del ciclo quadriennale della Revisione Periodica Universale ed è il frutto di un processo di ricerca, discussione, partecipazione e crescita della società civile italiana.

Al risultato ottenuto ha contribuito lo sforzo congiunto delle organizzazioni aderenti al Comitato, compiuto anche insieme ad alcune organizzazioni esterne alla rete, ed esprime una posizione condivisa da molte ONG, diverse per origine, *background* e *expertise*, ma unite nell'obiettivo di utilizzare come strumenti di sensibilizzazione, di *advocacy* e di dialogo i meccanismi che il sistema ONU dei diritti umani offre alla società civile.

Cosa chiede il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani all'Italia

Il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha chiesto⁵ al Governo italiano di “stabilire un procedimento efficace e inclusivo per dare seguito alle raccomandazioni della Revisione Periodica Universale, tenendo conto che la attiva partecipazione della società civile è essenziale per un processo di revisione che abbia valore; di consultare e coinvolgere la società civile nel dare seguito alla Revisione, inclusa la realizzazione delle raccomandazioni”.

Nel Rapporto di monitoraggio delle Organizzazioni Non Governative e Associazioni del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, nell'ambito della condizione dei minori stranieri presenti nel nostro territorio, emerge la raccomandazione n. 37, con la quale il Consiglio dei Diritti Umani nella Revisione Periodica Universale (UPR⁶), sottolinea alle autorità nazionali la situazione di crisi in cui versa l'effettività del principio di “non discriminazione”.

Questi i punti salienti riportati:

- L'Italia con la legge del 15 luglio 2009, n.94, definita anche Pacchetto Sicurezza, ha reso molto concreto il rischio di discriminazione per i minori che, privi di regolare permesso di soggiorno, entrano nel nostro Paese.

⁵ Rapporto del Gruppo di Lavoro sulla Revisione Periodica Universale –UPR (A/HRC/14/4 18 marzo 2010), adottato dal Consiglio Diritti Umani il 9 giugno 2010 con decisione 14/103, raccomandazione n.92.

⁶ La Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review -UPR*) è uno dei meccanismi di monitoraggio dei diritti umani a livello paese più importanti del sistema di promozione e protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite. Istituito nel 2008 nell'ambito di una serie di riforme del sistema è una delle prerogative del nuovo Consiglio ONU per i diritti umani a Ginevra ed ha per obiettivo la valutazione periodica (ogni 4 anni) dei progressi compiuti in materia di diritti umani da tutti gli Stati Membri ONU.

Si tratta di una revisione tra pari (*Peer Review*) cooperativa ed intergovernativa che si inserisce nell'ambito delle prerogative del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani che appunto è l'organo intergovernativo costituito da 47 Stati Membri eletti per 3 anni che nel 2006 ha sostituito la vecchia Commissione per i diritti umani.

In questa direzione vanno infatti:

- obbligo di denuncia da parte di un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio che venga a conoscenza dell'irregolarità di un migrante;
- limiti per la conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni, il 3 + 2: solo i minorenni che sono in Italia da almeno 3 anni e che sono inseriti da almeno 2 anni in progetti di integrazione possono ottenere il permesso di soggiorno.

In aggiunta alle disposizioni di legge di cui sopra, la gestione del flusso migratorio a Lampedusa si è dimostrato inadeguata a rispondere alle esigenze e gravemente discriminatoria verso i minori. In più occasioni questi ultimi sono stati detenuti insieme ad adulti, lasciati in uno stato di abbandono "umano" spesso prolungato, in aperta violazione con le disposizioni italiane in materia di accoglienza e protezione dei migranti minori di età. Questi ragazzi non sono a conoscenza dei loro diritti, non sanno di dover comunicare la loro età, non vengono assistiti.

Situazione questa, resa ancor più allarmante dal fatto che peraltro continua a presentarsi, come documentano i numerosi casi in città italiane in cui arrivano minori stranieri soli, sbarcati a Lampedusa, fuggiti a numerosi Centri di Accoglienza in Italia, nell'ignoranza dei diritti loro spettanti.

I dati sul fenomeno di cui siamo in possesso parlano di almeno 1088 minori stranieri non accompagnati che, fra gennaio e maggio 2011, una volta entrati nel nostro Paese hanno subito questo trattamento.

Altro elemento evidenziato che mette a rischio il principio di "non discriminazione" è il limite che prevede un massimo del 30% delle presenze di ragazzi stranieri nelle classi scolastiche italiane (Circolare Ministeriale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca dell'8 gennaio 2010, n. 2).

La legislazione italiana risulta essere copiosa e fondamentale attenta alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Si riscontra però, d'altra parte, una grande discrepanza tra gli impegni formalmente assunti dall'Italia, in sede internazionale e sovranazionale, e l'attuazione della normativa stessa.

Si constata come nelle ultime legislature, specie in taluni ambiti (come in materia di diritto d'asilo o relativamente all'istituzione di un Garante nazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza o all'introduzione del reato di tortura nel nostro Codice Penale), prevalga un iter lento a procedere, disegni di legge che restano così in seno alle Commissioni competenti per l'esame, senza spesso giungere nemmeno in aula.

Capitolo 1

Immigrazione in Italia, tratti e norme

“Non è tipico della nostra epoca aver fatto di tutti gli uomini, in certo qual modo, degli emigranti e degli appartenenti a minoranze?”

Siamo tutti costretti a vivere in un universo che non somiglia molto al nostro Paese d'origine; dobbiamo tutti imparare altre lingue, altri linguaggi, altri codici; e abbiamo tutti l'impressione che la nostra identità, come l'immaginavamo fin dall'infanzia, sia minacciata.”

Amin Maalouf, *L'identità*.⁷

1.1. Flussi migratori alle porte

I movimenti migratori hanno attraversato e ritmato il corso della civiltà, arricchendo di scambi e mescolanze la storia. L'epoca presente è caratterizzata da un fenomeno migratorio la cui tendenza predominante è costituita da uno spostamento dai Paesi del sud del mondo e dall'est europeo verso il più ricco occidente. Le cause vanno ricercate nell'interdipendenza del sistema economico a livello mondiale, caratterizzato dallo sviluppo ineguale dei paesi e dallo sfruttamento dell'occidente con l'esportazione dei suoi valori del mercato e del consumo. A determinare i flussi migratori sono quindi ragioni economiche, sociali e politiche come il drammatico impoverimento di molti Paesi e la necessità di sfuggire a situazioni di guerra, a regimi oppressivi, a persecuzioni politiche e/o religiose. Nelle scelte del migrante determinante è l'attrazione esercitata dall'occidente, con la sua capacità di presentarsi come regno di ricchezza, delle possibilità, delle libertà. Queste cause non vanno lette in chiave esclusivistica, le spinte migratorie sono anche il prodotto di progetti dei singoli individui.

Va osservata, inoltre, la peculiarità della struttura economica della società europea e soprattutto di quella italiana. Quest'ultima è caratterizzata sia da un doppio mercato del lavoro, uno ufficiale, garantito, l'altro sotterraneo, non protetto, sia da una crescente tendenza alla flessibilità, aspetti

⁷ Amin Maalouf, *L'identità*, ed. Bompiani, Milano, 2002, pp. 44-46.

questi che rappresentano un ulteriore fattore di attrazione per gli immigrati⁸. Nel mercato di lavoro italiano, è inoltre presente una consistente corrente di manovalanza straniera, la quale riempie gli spazi occupazionali, rifiutati o non desiderati dalla popolazione nazionale. I governi europei sovente sottolineano l'estraneità ad affermazioni richiamabili al razzismo, ma le loro concrete politiche mantengono e rafforzano le condizioni d'ineguaglianza fra europei ed extraeuropei. Appare un'idea prevalente e costante nelle diverse normative italiane e non, quella del migrante come soggetto economico, forza-lavoro, la cui presenza sul territorio e i cui diritti sono condizionati e limitati al suo ruolo di lavoratore per l'economia nazionale.

Fino ad una ventina di anni fa l'Italia per quasi un secolo era stata terra da cui migrare e non meta di flussi migratori. L'Italia è divenuta terra d'immigrazione in tempi piuttosto recenti rispetto agli altri Paesi europei, in breve tempo si è trovata a dover gestire un fenomeno nuovo. Il fenomeno ha così assunto connotazioni specifiche, influenzate anche dalle politiche migratorie adottate nel Paese, con tutte le improvvisazioni del caso, rincorrendo un sostanziale ritardo nelle indispensabili iniziative legislative, spesso caratterizzate dall'emergenza, e senza avvertire l'urgenza d'informare parallelamente l'opinione pubblica correttamente.

Non erano previste leggi per disciplinare il fenomeno dell'immigrazione e la situazione degli stranieri. L'unica legge cui fare riferimento era il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza risalente al 1931, seguito da una infinita serie di circolari, emanate dai differenti ministeri competenti, e spesso in contraddizione l'una con l'altra.

Tre dovevano essere le coordinate lungo cui muoversi per arrivare ad una legislazione organica:

1. progressiva eliminazione delle discriminazioni nei confronti degli stranieri presenti sul territorio;
2. adeguamento della politica nazionale sull'immigrazione a quella degli altri Paesi dell'Europa occidentale;
3. leggi di sanatoria che accompagnano le nuove leggi di indirizzo e programmazione per "regolarizzare" le situazioni di illegalità precedentemente createsi.

⁸ G. Marotta, *Immigrati: devianza e controllo sociale*, Cedam, Padova 1995.

1.2. L'accordo di Schengen

Lo studio dei fenomeni migratori in Italia richiede un accenno sull'impatto dell'accordo di Schengen nel nostro Paese. Stipulato il 14 giugno 1985 tra Francia, Germania, Olanda, Belgio e Lussemburgo, l'accordo di Schengen prevedeva la soppressione graduale dei controlli alle frontiere comuni sia per le persone che per le merci. Tale accordo era un'anticipazione di quanto sarebbe stato successivamente deciso in ambito comunitario con l'Atto unico europeo del 1986, al quale è seguita la realizzazione del mercato interno, con la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali dal 1 gennaio 1993.

L'accordo di Schengen è molto importante per le politiche migratorie europee.⁹

Tre i punti qualificanti:

1. libera circolazione di tutti i cittadini aderenti all'accordo e di tutti gli stranieri entrati legalmente in uno degli Stati aderenti;
2. armonizzazione della politica dei visti, di circolazione e di soggiorno dei cittadini extracomunitari; cooperazione tra le polizie di frontiera e doganali per la lotta alla criminalità, alla frode fiscale, all'immigrazione clandestina, al traffico d'immigrati, di armi e di droga;
3. soppressione dei controlli alle frontiere comuni con conseguente trasferimento e rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne.

L'ingresso o il rifiuto d'ingresso in un Paese per un cittadino extracomunitario ha effetti per tutti i paesi aderenti all'accordo; a tal proposito si è preso a parlare di “fortezza Europa”.¹⁰

L'accordo di Schengen del 1985 comprendeva prevalentemente norme programmatiche che impegnavano gli Stati membri a negoziare altri accordi, necessari per l'esecuzione delle misure compensative del deficit di sicurezza derivanti dall'abolizione di controlli alle frontiere. L'accordo e la convenzione di Schengen, le regole adottate sulla base dei due testi e gli accordi connessi formano “l'*acquis* di Schengen”.

Le trattative tra i cinque Stati continuarono fino alla stesura della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, composta da 142 articoli che precisavano tutti gli impegni presi nel 1985,

⁹ Tematica affrontata nel film “*Welcome*”, storia di un giovane curdo che viaggia clandestinamente attraversando l'Europa per arrivare in Inghilterra, dalla sua amata, decidendo infine di attraversare la Manica a nuoto. Incontrerà un uomo nel nord della Francia, un istruttore di nuoto, che lo aiuterà in questa impresa.

¹⁰ L'idea di un'Europa fortezza, libera all'interno, ma non per tutti, può alimentare un nazionalismo sovranazionale, altrettanto grezzo e pericoloso come i vecchi nazionalismi; si accentua ancora di più la stigmatizzazione degli immigrati per il loro non essere europei. L'orientamento dell'Europa comunitaria, ma anche le misure legislative recentemente assunte dai singoli Paesi europei sono tese a realizzare una politica dell'immigrazione, all'insegna del 'sorvegliare e respingere'; l'importante sembra essere il contenimento, il controllo e l'espulsione degli immigrati.

firmata il 19 giugno 1990 dai cinque paesi promotori. Tutto il sistema dei controlli previsto dalla Convenzione ruota intorno al Sis, Sistema Informativo Schengen.

Il Sistema Informativo Schengen ha l'obiettivo di garantire la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico e l'applicazione delle disposizioni della Convenzione nell'ambito della circolazione delle persone. Questo sistema consente di controllare in tempo reale da ogni valico di frontiera se la persona in transito è una persona gradita o meno nell'ambito di tutti i paesi aderenti all'accordo.

Dal 1999, l'*acquis* di Schengen è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al trattato di Amsterdam. Non tutti i paesi dell'Unione vi hanno aderito a causa delle implicazioni sulle norme d'immigrazione, come Regno Unito e Repubblica d'Irlanda.

Per i paesi candidati all'ingresso in Unione europea è prevista l'accettazione integrale dell'*acquis* di Schengen al momento della loro adesione.

L'Italia fin dal 1986 ha chiesto di partecipare all'accordo, ma prima di essere ammessa ha dovuto adempiere ad alcune condizioni imposte dagli altri paesi che temevano un afflusso di immigrati illegali dai paesi terzi, attraverso le nostre frontiere. In particolare ha dovuto:

- abolire la riserva geografica che consentiva il riconoscimento dello status di rifugiato a persone provenienti dagli Stati europei;
- modificare in senso restrittivo la legislazione nazionale in materia di ingresso e soggiorno di stranieri extracomunitari;
- introdurre l'obbligo del visto d'ingresso per le persone che provengono da alcuni Stati, fra i quali quelli del Maghreb e la Turchia;
- concludere un accordo di riammissione dei clandestini con la Francia.

Nel 1988 l'Italia ha iniziato a partecipare come osservatore ai gruppi di lavoro di preparazione della Convenzione. Questo ha portato alla firma dell'accordo di adesione il 27 novembre 1990 a Parigi. La legge di ratifica del 30 settembre 1993, n. 388, comprende tutti gli atti internazionali conseguenti all'adesione dell'Italia all'accordo di Schengen e alcune modifiche all'ordinamento giuridico vigente necessarie per adempiere agli obblighi assunti con la ratifica dell'accordo.

Il 26 marzo 1995 è entrato in vigore l'accordo di Schengen in tutti i Paesi aderenti con l'esclusione della Grecia e dell'Italia, che a causa di ritardi nella realizzazione di alcuni adempimenti, è entrata l'anno successivo, il 26 ottobre 1996.

A partire dall'entrata in vigore degli accordi di Schengen si attua una comune politica di sbarramento nei confronti dei flussi migratori. I successivi accordi di Dublino del 1997, in ordine alla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo, la creazione di strutture collaborative come Europol ed Eurodac, il Trattato di Amsterdam del 1997, ed infine

numerosi vertici governativi, sono state tappe di un processo che ha eroso le carte costituzionali di tutti gli Stati europei, restringendo i diritti fondamentali degli stranieri entrati clandestinamente nel territorio europeo: “si è creato per loro un diritto speciale, caratterizzato dalla negazione sostanziale del diritto di difesa, dalla crescente discrezionalità degli organi di polizia, dell'assenza o della superficialità del controllo giurisdizionale”¹¹.

1.3. Evoluzione della normativa italiana sull'immigrazione

Nella legislazione italiana, i diritti del minore sono disposti in primo luogo nella Costituzione all'art. 2, dove si riconoscono e garantiscono i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo e si parla di “formazione della personalità”. La norma statuisce l'applicabilità delle norme costituzionali che tutelano i diritti fondamentali anche al minore straniero. Più fonti normative assegnano al nucleo familiare il compito di tutelare e guidare il minore nel rispetto delle sue “inclinazioni naturali”¹² ed il legislatore ha previsto forme di aiuto e di sostegno in favore della famiglia stessa, prevedendo che lo Stato supplisca laddove vi siano problematiche di natura economica per evitare che l'incapacità dei genitori a provvedere al minore sia causata da situazioni di indigenza.

Per ciò che interessa specificatamente i minori stranieri, tale sostegno si deve concretizzare in riferimento all'irregolarità della loro presenza sul territorio o alle difficoltà derivanti dalla diversità tra la cultura di provenienza e quella del Paese d'origine. A tal proposito, va sottolineato come l'identità del minore debba essere assunta come valore da preservare, proprio in considerazione dell'armonico sviluppo cui la formazione del minore è protesa. La cultura della famiglia naturale è dunque un valore da tutelare.

Nella legge del 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento di minori, si afferma, infatti, che “*lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono con idonei interventi (...) i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.*”¹³

Da quanto finora detto ne deriva che il minore d'età è titolare di un diritto fondamentale primario: il diritto ad una crescita e ad uno sviluppo armoniosi della sua personalità. Tuttavia, il concreto

¹¹ F. Vassallo, *I centri di permanenza temporanea per stranieri espellendi*, in “Diritto, immigrazione, cittadinanza”, n. 4, 1999, p. 26.

¹² Art. 147 del Codice Civile; art. 30 della Costituzione italiana; art. 1 della legge n. 184/83.

¹³ Art. 1 co. 3 legge n. 184/83.

esercizio di tale diritto potrebbe risultare impedito qualora la famiglia naturale del minore, temporaneamente o in via definitiva, per volontà propria o per cause esterne di forza maggiore, si trovi in situazioni tali da non potervi provvedere. In tal caso, proprio in virtù dell'interesse pubblico che la materia riveste, è previsto il ricorso agli strumenti predisposti dal legislatore per far fronte alle differenti situazioni. Tali interventi di sostegno vengono attuati indipendentemente dalla situazione di autoctono o straniero del minore.

In quest'ultimo ventennio la normativa sull'immigrazione nazionale è cambiata notevolmente, seguendo le nuove realtà e i nuovi rapporti internazionali e giuridici che si son andati a sviluppare.

L'emanazione di regole relative all'immigrazione è un fenomeno recentissimo, fino al 1989 non esisteva una legge organica in materia. L'ingresso era principalmente una questione di polizia e di sicurezza pubblica, la presenza di stranieri non era tale da destare particolari reazioni e il flusso di clandestini non aveva dimensioni così rilevanti da sollevare problemi urgenti riguardanti i diritti della salute, dello studio, delle famiglie di queste persone.

In questo quadro del tutto assenti erano norme specifiche per i ragazzi stranieri adeguate alle nuove caratteristiche del fenomeno migratorio. Il Decreto legge del 30 dicembre 1989 ,n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 39, Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, disciplinò le situazioni relative all'ingresso e al soggiorno dei cittadini extracomunitari e regolarizzò la posizione di coloro che nei 180 giorni successivi all'esecuzione del decreto si fossero trovati nel territorio nazionale.

Questa legge, detta legge Martelli, dal ministro che l'aveva concepita, disciplinava l'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri per motivi di lavoro, di studio, di famiglia, di cura e di culto. Veniva regolarizzato l'accesso al lavoro autonomo, alle libere professioni, le norme relative all'espulsione, disciplinata la materia relativi ai rifugiati politici.

Ha inoltre abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951, la quale limitava il riconoscimento dello status di rifugiati solamente ai provenienti dall'Europa. Nel complesso comprendeva una normativa che ha regolato solo in parte la materia d'asilo.

Solo nel 1998 siamo arrivati ad una legge organica che, abrogando quasi tutta la legislazione precedente, intende disciplinare in modo completo la condizione giuridica dello straniero, la Legge Turco-Napolitano sull'immigrazione del 6 marzo 1998 ,n.40. La legge (inserita successivamente nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione) fissa gli indirizzi, gli obiettivi e le regole su tutti gli aspetti che concernono la vita degli stranieri nel nostro Paese, demandando al Governo e alle amministrazioni la loro attuazione. Nonostante lo sforzo di dare una disciplina unitaria ed organica all'intera materia, è continuata quindi la prassi di regolare in concreto le situazioni attraverso circolari ministeriali ripetute e spesso contraddittorie.

Fra i punti salienti della disciplina, l'ingresso nello Stato italiano, é subordinato al possesso di un passaporto valido e di un visto rilasciato dall'ambasciata o dal consolato italiano del Paese di residenza. La legge stabilisce quali sono le condizioni e i documenti necessari per i differenti tipi di visto (turismo, affari, lavoro, studio, cure mediche, ecc.). Il visto viene negato a chi é già stato espulso dall' Italia o da uno dei paesi dell' area Schengen e a chi é considerato come pericoloso per l' ordine pubblico e la sicurezza dell' Italia e degli altri paesi dell' Unione Europea in base ad accordi o intese internazionale.

Con il decreto per “La programmazione dei Flussi”, ogni anno il Governo italiano stabilisce le quote massime di cittadini extracomunitari che possono entrare in Italia per motivi di lavoro . Il tetto viene definito in base a differenti criteri che fanno principalmente riferimento alle offerte di lavoro e alla accertata indisponibilità di manodopera sul mercato del lavoro nazionale. Accordi bilaterali tra l'Italia ed i singoli Paesi di emigrazione possono portare a stabilire quote riservate a questi ultimi. Si parla di respingimento, da parte delle forze di polizia, per il cittadino straniero che si presenta alla frontiera senza i requisiti per poter entrare in Italia: visto, passaporto, ma anche mezzi necessari per il sostentamento.

Anche se privi dei documenti e dei requisiti normalmente richiesti, non possono venir respinti gli stranieri che richiedono asilo politico, che hanno lo status di rifugiato, o beneficiano di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

Lo straniero che sia entrato regolarmente nel territorio italiano ha bisogno del permesso di soggiorno che lo autorizzi a permanere in territorio nazionale. Il permesso di soggiorno va richiesto entro otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia al questore del luogo di destinazione. La durata del permesso ed il motivo per cui viene rilasciato dipendono da quelli contenuti nel visto. In ogni caso la durata non potrà essere superiore a tre mesi per visite, affari e turismo, a sei mesi o nove mesi per lavoro stagionale, a un anno per studio o formazione, a due anni per lavoro autonomo, lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimenti familiari.

Il rinnovo va richiesto alla questura della provincia di residenza almeno 30 giorni prima. Successivamente il questore si accerta che i requisiti che avevano permesso il rilascio sussistano ancora, o se ci sono le condizioni per la conversione.

Il permesso di soggiorno viene negato se mancano i requisiti richiesti per l' ingresso e la permanenza o se vengono a mancare alcuni dei requisiti necessari. La decisione deve essere comunicata allo straniero direttamente o con notifica del provvedimento, scritto e motivato. In caso di rifiuto o di revoca, é possibile far ricorso al T.A.R. entro 60 giorni dalla comunicazione.

Il provvedimento di espulsione viene emanato dal prefetto nei casi in cui lo straniero sia entrato in Italia senza passare dai controlli alla frontiera, sia sprovvisto di permesso di soggiorno, o il

documento gli sia stato revocato, annullato o sia scaduto da oltre 60 giorni e non sia stata presentata domanda di rinnovo del suddetto.

A seguito di uno di questi casi il cittadino straniero ha tempo 15 giorni per ripartire, a contare dalla data di “intimazione” dell’espulsione. Se il soggetto in questione è ritenuto pericoloso o si è trattenuto in Italia oltre il termine fissato con l’intimazione del provvedimento o infine sia stato espulso con provvedimento del Ministro dell’Interno, l’espulsione consiste nell’accompagnamento alla frontiera da parte delle forze di polizia.

Vige il divieto di espulsione nel caso in cui lo straniero rischi di essere vittima di persecuzioni o di essere rinvio verso uno Stato che non lo protegge da questo rischio.

Sono inoltre esclusi dall’espulsione gli stranieri minori di 18 anni, gli stranieri in possesso della carta di soggiorno (salvo casi di particolare gravità), gli stranieri che convivono con parenti italiani entro il quarto grado o con il coniuge italiano e le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Una delle novità introdotte dalla legge Turco-Napolitano consiste nella carta di soggiorno. Con essa il cittadino straniero che soggiorna in Italia da almeno cinque anni ed ha un permesso di soggiorno che consente più rinnovi può chiedere il rilascio della carta di soggiorno. Questo documento, che sostituisce il permesso di soggiorno ed ha durata di dieci anni, gli consentirà di entrare e uscire in Italia senza bisogno del visto, svolgere qualsiasi tipo di attività lecita che non sia riservata ai cittadini italiani, accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione e partecipare alla vita pubblica del luogo in cui vive.

La carta di soggiorno può essere revocata solo nel caso di condanna per reati penali di particolare gravità. Ad ogni straniero presente sul territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, in territorio italiano gode inoltre dei medesimi diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano.

La legge 6 marzo 1998, n. 40, ha reso obbligatoria (e gratuita, in quanto fiscalizzata) l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di tutti gli stranieri che abbiano un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, per motivi familiari, per richiesta asilo, per attesa adozione e per acquisto di cittadinanza. Gli stranieri con altri tipi di permesso (ad esempio per motivi di studio) sono comunque tenuti ad assicurarsi, anche mediante l’iscrizione volontaria al Servizio Sanitario Nazionale, SSN.

L’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale porta ad una situazione di parità nel trattamento e di piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ad un cittadino italiano. Le cure urgenti ed essenziali, sono in ogni caso riconosciute a chiunque, dunque anche al cittadino straniero sprovvisto di permesso di soggiorno.

Non sono inoltre a carico del cittadino straniero le prestazioni per la tutela della gravidanza, della salute del minore, le vaccinazioni, le profilassi, diagnosi e cura per malattie infettive.

Tutti i minori stranieri al di sotto dei 15 anni d'età, regolari o meno, sono titolari del diritto d'istruzione.

L'istruzione scolastica viene garantita anche agli stranieri adulti regolari, a loro disposizione sono previsti corsi di alfabetizzazione, corsi d'integrazione, corsi di lingua italiana, corsi di formazione professionale.

Alla luce del diritto all'unità familiare, i cittadini stranieri che possiedono una carta di soggiorno o un permesso della durata di almeno un anno possono chiedere il ricongiungimento familiare con il coniuge legalmente convivente, con i figli minori a carico (anche affidati o adottati o nati fuori del matrimonio), con i genitori a carico, e con i parenti entro il terzo grado a carico, inabili al lavoro. La durata del permesso di soggiorno per motivi familiari è la stessa del permesso di soggiorno del familiare ricongiunto in Italia ed è rinnovabile alla data della sua scadenza.

Nel settembre del 2002, la normativa è stata nuovamente modificata con l'entrata in vigore della Legge Bossi-Fini 30 luglio 2002, n. 189, pienamente attuata solo nell'aprile del 2005 (Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2005, n. 303). Tale legge ha influito notevolmente sulla materia disciplinata, attraverso la decentralizzazione della procedura di asilo e l'istituzione di Commissioni Territoriali, che hanno il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale. Le Commissioni hanno attualmente sede a Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani, Torino, Caserta e Bari, sono composte da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR. Esse sono indirizzate e coordinate dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, un tempo unica titolare delle funzioni loro conferite. E' tra il 2005 e il 2008, con l'accoglimento della normativa europea in materia di asilo, che prende forma in Italia la più importante riforma legislativa sul diritto d'asilo. Nel 2005 viene recepita la direttiva comunitaria 2003/9 del 27 gennaio, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Con il decreto legislativo di attuazione della direttiva, Decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140, vengono stabilite le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati (in particolare, con la Convenzione di Ginevra del 1951). In seguito alla direttiva "accoglienza", sono seguite le direttive "qualifiche" (2004/83) e "procedure" (2005/85). La prima, recepita nel nostro ordinamento con il Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, stabilisce i criteri che gli Stati membri dell'Unione devono utilizzare per decidere se un richiedente

asilo abbia diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere, se lo status di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria. La seconda, attuata con il Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

I due decreti modificano in maniera rilevante le normative sul diritto d'asilo, abolendo, ad esempio, il trattenimento dei richiedenti asilo ed introducendo l'effetto sospensivo del ricorso contro il diniego della domanda d'asilo (con alcune categorie per le quali l'effetto sospensivo non é automatico) e la possibilità, anche per coloro cui é stata concessa una protezione sussidiaria, di ottenere il ricongiungimento familiare.

Nonostante i cambiamenti intervenuti, per regolare l'intera materia e apportare un miglioramento sostanziale alla situazione dei rifugiati e richiedenti asilo, risulta sempre più essenziale la presenza di una legge organica (l'Italia é ancora l'unico tra i paesi dell'Unione Europea a non averne una) che garantisca a quanti chiedono protezione in Italia l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale per la loro protezione, assistenza ed integrazione, e che riduca le difficoltà operative per le amministrazioni locali, il volontariato, le forze di polizia e tutti gli operatori del settore. Oltre alle lacune di carattere legislativo, in Italia continuano a mancare politiche organiche e un sistema di accoglienza, protezione e integrazione.

Per ovviare a tali carenze, nell'aprile del 2001, l'UNHCR, il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) hanno ideato e messo in atto il Programma Nazionale Asilo (PNA), successivamente confluito nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Tra gli scopi del Programma vi era la costituzione di una rete di accoglienza che accompagnasse i richiedenti asilo durante tutto l'iter del riconoscimento dello status e la predisposizione di interventi in sostegno dell'integrazione dei rifugiati. Sono stati più di 420 i progetti territoriali messi in atto e oltre 200 gli enti locali interessati. Dall'inizio dell'attività, nel luglio 2001, sono stati accolti oltre 15mila tra richiedenti asilo e rifugiati e, nel 2009, i beneficiari presenti nei centri della rete sono stati oltre 7.800. Il risultati positivi del Programma, nato come progetto sperimentale e che rischiava di cessare la propria attività per mancanza di fondi, sono stati riconosciuti dalla legge 'Bossi-Fini', che ha istituito il Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo.

Capitolo 2

I Minori stranieri in Italia

“Molti hanno abbandonato la loro terra natale, e molti altri, senza averla abbandonata, non la riconoscono più. Probabilmente ciò è dovuto in parte a una caratteristica permanente dell’animo umano, naturalmente portato alla nostalgia; ma è dovuto ugualmente al fatto che l’evoluzione accelerata ci ha fatto attraversare in trent’anni ciò che un tempo si attraversava soltanto in numerose generazioni.”

Amin Maalouf, *L’identità*.¹⁴

2.1 Una realtà poco conosciuta

Anni '90, il crollo di Tirana, è questa la data di inizio dell’immigrazione in Italia dei minori come fenomeno di massa.

Sulla scia delle centinaia di migliaia di adulti che stipati in barconi sfidavano l’attraversata in mare, anche numerosi gruppi di minori cominciarono a lasciare la terra delle Aquile per arrivare in Italia. Parlano i risultati del censimento, datato dicembre 2000, stilato dal Comitato per i Minori Stranieri: su 8.307 allora registrati, infatti, 5.744 (il 69%) era di nazionalità albanese. Un vero e proprio esodo che ha inizialmente interessato la Puglia, per poi estendersi a molte altre regioni italiane. Questi percorsi d’emigrazione si sono caratterizzati per una certa connotazione illegale, la stragrande maggioranza delle tratte era infatti controllata, alla partenza ed all’arrivo, da potenti e feroci clan criminali.

Dal 1998, grazie ai più severi controlli di frontiera, all’introduzione del permesso di soggiorno per minore età che prevedeva norme più stringenti circa la possibilità per i minori di continuare a restare dopo il raggiungimento del diciottesimo anno d’età, al pattugliamento marittimo congiunto italo-albanese, il flusso degli arrivi dall’Albania calò sensibilmente. Successivamente, tra il 2004 e

¹⁴ Amin Maalouf, *L’identità*, op. cit., p. 46.

il 2006, i minori migranti furono per lo più provenienti dalla Romania. Dal 2007, con l'ingresso di quest'ultima nell'Unione Europea, la presenza più numerosa ha riguardato i minori marocchini. In questo veloce processo di sostituzione delle nazioni di provenienza cominciarono ad essere segnalate presenze sempre più numerose di minori provenienti da nazioni di altre aree geografiche: Palestina, Iraq, Egitto, Afghanistan.¹⁵

*“Il viaggio non è iniziato
né il cammino concluso,
i saggi non hanno raggiunto l'esilio
né gli esiliati la saggezza.”*

Candelaria Romero, *Poesie di fine mondo*.¹⁶

Ad oggi, sono più di un milione i minori stranieri che vivono la loro infanzia e adolescenza in Italia.¹⁷ Questi numeri in continuo aumento rappresentano indubbiamente l'aspetto innovativo della presenza straniera in Italia. Se il decennio appena trascorso può essere considerato come quello della stabilizzazione e dell'avvio dei processi di integrazione della popolazione straniera, per quello appena cominciato si può supporre che il fenomeno dei minori stranieri e della seconda generazione sarà la questione principale per l'integrazione degli immigrati in Italia.¹⁸

Si tratta di un universo assai eterogeneo, che sia da un punto di vista statistico che sociologico si fa fatica a definire. Al suo interno possono essere individuate situazioni alquanto differenti tra loro:

- i minori nati in Italia da genitori stranieri regolarmente soggiornanti;
- i minori che entrano regolarmente per ricongiungersi ai propri genitori;
- i minori che arrivano irregolarmente, dopo aver affrontato il viaggio senza nessun adulto di riferimento;
- i minori che arrivano irregolarmente insieme ai genitori;
- i minori che transitano per l'Italia diretti verso altri Paesi europei;
- i minori che arrivano irregolarmente per ricongiungersi ai propri genitori o ad altri parenti;
- i minori vittime di tratta.

¹⁵Come raccontato in “*Cose di questo mondo*”, un film che tratta dell'odissea di due profughi afgani, un ragazzo ed un uomo, che partiti dal campo di Peshawar in Pakistan cercano di raggiungere Londra, l'occidente ricco non solo di opportunità. La meta è lontana, questo viaggio travagliato passerà per Iran, Turchia, una traversata lungo il Mediterraneo con approdo a Trieste, e via di seguito, il prezzo: un calvario inumano.

¹⁶ Candelaria Romero, *Poesie di fine mondo*, Lieto Colle-Collana Erato, Faloppio (Co), 2010

¹⁷Considerando solo i minori non italiani iscritti all'anagrafe come residenti si raggiunge quota 932.675 (Istat, 1.1.2010).

¹⁸ Secondo Rapporto annuale *Save the Children*, 2010.

Negli stessi anni in cui l'Italia è diventata definitivamente un Paese di immigrazione, anche la parte minorile di questa popolazione è diventata una componente significativa e stabile della popolazione italiana.

La presenza dei minori stranieri intesi - secondo l'accezione più ampia possibile - come la quota della popolazione non italiana ed inferiore ai 18 anni, rappresenta un fenomeno complesso e articolato in distinte figure sociali. Dunque, per stimare la dimensione numerica più vicina alla realtà di questa componente della popolazione straniera e per meglio analizzarne i bisogni e le problematiche connesse, occorre individuare una definizione quanto più articolata possibile.

Possiamo classificare la popolazione straniera minorile presente in Italia, sulla base della posizione amministrativa di riferimento.

E' possibile registrare, quindi, una componente:

- regolare e stabile, comprendente tutti i minori stranieri presenti e iscritti nei registri anagrafici dei Comuni;
- regolare, in cui sono compresi tutti i minori stranieri muniti di permesso di soggiorno ma non iscritti nei registri anagrafici;
- infine, una terza componente che include tutti i minori stranieri privi del permesso di soggiorno e dell'iscrizione anagrafica relativa alla residenza.

All'interno di questa ultima componente è possibile operare un'ulteriore suddivisione, individuando i minori che sono entrati in Italia senza nessun tipo di autorizzazione - vale a dire senza visto e/o permesso - sia accompagnati dai genitori o da un altro adulto di riferimento sia da soli (in questo caso si definiscono non accompagnati). Inoltre, vi sono i cosiddetti *overstayer*, minori che entrano in Italia in maniera regolare, ma restano oltre la scadenza dell'autorizzazione all'ingresso senza rinnovarla o convertirla in permesso di soggiorno.

Al pari delle altre componenti della popolazione straniera, anche i minori stranieri possono vedere modificata la loro posizione amministrativa nel corso del loro soggiorno. In particolare, si può passare dalla condizione regolare a quella irregolare, attraverso la perdita del permesso di soggiorno. Le ultime due tipologie individuate riguardano soprattutto i minori che sono registrati sui permessi di soggiorno dei genitori, dei quali condividono il destino.

Per questo campo d'indagine non esiste una fonte statistica univoca che riporti delle informazioni attendibili per ogni sua componente.

2.2. Chi è straniero?

La condizione del minore straniero in Italia é un fenomeno cui scarsamente si dedicano le politiche sociali e comunemente poco conosciuto. Analizzare questa condizione vuol dire prender in considerazione due ordini di problemi.

Il primo da affrontare è di tipo terminologico-concettuale; dal momento che il termine straniero viene utilizzato in contrapposizione a quello di cittadino, il suo significato risulta: “colui che non è cittadino italiano”. La situazione si amplia profondamente se invece si tiene conto delle molteplici categorie sociologiche e giuridiche che rientrano nella definizione di straniero. Questo si riflette nella posizione del minore straniero nelle diverse situazioni a esso ascrivibili: il figlio di immigrati, il bambino adottato, il bambino nomade, il minore non accompagnato che arriva nel nostro Paese.

Nel campo dell'intervento psicologico, la percezione di cosa intendere col termine di “minore straniero” si complica. Ci si chiede se il minore straniero é colui che ha un diverso colore di pelle, tratti somatici differenti, anche se nato o cresciuto in Italia, come gli adottati o i figli degli immigrati giunti piccoli o nati nel nostro Paese.¹⁹

Secondo le norme in materia di cittadinanza²⁰ non sono stranieri i bambini che sono stati adottati, essi acquistano la cittadinanza dal momento in cui diventa definitivo il provvedimento di adozione; mentre sono da definire stranieri i bambini in affidamento pre-adoattivo o in affidamento ex legge 4 maggio 1983, n. 184.

Sono stranieri i bambini nati in Italia da genitori stranieri; potranno acquisire la cittadinanza italiana se risiederanno in Italia senza interruzioni e se al raggiungimento della maggiore età ne faranno richiesta. Infine sono cittadini italiani i figli di un genitore italiano, ovunque nati, e i figli di ignoti trovati nel territorio dello Stato.

Fra gli stranieri così individuati, occorre fare un'ulteriore distinzione, giuridicamente rilevabile dal Trattato di Maastricht: quella tra stranieri comunitari ed extracomunitari, basata sull'appartenenza ad uno degli stati della Comunità Europea o meno. Gli stranieri comunitari, o meglio i cittadini dell'Unione, sono di fatto sottratti, a tutta la normativa in materia di stranieri, essendo soggetti di fatto ad una normativa speciale che li equipara agli italiani, ciò ancora di più dopo l'adesione dell'Italia all'accordo di Schengen²¹.

¹⁹ N. Martini, *Minori stranieri e disagi psicologici*, in “Polis”, n. 41-42, 1998, p. 8.

²⁰ Si tratta principalmente della legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme per la cittadinanza.

²¹ Vedi cap. 1. Par. 1.3.

Questo moltiplicarsi delle tipologie del minore straniero é sicuramente il segno di una trasformazione cui sta andando rapidamente incontro la societ  italiana, in cui pi  che con lo straniero si ha a che fare con gli stranieri, differenti tra loro per status giuridico, condizione socio-economica, cultura, lingua e progetti.

Il secondo ordine di problemi   invece di tipo statistico: se la possibilit  di comprendere un fenomeno sociale   strettamente legata alla capacit  di avere il maggior numero di informazioni riguardo ad esso, nel caso del minore straniero la disponibilit  di dati attendibili, soprattutto a livello nazionale,   fortemente limitata. Non sempre   chiaro a quale figura di minore straniero si riferiscano i dati statistici relativi a questo fenomeno.

Di fronte ad un fenomeno cos  ampio e dalle conseguenze cos  rilevanti, ci si pu  interrogare dinnanzi ad una inesistente statistica completa in materia. Che questo sia dato dalle difficolt  di tale operazione oppure che manchi una reale presa di coscienza a livello istituzionale della necessit  di affrontare questa realt  come un aspetto fondamentale nella vita del nostro Paese?

E' verosimile rilevare come si continui a ragionare ancora in un'ottica di emergenza, non accettando la realt  di essere divenuti un Paese dove il numero degli stranieri   in rapida crescita: si continua a non pensarsi come un Paese di immigrazione, di rifugio politico, un Paese dove giungono coloro che scappano da una guerra, e dove nascono e crescono moltissimi bambini stranieri.

L'incertezza delle statistiche sui minori stranieri oggi in Italia non   soltanto un problema formale, ma rischia di fornire un quadro distorto della realt .

La presenza straniera non si distribuisce uniformemente sul territorio nazionale, determinando cos  aree di maggiore e di minore interesse diretto al problema (basta pensare alle diverse leggi regionali dedicate a questi problemi). Ne consegue che, mentre alcune amministrazioni sono riuscite a rispondere a queste nuove esigenze attraverso la riorganizzazione dei servizi, in altre realt  locali l'onere   nelle mani del volontariato.

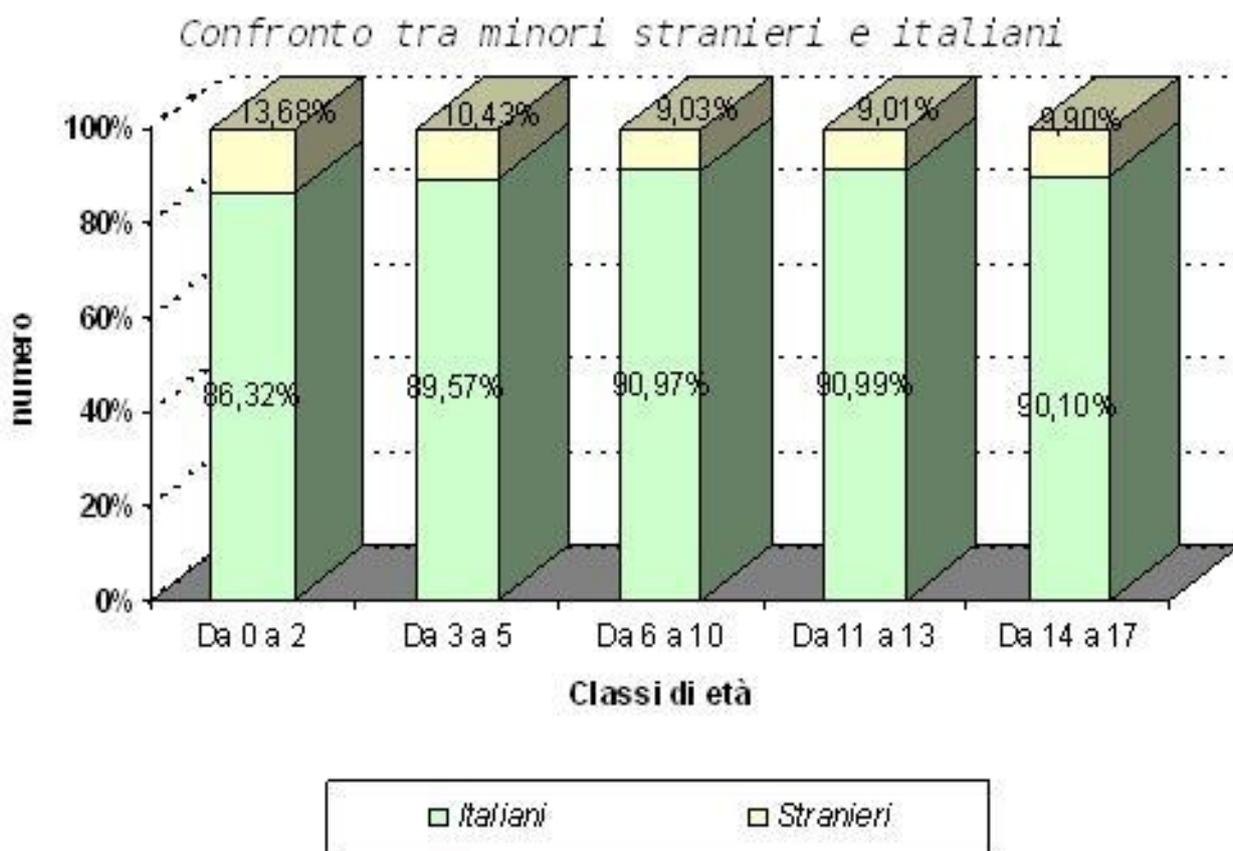
Non   sicuramente semplice individuare i criteri per far rientrare o meno un minore in una determinata categoria; indubbiamente la caratteristica che accomuna questi ragazzi stranieri riguarda i processi di separazione e distacco dall'ambiente di origine, la difficile costruzione di un'identit  ed i problemi di inserimento che la famiglia straniera trova nelle nostre citt . Il viaggio sia reale che simbolico dalla cultura di appartenenza alla societ  d'accoglienza, comporta per tutti i minori che vivono tra due culture, un nuovo orientamento, un cambiamento nelle pratiche quotidiane e nella lingua utilizzata per comunicare.

La parit  di trattamento nel godimento dei diritti, per i minori stranieri   stabilita sia dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, sia dalla fondamentale Convenzione di New York 1989, sui diritti del fanciullo, ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

A queste disposizioni non corrisponde un effettivo riconoscimento della parità di trattamento, riconoscimento che si potrà iniziare a realizzare solo se si verificano alcune modifiche all'organizzazione sociale, degli adattamenti necessari a rimuovere tutti gli ostacoli che continuano a pregiudicare il reale godimento di tali diritti. Un esempio eclatante é rappresentato dal sistema scolastico.

Alcune disposizioni della legge 6 marzo 1998, n. 40, riguardano in specifico l'istruzione degli stranieri e in particolare, per quanto riguarda i minori si sottolinea l'importanza della disciplina dell'obbligo scolastico, l'effettività del diritto allo studio e l'educazione interculturale. Fino al raggiungimento dell'età scolare, i bambini stranieri residenti in Italia possono frequentare l'asilo nido e la scuola materna a parità di condizioni con i figli di italiani. Per quanto concerne la scuola dell'obbligo, nel rispetto dell'art. 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo, la legge del '98 ha espressamente previsto che tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale siano soggetti ad obbligo scolastico. In quanto minori, a prescindere dalla regolarità o meno del loro status, si applicano tutte le disposizioni che permettano una completa fruibilità del diritto all'istruzione, attraverso l'accesso ai servizi educativi e la partecipazione alla vita scolastica.

Per permettere questo nel rispetto del principio di "non discriminazione" non si é data creazione ad apposite classi speciali e l'alunno straniero é stato inserito nel normale corso scolastico.



I minori nati in Italia da genitori entrambi stranieri e residenti nel nostro Paese sono oltre mezzo milione. Il loro numero è raddoppiato dal 2000, quando erano 277 mila. Costituiscono ormai quasi il 14% dei bambini che nascono ogni anno in Italia. In un Paese che invecchia rapidamente a causa della bassissima fecondità, si tratta di numeri importanti e di una risorsa umana preziosa.

ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA.

ANNI 1983-2009

ANNI	ALUNNI			
	EUROPEI	NON EUROPEI	STRANIERI	% STRANIERI
1988/89	4.559	7.232	11.791	0,12
1989/90	4.988	8.680	13.668	0,14
1990/91	6.044	12.750	18.794	0,19
1991/92	8.351	17.405	25.756	0,27
1992/93	11.045	19.502	30.547	0,32
1993/94	14.938	22.540	37.478	0,41
1994/95	18.161	24.655	42.816	0,47
1995/96	21.736	28.586	50.322	0,56
1996/97	24.423	33.172	57.595	0,66
1997/98	30.134	40.523	70.657	0,81
1998/99	35.687	49.835	85.522	1,09
1999/00	51.361	68.318	119.679	1,47
2000/01	64.342	83.064	147.406	1,84
2001/02	80.622	101.145	181.767	2,31
2002/03	103.717	129.049	232.766	2,96
2003/04	131.104	151.579	282.683	3,49
2004/05	172.700	188.876	361.576	4,20
2005/06	205.559	219.124	424.683	4,80
2006/07	248.387	253.058	501.445	5,60
2007/08	287.199	286.934	574.133	6,41
2008/09	313.128	316.232	629.360	7,03

ALUNNI NON ITALIANI PER LIVELLO SCOLASTICO E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA.

ANNO SCOLASTICO 2008/09

	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
<i>Valori percentuali in confronto</i>						
Infanzia	20,9	20,2	19,1	17,4	17,7	19,9
Primaria	37,7	37,4	35,9	37,2	39,5	37,2
Seconda grado	21,9	22,2	22,4	23,6	23,3	22,3
Seconda grado	19,5	20,4	22,6	21,8	19,5	20,6
Totale	232.441	178.414	150.001	48.309	20.195	629.360
<i>Valori percentuali in riga</i>						
Infanzia	38,8	28,8	22,8	6,7	2,9	125.092
Primaria	37,4	28,5	23,0	7,7	3,4	234.206
Seconda grado	36,4	28,1	24,0	8,1	3,4	140.050
Seconda grado	34,8	28,0	26,1	8,1	3,0	130.012
Totale	36,9	28,3	23,8	7,7	3,3	629.360

2.3. Le diverse possibilità d'ingresso per i minori stranieri

I motivi che portano all'ingresso di un minore straniero nel nostro Paese presi in esame in modo specifico dalla normativa sono molteplici:

- per ricongiungimento con genitore straniero;
- per esercitare il proprio diritto di soggiorno in quanto figlio che accompagna o raggiunge il genitore italiano o comunitario (il diritto di ingresso permane fino ai 21 anni, Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30);
- per ricongiungimento con affidatario straniero, italiano o comunitario (art. 28, comma 2 Testo Unico sull'immigrazione, che stabilisce l'applicabilità delle disposizioni del T.U. al cittadino italiano o comunitario se più favorevoli; il Kafil²² e' assimilato all'affidatario ai fini dell'applicazione dell'art. 29, comma 2 T.U. sent. Cass. 7472/2008, Sent. Cass, n. 19734/2008, Tribunale di Venezia); si applica anche al caso di Kafalah²³ consensuale, ossia accordo diretto, in assenza di condizione di abbandono del minore, tra famiglia d'origine e famiglia di accoglienza, siglato davanti a un notaio e omologato da un giudice; e in assenza di convivenza (Tribunale di Rovereto, confermata da Corte d'Appello Trento: l'omologazione da parte dell'autorità giudiziaria del Paese d'origine dimostra come l'istituto della Kafalah consensuale non sia contrario all'ordinamento di quel Paese; ne' tale istituto è contrario all'ordine pubblico interno, anche perché ricompreso tra le misure di protezione sostitutiva dei minori dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989); una volta provata la sussistenza dell'istituto della Kafalah, è illegittimo un provvedimento di diniego di visto di ingresso a favore del minore fondato sull'assenza dei requisiti relativi al legame familiare (Tribunale di Brescia)²⁴;
- al seguito di genitore o affidatario straniero²⁵; il Kafil e' assimilato all'affidatario ai fini dell'applicazione dell'art. 29, comma 2 T.U. (sent. Cass. 7472/2008, Sent. Cass, n. 19734/2008, Tribunale di Venezia); si applica anche al caso di Kafalah consensuale e in assenza di convivenza;

²² Il Kafil è il “garante” dello straniero che entra nel territorio giordano. Senza un Kafil non è lecito entrare nel Paese, e non si posseggono diritti.

²³ La Kafalah (letteralmente *accoglimento*) è un istituto giuridico del diritto islamico. Attraverso tale negozio giuridico, un giudice affida la protezione e la cura di un minore ad un altro soggetto (detto Kafil) che non ne sia il proprio genitore naturale

²⁴ Sent. Cass. 4868/2010 esclude che l'affidamento in base alla Kafalah sia assimilabile all'affidamento quando l'affidatario sia italiano, dal momento che in tal caso l'affidamento può e deve essere effettuato conformemente alla L. 184/1983

²⁵ Possibilità di ingresso al seguito di italiano o comunitario, soppressa da Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n.5.

- per richiesta di protezione internazionale;
- per adozione, in caso di affidamento pre-adoattivo;
- per studio, presso istituti e scuole secondarie o presso istituzioni accademiche, nell'ambito di programmi di scambio, se il minore ha un'età superiore ai 14 anni, e vi sia consenso di genitori o tutori; per corsi scolastici adeguati alle esigenze formative, se il minore ha un'età superiore ai 15 anni, in presenza di iscrizione o pre-iscrizione, e previa dimostrazione di disponibilità di mezzi;
- per esercizio di attività sportiva professionistica, con richiesta del CONI accompagnata da autorizzazione rilasciata dalla Direzione provinciale del lavoro competente ex art. 6, comma 2, Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, sulla base dell'istruttoria effettuata dalla Federazione sportiva corrispondente;
- nell'ambito di programmi solidaristici, previa approvazione, da parte del Comitato minori stranieri dell'apposita richiesta.

2.4. I diversi status

La condizione del minore straniero in Italia é soggetta a forme particolari di tutela e protezione, dettate sia dalle leggi ordinarie in tema di tutela, affidamento e adozione, sia dalla legge sull'immigrazione Turco-Napolitano (modificata dalla legge 30 luglio 2002, n. 189), la quale ha disciplinato istituti come il ricongiungimento familiare, il divieto di espulsione, il soggiorno per motivi di protezione sociale, le condizioni per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, tutela del diritto all'unità familiare, l'assistenza sanitaria e il diritto allo studio.

Queste ed altre disposizioni rispecchiano e sanciscono la necessità di riconoscere al minore, indipendentemente dalla sua nazionalità e dal fatto che il suo status sia di immigrato regolare o irregolare, la titolarità di una condizione giuridica particolare. Diritti inviolabili e superiori interessi di questi minori rivestono un grado di primaria importanza in ogni decisione relativa ai fanciulli di competenza di organi amministrativi, giurisdizionali o legislativi, come enunciato dall'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989 e ribadito nel comma 3 dell'art. 26 legge 6 marzo 1998, n. 40²⁶. Va segnalato in proposito che nella stessa

²⁶ Art. 28 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

normativa sull'immigrazione alcune disposizioni particolari riguardanti i rapporti familiari dei minori appaiono costituire diretta applicazione di questo principio. Si pensi in particolare al ricongiungimento del genitore naturale²⁷, al trattamento più favorevole riservato ai genitori stranieri di minori italiani²⁸, o ancora alla speciale procedura con cui il Tribunale per i minorenni può autorizzare temporaneamente l'ingresso o la permanenza in Italia di parenti di minori che già si trovano sul territorio nazionale. In ambito di politiche migratorie, nelle scelte e nella gestione, nel caso di minori migranti si sovrappongono argomentazioni etiche, giuridiche e sociali, che non sempre favoriscono la visione del minore come titolare di una cittadinanza universale²⁹.

Oltre alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, la condizione del minore é tutelata anche da diverse altre Convenzioni internazionali, le quali disciplinano i temi di affidamento, adozione, rimpatrio dei minori, protezione, sottrazione internazionale.

Fra queste ricordiamo: la Convenzione concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, stipulata a L'Aja il 5 ottobre 1961³⁰, la Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori, anch'essa stipulata a L'Aja il 28 maggio 1970³¹, la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori stranieri non accompagnati.

Per quanto riguarda la normativa attuata nel nostro Paese, il susseguirsi di riforme e interventi legislativi degli ultimi cinque anni ha creato un panorama normativo riguardo ai minori stranieri che nel complesso si presenta spesso confuso e talvolta anche carente: tutt'oggi manca un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in Italia.

I testi legislativi di riferimento in materia sono: la legge 6 marzo 1998, n. 40 contenente la "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che é stata poi raccolta in un Testo Unico emanato con Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successivamente modificata dal Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113 e dalla legge 30 luglio 2002, n. 189; la legge 31 dicembre 1998, n. 476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale", stipulata a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di "adozione di minori stranieri" e la legge 4 maggio 1983, n. 184 sull'adozione e l'affidamento dei minori, modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149.

²⁷ Art. 29 del Testo unico 25 luglio 1998, n. 286.

²⁸ Art. 28, comma 2 del Testo unico 25 luglio 1998, n. 286.

²⁹ Rapporto di *Save the Children*. L'impatto della Legge. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane. Febbraio 2010

³⁰ Resa esecutiva in Italia con legge 24 ottobre 1980, n. 742.

³¹ Resa esecutiva in Italia con legge 30 giugno 1975, n. 396; internazionalmente non in vigore.

La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha ridefinito composizione e competenze del Comitato per i minori stranieri, già operante dal 1994 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e regolamentato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535 “Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”.

In virtù di questo vasto scenario é necessario chiarire che quando si fa riferimento ai “minori stranieri” si utilizza una definizione generica, con la quale, come detto prima, ci possiamo riferire sia ad un bambino straniero giunto in Italia in affidamento pre-adoattivo, sia al figlio di immigrati extracomunitari arrivato in Italia insieme ai genitori, parlando di due soggetti che in comune hanno solo la cittadinanza, che originariamente non é italiana, ma i cui status si differenziano enormemente. Lo straniero in affidamento pre-adoattivo, infatti, é sottoposto alla disciplina prevista dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, sull'adozione internazionale; egli, perciò, acquisterà la cittadinanza italiana al momento in cui diverrà definitivo il provvedimento di adozione. Completamente diversa, invece, é la situazione del figlio di lavoratori immigrati extracomunitari; egli é sottoposto alla disciplina prevista dalla legge sull'immigrazione sia per quanto riguarda il suo ingresso, sia per quanto riguarda le modalità e i tempi del suo soggiorno e la sua eventuale espulsione.

Questo a testimonianza che sotto la medesima definizione di “minori stranieri” rientrano categorie di soggetti il cui status si differenzia di molto a seconda che siano comunitari o extracomunitari, che abbiano fatto ingresso in Italia accompagnati da un adulto o meno, che siano profughi o rifugiati, che il loro soggiorno in Italia sia regolare o irregolare, in base alla sua specifica condizione possiamo enunciare i diritti riconosciutigli dal diritto internazionale e dalla legislazione italiana.

2.5. I minori accompagnati

La maggior parte dei minori stranieri residenti in Italia è nata nel nostro Paese. E' la cosiddetta *generazione 2 (G2)*. Avanguardie dei futuri cittadini italiani, esponenti della generazione di giovani cosmopoliti. Appare evidente che ormai anche in Italia si sta lentamente verificando quel cambiamento che é già avvenuto in molti altri Paesi; dopo una fase in cui erano presenti soprattutto

immigrati senza prole, si sta passando ad un'immigrazione caratterizzata da una maggiore rilevanza della presenza dei minori.

I minori *generazione 2*, in base alla normativa del 5 febbraio 1992 n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza, acquireranno la cittadinanza italiana al compimento dei diciotto anni. Un figlio di genitori stranieri nato in Italia potrà ottenere la cittadinanza italiana al compimento di diciotto anni, un mese e un giorno, presentando la domanda all'Ufficio cittadinanza del Comune di residenza. Dovrà inoltre dimostrare, con un certificato, di avere ininterrottamente vissuto in Italia fin dalla nascita e che i suoi genitori sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Questo perché in Italia non vige lo *ius soli*, grazie al quale la cittadinanza é concessa a tutti coloro che nascono sul territorio di una nazione, come avviene negli Stati Uniti, ma lo *ius sanguinis*, che lega la cittadinanza a quella dei propri genitori³². Si tratta dei paradossi dello *jus sanguinis*, che disciplina la nazionalità come una sorta di gene che si trasmette per via ereditaria e non per partecipazione quotidiana ad una società.³³ Bambini ed adolescenti che si trovano sospesi tra due realtà, non appartenendo a nessuna delle due: una non la conoscono, l'altra non riconosce loro. L'esperienza di viver da straniero è difficile anche per un adulto, ma nel caso di questi ragazzi risulta estrema; non c'è patria a cui sentano di appartenere pienamente; *“per una persona impegnata nella definizione della propria identità e nella individuazione del proprio posto nel mondo costituisce un handicap inutilmente gravoso”*³⁴. Il pericolo è che a questo dicotomico vivere possano seguire processi di rifiuto attraverso manifestazioni di estremizzata difesa della propria “non appartenenza”.

Il minore straniero che entra in Italia con uno o entrambi i genitori rappresenta invece la fattispecie meno numerosa.

*“Negli ultimi 3 anni tutti i sensori ci fanno pensare che stanno crescendo le presenze di minori, adolescenti, pre-adolescenti delle comunità più radicate, che interpretiamo come segnali di una stabilizzazione di adulti che sono presenti da più tempo e che quindi ritengono di poter far arrivare i propri figli che hanno lasciato nel loro Paese. (...) C'è una prevalenza di minori che hanno compiuto i primi anni di studio nei propri Paesi e che sono stati facilmente collocati nel contesto familiare allargato.”*³⁵

Secondo Rapporto annuale Minori, *Save the Children*, 2010

³² P. Bonetti, *La condizione giuridica del cittadini extracomunitario*, Maggioli editore, Rimini 1993, pp. 431 ss

³³ Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha recentemente denunciato più volte e con chiarezza lo status di cittadini dimezzati, che li colloca in una sorta di limbo del diritto, di persone senza territorio e senza appartenenza.

³⁴ Chiara Saraceno, *Quei ragazzi nel limbo*, 23 novembre 2011, La Repubblica.

³⁵ Secondo Rapporto annuale Minori, *Save the Children*, 2010.

Una delle motivazioni che sta alla base dell'emigrazione economica di donne e uomini è proprio quella di offrire possibilità future migliori per i propri figli, garantendo loro un posto sicuro in cui vivere, un percorso di studi qualificante. Il ricongiungimento rappresenta dunque l'opportunità di miglioramento, di crescita sociale. Tale processo investe le comunità nazionali che si stanno stabilizzando, ne sono un esempio gli immigrati di nazionalità rumena o peruviana, *“che chiamano i propri figli in una fase in cui si pensa che possano intraprendere una scuola superiore che permetta di intraprendere un mestiere o di andare a lavorare nel nostro contesto, che è quello che fa sì che si prenda una decisione che fin quando erano più piccoli si poteva invece rimandare”*.

Si tratta per lo più di bambini e bambine, di ragazzi e ragazze che arrivano in Italia dopo aver compiuto alcuni anni di formazione scolastica nel Paese d'origine, quella che in letteratura viene menzionata come *generazione 1.5*, per significare una condizione di vita sospesa tra mondi, legami, diversi. Questi giovani non hanno scelto in prima persona di emigrare, non hanno scelto se e quando partire, ma sperimentano la rottura tra un prima e un dopo l'emigrazione. Migrare nell'infanzia o nell'adolescenza è un'esperienza critica, si va incontro, almeno nella prima fase, ad una riduzione degli spazi vitali, i ragazzi ridiventano piccoli, la migrazione comporta una sorta di processo di regressione inevitabile. Le fratture coinvolgono il ragazzo su più piani, possono andare incontro a difficoltà nell'inserirsi in una cultura differente, nelle modalità di vita, nelle capacità comunicative, per non parlare delle soggettive problematiche relative agli affetti e all'emotività.³⁶

Si è osservato come i minori immigrati con uno o entrambi i genitori possono sentirsi doppiamente stranieri, sia rispetto al Paese d'origine dei familiari sia rispetto al Paese d'arrivo. Il minore cerca quindi di mediare tra due mondi, vive un limbo intermedio, che può determinare insicurezza e disagio, ma che può essere anche visto come l'inizio di una condizione di scambio, di arricchimento e d'interculturalità.

Interessante al riguardo è la ricerca del VIS (Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), condotta nelle scuole elementari di Roma. Il quadro che ne emerge sottolinea l'ambivalenza dei progetti futuri dei bambini *“contesi tra due contesti culturali a volte molto diversi tra loro”*,³⁷ testimoniata dal fatto che la maggior parte del campione ha risposto positivamente sia alla domanda *“Ti piacerebbe tornare a vivere nel tuo Paese”* sia a quella *“Vorresti continuare a vivere in Italia”*.

Se analizzata per fasce d'età, emerge chiaramente come il desiderio di tornare nel Paese di origine è tanto maggiore quanto più tardi i bambini sono arrivati in Italia, mentre diminuisce nei bambini arrivati nella fascia d'età 0-3 anni.

³⁶ I supporti di riconciliazione familiare, di mediazione linguistico culturale sostengono i genitori nell'esercitare il proprio ruolo e li accompagnano nel loro rapporto con le istituzioni scolastiche o con i servizi sociali.

³⁷ VIS, 2002, p.25.

La distinzione per provenienza sottolinea come a desiderare maggiormente il rientro nel Paese di origine e ad affermare di tornare spesso nel Paese d'origine, siano soprattutto i minori non provenienti dall'UE e dell'Asia. Il minore deve essere provvisto dei documenti richiesti, cioè il passaporto e il visto d'ingresso³⁸: in mancanza viene respinto alla frontiera.

L'ingresso può avvenire in base a specifici motivi, come visto precedentemente, ognuno dei quali richiede un iter specifico. Una volta entrato in Italia regolarmente il minore viene iscritto nel permesso di soggiorno del genitore; nel caso in cui l'ingresso e il soggiorno in Italia avvengano in maniera regolare il minore straniero gode degli stessi diritti del minore italiano.

Sia la legge 28 febbraio 1990 n. 39, Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato, che la legge 6 marzo 1998 n. 40, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, prevedono tassativamente i motivi per i quali è consentito l'ingresso nel territorio italiano: motivi di carattere umanitario; motivi di lavoro: subordinato, domestico, autonomo, stagionale, rapporti di lavoro speciali o atipici; motivi di ricongiungimento familiare; motivi sanitari.

Il permesso di soggiorno è un'autorizzazione che lo Stato italiano rilascia agli stranieri che sono entrati nel nostro Paese regolarmente. Tale documento va richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui si trova entro il termine di otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia. La durata del permesso è variabile e dipende dai motivi per cui viene rilasciato; è prevista la possibilità di rinnovo per un periodo, però, non superiore al doppio della durata stabilita nel rilascio iniziale, *“il rinnovo deve essere effettuato con richiesta al questore competente per territorio almeno trenta giorni prima della scadenza”*³⁹.

Il permesso e l'eventuale rinnovo possono essere rifiutati o revocati sia quando mancano i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, sia sulla base di convenzioni o accordi internazionali resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli stati contraenti, salvo che ricorrano motivi di carattere umanitario, o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

Il permesso di soggiorno consente allo straniero di soggiornare per periodi limitati nel nostro Paese: se si trova in Italia da almeno cinque anni può ottenere la carta di soggiorno (introdotta dalla legge 6 marzo 1998, n. 40), dalla durata illimitata. Perché sia concessa, dal questore, è necessario che il permesso sia stato rilasciato per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi. Lo

³⁸ Il visto deve essere rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero.

³⁹ O.Vercelli, *La nuova legge sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero in Italia. Osservazioni di carattere generale*, in “Stato Civile Italiano”, Maggio 1998, p. 368.

straniero al momento della richiesta deve dimostrare di avere un reddito sufficiente per il sostentamento della propria famiglia. Dopo la concessione, a prescindere dal motivo per il quale ha ottenuto la carta, può, tra l'altro, fare ingresso in Italia senza visto, svolgere ogni tipo di attività che non sia espressamente riservata dalla legge al cittadino italiano, accedere ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione, partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato. Questo documento può essere concesso solamente a determinate condizioni e può essere revocato. Tra le condizioni richieste si ritiene che vi sia, pur non citata dalla legge 40/98, *“l'assenza di richiesta di inammissibilità da parte di uno degli Stati firmatari l'accordo di Schengen⁴⁰”*.

La legge 6 marzo 1998, n.40, disciplina la condizione del minore straniero, con riguardo alla possibilità di usufruire di un permesso di soggiorno, distinguendo tra minori e maggiori di quattordici anni, e tra minori conviventi con i genitori e minori affidati. Si possono individuare i seguenti casi:

- il minore straniero infraquattordicenne, convivente con il genitore straniero regolarmente soggiornante, è iscritto, nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori, fino al compimento del quattordicesimo anno di età. Il minore segue in tal caso la condizione giuridica del genitore convivente. Nel caso in cui i genitori, entrambi conviventi con il minore, abbiano condizioni giuridiche differenti, il minore segue la condizione del genitore che si trova nella condizione più favorevole. Se di regola l'iscrizione del minore nel permesso o nella carta di soggiorno del genitore deve avvenire a seguito di ricongiungimento familiare o ingresso al seguito, nonché ovviamente in caso di nascita in Italia, l'iscrizione dovrebbe riguardare anche i figli minori già presenti nel territorio italiano, ma in condizione irregolare;
- Il minore infraquattordicenne affidato ai sensi dell'art. 4 legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, è iscritto nel permesso, o nella carta di soggiorno dello straniero cui è affidato e ne segue la condizione giuridica. La formulazione di questa norma appare lacunosa, in quanto nulla è previsto nel caso in cui il minore straniero sia affidato ad un cittadino italiano, o ad una comunità di tipo familiare. Parte della dottrina sostiene che in tal caso verrà rilasciato al minore un analogo permesso di soggiorno per motivi familiari di affidamento, non essendo giustificabile un trattamento differenziato nel caso in cui l'affidatario sia di nazionalità italiana.
- Il minore ultraquattordicenne gode di un autonomo permesso di soggiorno per motivi familiari, valido fino al compimento della maggiore età, oppure di una carta di soggiorno. Il

⁴⁰ A. Marra- F. Pontrandolfi, *Diritti e doveri degli immigrati. Procedure, documenti e prassi*, Esselibri, Roma 1999, pp. 17 ss.

rilascio del permesso di soggiorno al minore ultraquattordicenne sembrerebbe riservato soltanto al minore che conviva con almeno un genitore regolarmente soggiornante in Italia, ovvero con un affidatario straniero.

2.6. Il ricongiungimento familiare

Il criterio base delle nuove politiche dell'immigrazione, cioè la funzionalità reciproca tra gli interventi volti a facilitare l'integrazione nel nostro Paese degli immigrati regolari e le parallele iniziative per il contrasto e il controllo dell'immigrazione clandestina, lo troviamo espresso nell'ambito delle politiche familiari. Attraverso queste scelte si mira a riconoscere il più possibile il diritto universale all'unità familiare e a cercare di combattere il fenomeno dei cosiddetti ricongiungimenti di fatto. Questo tipo di ricongiungimento si ha quando la famiglia divisa si riunisce nella clandestinità soprattutto a causa delle difficoltà incontrate nel raggiungere i requisiti richiesti per la riunificazione legale e per il lungo iter burocratico legato alla concessione del ricongiungimento.

Il legislatore ha, quindi modificato i requisiti per la domanda di ricongiungimento, le figure familiari per cui é possibile chiederlo e le modalità di attuazione dello stesso, con l'obiettivo di evitare le ricomposizioni familiari illegali, aspetto dell'immigrazione clandestina di particolare rilievo per i suoi risvolti sociali e umanitari. L'art. 26 della legge 6 marzo 1998, n. 40, che introduce tale diritto, si occupa di tre aspetti peculiari:

- il preminente interesse del minore, che dovrà costituire criterio di valutazione prioritario, da considerarsi in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali, finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare⁴¹;
- la condizione dei familiari stranieri di cittadini stranieri, cioè di cittadini di Paesi extracomunitari, titolari in Italia di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, cui la legge riconosce il diritto a mantenere e/o riacquistare l'unità familiare;
- la condizione dei familiari stranieri di cittadini italiani o dell'Unione Europea.

Va segnalato, in proposito, che nella stessa legge 6 marzo 1998, n. 40, alcune disposizioni riguardanti i rapporti familiari dei minori appaiono costituire diretta applicazione di questo

⁴¹ Art. 26, comma 3, ove si richiama l'articolo 3, comma 1 della Convenzione di New York del 1989.

principio. Si pensi in particolare al ricongiungimento del genitore naturale, al trattamento più favorevole riservato ai genitori stranieri di minori italiani, e ancora alla speciale procedura con cui il Tribunale per i minorenni può autorizzare temporaneamente l'ingresso o la permanenza in Italia di parenti di minori che già si trovano sul territorio nazionale.

Il diritto all'unità familiare risulta configurato dalla normativa come un vero e proprio diritto soggettivo, pur sottoposto a limiti e condizioni precisati con modalità diverse. La disciplina si differenzia a seconda che si tratti di familiari stranieri di cittadini stranieri, o di familiari stranieri di cittadini italiani o dell'Unione Europea, nei confronti degli specifici istituti e delle procedure preposti alla tutela dell'unità familiare.

Analizziamo solo l'ipotesi dei familiari stranieri di cittadini stranieri, cioè di cittadini non appartenenti all'Unione Europea. Il ricongiungimento familiare può essere richiesto solamente da coloro che sono titolari di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato, lavoro autonomo, per asilo o per motivi religiosi.⁴²

Lo straniero può chiedere il ricongiungimento familiare: per il coniuge non legalmente separato; per i figli minori a carico, anche del coniuge, o nati fuori dal matrimonio, non coniugati oppure legalmente separati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; per i genitori a carico; per parenti entro il terzo grado a carico, inabili al lavoro secondo la legislazione italiana.⁴³

Lo straniero, salvo che si tratti di rifugiato,⁴⁴ per poter richiedere il ricongiungimento, deve avere la disponibilità di un alloggio in linea con i parametri minimi, previsti per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; deve percepire un reddito annuo rapportato all'assegno sociale o a multipli di quest'ultimo, a seconda del nucleo di familiari per cui si richiede il ricongiungimento. È importante sottolineare che, ai fini della determinazione del reddito, si tiene conto del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente. La domanda va presentata alla questura del luogo di dimora del richiedente, verificata d'ufficio la sussistenza delle condizioni di legge, il provvedimento di accoglimento o di diniego deve essere pronunciato entro novanta giorni. Perciò se in questo arco di tempo non viene adottato nessun provvedimento, l'interessato può ottenere il visto d'ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, presentando copia degli atti contrassegnati dalla questura e da cui risulti la data in cui la domanda è stata presentata.⁴⁵

⁴² Art. 26, comma 1, legge 6 marzo 1998, n. 40.

⁴³ Art. 27, comma 1, legge 6 marzo 1998, n. 40.

⁴⁴ Si tratta di una tutela speciale, legge 6 marzo 1998, n. 40, prevede che il permesso di soggiorno per motivi familiari venga concesso al familiare del rifugiato che si trovi a qualsiasi titolo in Italia, anche a prescindere dal possesso di un valido permesso di soggiorno.

⁴⁵ Art. 27 commi 7, 8, legge 6 marzo 1998, n. 40.

Ipotesi questa di silenzio/assenso sulla richiesta del visto per il ricongiungimento, che secondo il legislatore può contribuire a velocizzare l'iter processuale e rendere meno pesante per gli stranieri la richiesta, date le innumerevoli procedure burocratiche del quotidiano. Allo straniero che è entrato in Italia con visto d'ingresso per ricongiungimento familiare viene quindi rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari. Questo permesso di soggiorno consente al titolare l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.

L'apporto di queste disposizioni è innovativo e considerevole, riguardo la possibilità dell'immediato ingresso nel mondo del lavoro, se si considera che la legge 28 febbraio 1990, n. 39, riconosceva ai titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari l'autorizzazione al lavoro solo dopo un anno di soggiorno regolare nello Stato. Obiettivo del legislatore del '98 non è quindi solo quello di garantire il diritto all'unità familiare, ma *“favorire la piena integrazione dei familiari dello straniero.”*⁴⁶

La legge 6 marzo 1998, n. 40, ha innovato positivamente anche il rapporto tra ricongiungimento familiare e quote. Come ricordato, uno dei principi alla base della legge è l'individuazione di quote annuali.⁴⁷ È previsto, infatti, che il governo annualmente emani un provvedimento, detto decreto-flussi, con il quale si prevede il numero di ingressi in Italia di lavoratori stranieri per l'anno in corso. Lo scopo non è delimitare le entrate totali di stranieri nel nostro Paese, ma solo di quelle dei lavoratori extracomunitari; non rientrano nel conteggio degli ingressi: i ricongiungimenti familiari, i richiedenti asilo e le ipotesi di protezione temporanea.

L'intenzione manifestata dal governo in questo senso si è realizzata col decreto sulle quote del 16 ottobre 1998, nel quale si è chiarito che i ricongiungimenti non rientrano nelle quote. Inoltre nel decreto devono essere prese in considerazione le condizioni generali del mercato del lavoro e la capacità di accoglienza in modo da individuare le reali opportunità di inserimento presenti in Italia, nel rispetto sia dei diritti delle persone immigrate che della necessaria gradualità con la quale la società italiana è in grado di accettare la crescente presenza straniera.

Si è detto che il questore, esaminata la domanda per ottenere il ricongiungimento, verificati i requisiti o concede il nulla osta o emette un espresso provvedimento di diniego. Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa, in materia di diritti all'unità familiare, l'interessato può presentare ricorso al giudice monocratico, ex pretore, del luogo di residenza, il quale sentito l'interessato emette un decreto motivato ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il giudice può direttamente disporre il rilascio del visto anche in assenza di nulla osta. Al di là delle specifiche disposizioni dettate dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, in tema di ricongiungimento familiare, è

⁴⁶ G. Favaro *I bambini della nostalgia*, Mondadori, Milano 1993, p. 25.

⁴⁷ Art. 3, comma 4, legge 6 marzo 1998, n. 40.

opportuno ricordare che, in virtù di garanzia della convivenza del nucleo familiare, nei confronti di stranieri nel nostro ordinamento la Corte Costituzionale é intervenuta con due importanti pronunce. Tali sentenze sono entrambe relative a questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento all'art. 4 della legge 30 dicembre 1986 n. 943, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, che prima dell'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40, disciplinava il ricongiungimento familiare.

Con la prima sentenza n. 28 del 1995 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Friuli-Venezia Giulia con riferimento all'art. 4 citato, ritenendo non accettabile l'interpretazione che restringeva i destinatari dell'istituto del ricongiungimento familiare ai soli immigrati extracomunitari titolari di lavoro subordinato, escludendo chi svolge lavoro familiare. Tale interpretazione restrittiva era per la Corte lesiva delle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia, ai minori al lavoro.

La seconda sentenza, n. 203 del 1997, ha invece dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 comma 1, legge 30 dicembre 1986, n. 943, nella parte in cui non prevedeva, a favore del genitore straniero extracomunitario, il diritto al soggiorno in Italia per ricongiungersi al figlio minore e convivente in Italia con l'altro genitore, non unito al primo in matrimonio.

Il giudice costituzionale, al fine di garantire in ogni caso la tutela degli interessi del figlio minore, scavalca il diritto al ricongiungimento familiare attento allo stato del rapporto dei genitori fra di loro, per ricostruirlo interamente intorno al nucleo genitore-figlio. A questo rapporto viene riconosciuta un'autonoma rilevanza costituzionale, a prescindere dal fatto che esso si collochi nell'ambito di una famiglia. I diritti della cui tutela si discute, non sono quelli della “famiglia di fatto”, ma quelli del genitore e del figlio: il diritto del figlio minore a poter beneficiare dell'affetto e della presenza del genitore e il reciproco diritto-dovere del genitore di poter contribuire al mantenimento, all'istruzione, all'educazione del figlio.

Questi diritti fondamentali dell'uomo, in quanto tali spettanti anche allo straniero, sono violati da qualsiasi disciplina normativa che, ai fini del ricongiungimento familiare, ignori la situazione di coloro che, pur non essendo coniugati, siano titolari della loro condizione di genitori.

Strutturata e focalizzata com'è sulla tutela del rapporto genitore-figlio, la sentenza ottiene il risultato di configurare un diritto soggettivo al ricongiungimento in capo ad ogni genitore che si trovi in un Paese estero rispetto al figlio minore che già risiede legittimamente in Italia, indipendentemente dal fatto che egli possa avere altro titolo legale di soggiorno, e indipendentemente dal fatto che egli abbia ancora qualche rapporto con l'altro genitore. Sicché ha diritto a ricongiungersi con il proprio figlio anche chi non é già legittimamente residente e occupato in Italia, ed anche chi non é

coniugato e neppure convivente *more uxorio* con l'altro genitore. In entrambe le pronunce, la Corte Costituzionale ha chiaramente riconosciuto che nel nostro ordinamento la garanzia della convivenza del nucleo familiare si radica nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori. Assumono qui rilievo il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio⁴⁸ e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia.⁴⁹

2.7. Il diritto d'asilo

Per ragioni d'ordine giuridico, storico, sociologico e psicologico é importante tenere distinte la figure del minore richiedente asilo e del minore immigrato, fra le quali spesso si fa confusione.

L'intera disciplina normativa riguardante l'asilo si inserisce solo parzialmente nel sistema della disciplina generale dell'immigrazione, perché sempre più di frequente il diritto ha dovuto disciplinare, oltre a fenomeni di fuga individuale, episodi di esodo di massa. Si spiega dunque perché siano stati conclusi molti accordi internazionali in materia, anche diretti a creare forme di asilo provvisorio in attesa di una soluzione definitiva.

L'asilo, nel diritto internazionale generalmente riconosciuto, consiste: nella protezione accordata da uno Stato, all'interno della propria sfera territoriale, asilo territoriale, o in altro luogo asilo extraterritoriale nelle missioni diplomatiche, a bordo di navi o di aeromobili, ad uno straniero che ne faccia richiesta.⁵⁰ L'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo prevede che ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni, salvo che la persona sia ricercata per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite. Di per sé ogni stato é libero di determinare se e a quali condizioni concedere o negare il diritto d'asilo. In Italia il diritto d'asilo é previsto da norma costituzionale.⁵¹ Questo articolo è rimasto inattuato fino a ratifica ed esecuzione con legge 24 luglio n. 722 alla Convenzione di Ginevra del 1954, sui rifugiati.

⁴⁸ Art. 30, comma 1, della Costituzione.

⁴⁹ Artt. 29, 30, 31, della Costituzione.

⁵⁰ P. Bonetti, op. cit. p. 376.

⁵¹ Art. 10, comma 3 della Cost.: 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.

Distinguiamo, quindi, tra la condizione del richiedente asilo e quella di rifugiato. Il diritto d'asilo si può definire come il diritto soggettivo di cui gode lo straniero ad entrare per soggiornare in un territorio straniero in cui trova protezione contro l'espulsione e il respingimento verso un Paese nel quale la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate, o come meglio stabilisce l'art. 10, comma 3 della Costituzione, nel quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, o di una soltanto, corrisponde perciò per lo Stato, l'obbligo di ammettere lo straniero nel proprio territorio.

Il termine rifugiato non è invece menzionato dalla Costituzione e non coincide con quello del richiedente asilo. Infatti è considerato rifugiato dalla Convenzione di Ginevra colui che: *“temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal Paese in cui è cittadino e non possa e non voglia, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese di cui aveva la residenza abituale, a seguito di tali avvenimenti non può e non vuole tornarvi per il pericolo di cui sopra”*. La Convenzione di Ginevra include il concetto di rifugiato in quello dello straniero che, almeno, è in pericolo di subire persecuzioni individuali, mentre per godere del diritto d'asilo è sufficiente non poter effettivamente esercitare anche una sola delle libertà democratiche garantite nella Costituzione. Il rifugiato è soltanto una delle categorie, fra coloro che hanno diritto d'asilo nel territorio italiano in base all'art. 10, comma 3. Attualmente solamente allo straniero a cui è riconosciuto lo status di rifugiato è concesso asilo dalla legge e dalla prassi, cosicché la Costituzione appare inattuata nei confronti degli altri stranieri.

Esser riconosciuti come rifugiati sembra assicurare particolari benefici a chi ne ottenga lo status, mentre veder riconosciuto il diritto d'asilo sembra portar ad un contenuto tendenzialmente minore, cioè il diritto a permanere nello Stato, a non esserne espulso.

Al momento della ratifica della Convenzione di Ginevra l'Italia ha mantenuto la limitazione geografica, in base alla quale lo status di rifugiato politico veniva attribuito solo a coloro i quali provenivano dai Paesi europei, limitazione poi abolita dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, che ha tentato di regolamentare il delicato fenomeno.

Per richiedere di esser titolari di status di rifugiati, si deve seguire una procedura non molto agevole: la domanda scritta nella propria lingua, di regola va presentata alla polizia di frontiera⁵² al momento dell'ingresso in Italia. La domanda deve esser completa di dati anagrafici, motivi della richiesta dello status di rifugiato politico o di asilo e, per quanto è possibile, idonea documentazione comprovante la persecuzione subita. La polizia di frontiera invierà la pratica alla questura del luogo

⁵² Le associazioni che si occupano di rifugiati politici rilevano come sia discutibile lasciare che sia l'autorità di frontiera a ricevere la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato, e a valutare se la persona sia o meno da accogliere e la pratica da inoltrare. Su questo punto M.I Macioti- E. Pugliese, *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Bari 1993, p. 207.

di dimora, il questore rilascia un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Normalmente il permesso é valido tre mesi, tempo ritenuto necessario affinché la domanda venga esaminata dalla specifica Commissione Centrale⁵³ per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Le decisioni della Commissione possono essere: di accoglimento o di rigetto. Il rifugiato riconosciuto é stato equiparato all'apolide, con l'esclusione degli obblighi inerenti al servizio militare, può chiedere la naturalizzazione dopo cinque anni di residenza legale o dopo tre anni dalla data del matrimonio con cittadino italiano. In caso di rigetto della richiesta può essere proposto ricorso giurisdizionale. Proprio questa materia é stata oggetto di una sentenza della Corte di Cassazione datata 8 ottobre 1999. La Suprema Corte sezioni unite civili ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie relative al mancato riconoscimento dello status di rifugiato da parte della Commissione Centrale. La Corte ha preso le mosse dall'espressa abrogazione, contenuta nell'art. 46 legge 6 marzo 1998, n. 40, dell'art. 5 della legge 28 febbraio 1990, n. 39, che attribuiva al giudice amministrativo TAR la decisione sull'impugnazione del provvedimento di diniego del riconoscimento dello status di rifugiato.

La Cassazione ha sostenuto come la giurisdizione deve essere determinata in base ai principi generali dell'ordinamento, secondo i quali tutte le controversie concernenti lo status delle persone rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. In appoggio a tale argomento, la Corte ha fatto riferimento alla disposizione contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951 che garantisce ad ogni rifugiato il libero e facile accesso ai tribunali degli Stati contraenti, parificando la sua condizione a quella di cittadini.

In generale l'accoglienza dei rifugiati non implica il riconoscimento di status di rifugiato; ed é così che in tutti i paesi europei si registra uno scarto molto notevole tra il numero dei richiedenti asilo e il numero di coloro che effettivamente ottengono lo status di rifugiato politico. Questo avviene perché la richiesta d'asilo, in qualche caso, può essere una sorta di *escamotage* per l'ingresso in uno Stato, e perché é oggettivamente difficile definire l'effettiva situazione di rifugiato.

La circolare del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 1999 relativa al regolamento di applicazione della legge sull'immigrazione conferma per la prima volta per iscritto la possibilità, già ampiamente diffusa e consolidata nella prassi, per le questure di rilasciare appositi permessi di soggiorno per motivi umanitari. Questi permessi hanno una durata di un anno, permettono di accedere al mondo

⁵³ La Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è strutturata in tre sezioni, ciascuna presieduta da un prefetto, alle quali partecipa un rappresentante dell'Alto Commissariato per i rifugiati dell'ONU, in veste consultiva. Ciascuna sezione si riunisce una volta alla settimana. Le autorità di polizia hanno il compito di ricevere le domande, accertare che i singoli casi non siano di competenza di altri Stati e che la persona interessata non abbia riportato precedenti condanne. Dopo questi accertamenti la Questura rilascia il permesso di soggiorno provvisorio ed invia la domanda all'unità a Dublino, per l'accertamento di un eventuale altro stato europeo responsabile per l'esame, e alla Commissione Centrale.

del lavoro, possono essere rilasciati ai richiedenti asilo che si siano visti respingere l'istanza di riconoscimento dello status di rifugiato, ma ai quali l'apposita Commissione Centrale abbia riconosciuto valide ragioni per non far ritorno nel Paese d'origine.

Le motivazioni per le quali può essere concesso questo permesso sono quelle riconducibili a ragioni di carattere umanitario o derivanti da obblighi internazionali o da norme costituzionali inerenti al diritto d'asilo.⁵⁴

Dato lo squilibrato rapporto tra richiedenti asilo ed effettiva concessione dello status di rifugiato, molti Paesi sono ricorsi a soluzioni contingenti, che portano all'accettazione legale dell'immigrato nel territorio nazionale, senza il riconoscimento di tale status. Nonostante la norma costituzionale sia ritenuta di immediata applicazione, soltanto agli inizi del 1990 sono state introdotte nell'ordinamento italiano alcune figure di "asilo umanitario" distinte dallo status di rifugiato, mediante una disciplina tardiva e sostanzialmente improvvisata con forme disomogenee. Il primo intervento in questo senso fu attuato per gli albanesi sbarcati in massa in Italia dall'ottobre 1990 al marzo 1991, poi a partire dall'autunno 1991 per gli sfollati dagli eventi bellici nelle Repubbliche dell'ex Jugoslavia, infine dal settembre 1992 per tutti i cittadini somali.

Al di là di questi istituti, i principi della Costituzione restano non pienamente concretizzati nella prassi, perché tuttora manca una disciplina organica dell'asilo umanitario che in generale consenta allo straniero che ne gode, di soggiornare per lavorare e per studiare fino alla cessazione del *casus belli* che l'ha costretto alla fuga. Perciò lo straniero che non sia albanese, somalo o ex jugoslavo, e che però sia in fuga dal suo Paese senza essere individualmente perseguitato, utilizza la sola via praticabile per poter godere almeno di un asilo provvisorio, presentando la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, pur non avendone i requisiti⁵⁵. Si susseguono così moltissime domande di riconoscimento dello status di rifugiato che sono poi respinte senza che peraltro lo straniero possa lasciare il Paese.

Nel caso di minore richiedente asilo alla frontiera si possono verificare due differenti situazioni: quella in cui il minore giunge insieme ad un familiare che chiede di essere riconosciuto come rifugiato; quella in cui il minore straniero non è accompagnato da alcun familiare. Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al Tribunale dei minori competente per territorio ai fini della adozione dei provvedimenti di competenza. In realtà gli interventi che devono essere adottati in questo caso sono alquanto complessi, poiché le problematiche relative alla richiesta di asilo si sommano a quelle riguardanti i minori non accompagnati. Le diverse situazioni possono essere distinte a seconda che il minore sia giunto in

⁵⁴ Art. 5, comma 6 del Testo Unico sull'immigrazione.

⁵⁵ P. Bonetti, op. cit. p. 386.

Italia per sua scelta o per imposizione del familiare; che la famiglia d'origine esista ancora, e in tal caso che si possa realizzare il rimpatrio.

Se la riunificazione con la famiglia risulta impossibile, allora, in assenza di una persona adulta esercitante la patria potestà sul minore straniero, viene richiesta l'apertura della tutela, che permette al minore di soggiornare regolarmente in Italia. Con l'apertura della tutela, si cerca anche una sistemazione idonea del minore, in genere in istituto o facendo ricorso all'affido etero-familiare, o anche all'affidamento pre-adoattivo.

Affinché la classificazione delle diverse tipologie dei minori sia il più esauriente possibile é necessario effettuare un cenno sul minore apolide.

Una persona può essere apolide fin dalla nascita oppure diventarlo perché lo Stato la priva della cittadinanza, circostanza che avvicina notevolmente la figura dell'apolide a quella del rifugiato.

La condizione di apolide é regolamentata nel nostro Paese dalla legge 1 febbraio 1962, n. 306, che ha ratificato la Convenzione di New York del 28 settembre 1954, secondo la quale é apolide *“una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino in base al proprio ordinamento”*.

Può avvenire anche che sia lo stesso soggetto a rinunciare alla cittadinanza. In questo caso, accanto alla possibilità di una condizione di apolidia *de facto* può realizzarsi anche quella *de iure*; ne consegue che all'apolide viene rilasciato, dalle autorità centrali o consolari del suo Paese, un attestato secondo cui non é più un cittadino di quel Paese. In questo caso, però, il riconoscimento dello status di apolide avviene dopo un iter abbastanza lungo: la domanda deve essere presentata al Ministero dell'Interno, accompagnata da una documentazione che, nel caso sia rilasciata dall'autorità straniera, deve essere opportunamente legalizzata, tradotta in lingua italiana e redatta su carta legale. Una volta riconosciuto lo status di apolide, ad esso viene rilasciato un permesso di soggiorno rinnovabile senza limiti.

Anche la legge 5 febbraio 1992, n. 91, si é soffermata sul problema dell'apolidia, relativa alle nuove norme sulla cittadinanza, la quale stabilisce che l'apolide che risiede legalmente nel territorio della Repubblica é soggetto alla legge italiana, e che raggiunta la maggiore età deve svolgere il servizio militare; nella stessa legge si sostiene che dopo cinque anni di soggiorno oppure dopo tre anni di matrimonio con cittadino italiano l'apolide può chiedere la naturalizzazione della cittadinanza.

2.8. Il minore rom

«Siamo tutti responsabili: le istituzioni, le famiglie e le organizzazioni che hanno a cuore i diritti e la sicurezza dei bambini. Se continueremo a considerare una questione come questa un'emergenza, non la risolveremo mai».

Vincenzo Spadafora, Presidente Unicef Italia, Garante Nazionale dei minori.

Un'altro importante status riguardante il minore straniero é quello del nomade. Oltre a quanto già enunciato dal dettato costituzionale, l'art. 30 della Convenzione delle Nazioni Unite su diritti del fanciullo stabilisce che il *“minore appartenente a minoranze linguistiche non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme ai membri del suo gruppo”*.

Per rom “stranieri” si intendono persone appartenenti all'etnia rom prive di cittadinanza italiana, provenienti da altri Stati dell'Unione Europea, bulgari e rumeni, o non appartenenti ad alcun Paese comunitario, come serbi, montenegrini e bosniaci.

I rom che godono da tempo della cittadinanza italiana vengono generalmente definiti come sinti. I differenti approcci che emergono di fronte alla realtà nomade si presentano carichi di contrapposizioni. Il primo considera i nomadi, al di là delle differenze di cittadinanza, una minoranza specifica; ed é questo in genere il criterio considerato nelle convenzioni internazionali ed europee. Sono provvedimenti, questi, volti ad impegnare i vari Stati ad adottare efficaci misure di prevenzione contro la discriminazione e il pregiudizio di cui sono spesso vittima gli zingari, inoltre mirano ad interventi idonei a salvaguardare il patrimonio culturale e l'identità dei nomadi, e anche a favorire l'inserimento scolastico dei minori.

Un secondo approccio tende a differenziare all'interno del gruppo nomade le diverse componenti nazionali e soprattutto i cittadini stranieri.

Quest'ultima prospettiva é in Italia prevalente, tanto che a tutt'oggi non é prevista una legislazione nazionale dedicata alla popolazione nomade; nel nostro Paese viene attuata una distinzione tra italiani e stranieri, richiamando la legislazione nazionale relativa agli extracomunitari per questi ultimi.

Tuttavia, a partire dagli anni Ottanta, numerose Regioni hanno legiferato in materia, per tutelare questa minoranza etnica, culturale.

Si profila così una trasformazione importante nelle modalità con cui viene affrontato il tema dei nomadi: non più soltanto come problema di ordine pubblico, ma come popolazione sprovvista di sostegni sociali ed assistenziali.

In quest'ottica si sono orientate anche numerose circolari ministeriali dedicate specificatamente al "problema nomadi". Questi provvedimenti contengono sia indicazioni relative ad un maggiore controllo nei confronti della popolazione nomade, sia richiami all'attenzione dei sindaci al fine di favorirne l'iscrizione anagrafica, l'erogazione di prestazioni sanitarie, l'istituzione di appositi campi sosta, la convivenza con la popolazione locale, il mantenimento della cultura di origine.

La linea che emerge da queste circolari é quella di una doppia attenzione: sia riguardo ai comportamenti illeciti all'interno della comunità zingara, sia in relazione alle forme di violenza e di discriminazione contro gli stessi nomadi.

Va anche osservato che in gran parte della legislazione regionale, come negli stessi regolamenti dei campi sosta, la scolarizzazione dei minori nomadi é considerato uno dei requisiti indispensabili per accedere a fondi regionali o comunali o per poter usufruire di alcuni servizi.

Un aspetto molto importante é quello relativo all'istituzione dei campi sosta attrezzati. Con il decreto del Ministero dell'Interno del 7 aprile 1989, erano stati individuati i Comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità dei nomadi. Su questo tema quasi tutte le legislazioni regionali hanno posto attenzione, sebbene ancora oggi, anche per un mancato utilizzo dei fondi regionali, il problema abitativo risulti non risolto, alimentando il disagio della popolazione nomade e le tensioni con la popolazione locale.

In Italia ci sono circa un centinaio di aree attrezzate, ma altrettante sono quelle abusive, sorte perché le prime risultano in numero molto inferiore al fabbisogno reale dell'utenza. Inoltre le aree attrezzate spesso sono dislocate in zone lontane e mal collegate con la città, ubicate in base al principio di evitare tensioni con la popolazione locale, senza tenere nella debita considerazione le esigenze culturali della popolazione nomade, i bisogni igienico-sanitari e di trasporto. Le tragiche morti dei molti bambini nomadi bruciati dentro le baracche o le roulotte in incendi scoppiati nel tentativo di riscaldare l'abitazione rende l'idea dell'estrema precarietà in cui spesso sono costretti a vivere i minori nomadi. Altri problemi, oltre a quello abitativo, riguardano l'inserimento lavorativo, la convivenza culturale, la difficoltà di uniformare i sistemi amministrativi.

L'attenzione verso il fenomeno dei minori nomadi é nato contestualmente all'interesse da parte degli organi giudiziari verso di loro: una parte di questi ragazzi, fin dalla giovane età, si rende colpevole di furti, borseggi. Le statistiche giudiziarie che ne hanno posto in rilievo l'entità, non distinguono però tra minori zingari italiani, slavi o di altra nazionalità, nomadi, o non nomadi, omettendo di

sottolineare che i minori che vengono in contatto con le autorità giudiziarie, e quindi inseriti nelle statistiche, non sono che una frazione, minima, dell'intera popolazione zingara presente.

La maggior parte degli zingari presenti in Italia ha la cittadinanza italiana; gli stranieri costituiscono una minoranza per lo più di origine slava. Questi ultimi incappano con frequenza nel nostro ordinamento giudiziario, ponendosi in contrasto con la società ospitante, che poi non distingue fra le diverse comunità.

Ne consegue che *“tutti gli zingari vengono considerati “devianti”, talvolta “criminali”, mentre si tratta soltanto di “diversi” per il sistema di vita, il modo di vestire, i comportamenti fuori dai modelli così detti “normali” e perciò rifiutati”*.⁵⁶

Il minore nomade, a prescindere dalla cittadinanza, non infrange le regole della società di appartenenza, ma di quella ospitante; è quindi inadeguato e fuorviante parlare di consapevolezza dei ragazzi nomadi riguardo ai concetti di reato e più ampiamente di giustizia.

2.9. I programmi di accoglienza temporanei e il Comitato per i minori stranieri

Il fenomeno dell'accoglienza temporanea per motivi solidaristici ha avuto inizio nell'ambito del volontariato e del privato sociale, principalmente a seguito della tragica esplosione nucleare di Chernobyl. L'incidente, che aveva determinato un gravissimo inquinamento ambientale, fece sorgere l'esigenza di allontanare periodicamente i bambini dalla zona radioattiva organizzando soggiorni terapeutici in zone climaticamente appropriate. Col passare del tempo, l'originario collegamento con la tragedia di Chernobyl è andato gradualmente attenuandosi, lasciando lo spazio al persistere di programmi di accoglienza temporanea di solidarietà verso i minori in difficoltà, provenienti principalmente dall'Europa orientale.

Questo fenomeno, è stato regolamentato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 7 marzo 1994, che ha istituito il Comitato per la tutela dei minori, presso il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Comitato per la tutela dei minori è costituito da funzionari della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e di Grazia e Giustizia.

⁵⁶ G. Marotta, *Immigrati: devianza e controllo sociale*, Cedam, Padova 1995, pp. 230-231.

Si occupa di raccogliere e verificare i progetti di accoglienza concedendo o meno il nullaosta. La domanda deve essere accompagnata da una regolamentazione riguardo i rappresentanti legali dei minori da ospitare, gli accompagnatori, il referente estero, la tipologia di accoglienza.

La valutazione favorevole dell'iniziativa é subordinata alle informazioni sulla serietà e sull'affidabilità del proponente ed, eventualmente, sull'affidabilità del referente estero.

Questi programmi sono previsti per minori aventi un massimo d'età di sei anni; per il loro soggiorno in famiglia é previsto un periodo di novanta giorni continuativi, estendibili a centocinquanta; entro tali limiti il soggiorno può essere ripetuto per più anni consecutivi presso la stessa famiglia. I minori provengono sia da famiglia che da istituti di assistenza, dove fanno ritorno al termine del periodo trascorso presso la famiglia italiana di accoglienza.

L'allontanamento temporaneo dall'ambiente di vita e dal Paese d'origine va ponderato con attenzione, per gli effetti psicologici negativi che può avere sul bambino e per il pregiudizio che può derivargliene. Il minore posto periodicamente a contatto con realtà diverse e lontane; inserito in un clima familiare caldo ed accogliente ma poi da questo allontanato, rischia di subire frustrazioni e disadattamenti gravi ritornando alla sua situazione abituale.⁵⁷Tale problema é accentuato nell'ipotesi in cui si tratti di bambini provenienti da istituti assistenziali; in questi casi occorre dunque riflettere se non sia più opportuno e corretto il ricorso all'adozione internazionale. Questi bambini provengono principalmente da Bielorussia, Ucraina, Russia, dall'ex Iugoslavia, Romania ed Algeria. Il Comitato si é così occupato di definire i casi e le modalità di ingresso dei minori emanando il 16 febbraio 1995 le prime disposizioni sugli adempimenti per l'ingresso e il soggiorno temporaneo di minori non accompagnati da genitori o dai legali rappresentanti, coordinando gli interventi delle Amministrazioni interessate e definendo le linee-guida degli interventi umanitari di accoglienza dei minori.

Secondo i dati forniti dallo stesso Comitato dal 1994 al 1996 sono stati complessivamente concessi, a seguito di valutazione di singoli progetti, nulla-osta all'ingresso e al soggiorno in Italia nei confronti di circa 120mila minori e 7.900 accompagnatori. Per quanto riguarda gli anni dal 1996 al 1999 risultano 179.513 i minori autorizzati all'ingresso in Italia dal Comitato.⁵⁸

La L. 40/98 ha modificato la composizione e le competenze di questo organo: del nuovo Comitato fanno parte, oltre ai rappresentanti dei Ministeri interessati, anche due rappresentanti dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), un rappresentante del UPI (Unione Province d'Italia)

⁵⁷ L. Fadiga, Presidente della Commissione per le adozioni internazionali, *I rischi e le potenzialità dell'accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, Seminario di ricerca, Malosco (Tn), 2-6 luglio, 2000, in corso di pubblicazione.

⁵⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, Comitato per la tutela dei minori stranieri, *Principali dati relativi ai gruppi di minori stranieri extracomunitari non accompagnati, autorizzati all'ingresso in Italia dal Comitato per la tutela dei minori stranieri*, Periodo 1 gennaio- 31 dicembre 1999.

e due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia.

La stessa legge ha previsto per il Comitato una più ampia competenza concernente la tutela dei diritti dei minori in conformità alla Convenzione di New York del 1989.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 9 dicembre 1999, n. 535, contiene il regolamento concernente le attività, le funzioni del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'art. 33, commi 2 e 2bis del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Nel testo vengono ribadite e specificate le competenze relative ai minori stranieri con più di sei anni, definiti minori accolti, che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici e soprattutto viene precisato l'ambito di intervento del Comitato relativamente ai minori definiti "non accompagnati".

Il regolamento comprende le definizioni di "minore straniero non accompagnato", di "minore straniero non accompagnato accolto" e di rimpatrio assistito.

L'art. 2 del regolamento elenca i diversi compiti del Comitato, e stabilisce: *"il Comitato opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori non accompagnati e dei minori accolti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti dei fanciulli, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176"*.

Il Comitato:

- vigila sulle modalità di soggiorno dei minori; coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate;
- delibera, ai sensi dell'art. 8, previa adeguata valutazione, secondo criteri predeterminati da enti, associazioni o famiglie, per l'ingresso dei minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi;
- provvede alla istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito delle iniziative di cui alla lettera c);
- accerta lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'art. 1, comma 2 sulla base delle informazioni di cui all'art. 5;
- svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi d'origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali e può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare apposite convenzioni con gli organismi predetti;

- può adottare, in base alle informazioni ottenute e ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare di cui all'art. 1, comma 4, il provvedimento di cui all'art. 7, di rimpatrio assistito dei minori non accompagnati;
- definisce criteri predeterminati di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti cui al comma 2, lettera e);
- infine, provvede al censimento dei minori presenti non accompagnati, secondo le modalità previste dall'art. 5.

"A fronte di tutto ciò, i dati statistici ci confermano come la presenza di bambini e adolescenti stranieri sia in costante crescita e consolidamento. [...] Una presenza vitale, se si considera che le nascite di bambini di genitori stranieri fanno sì che il nostro saldo demografico sia positivo. Però è anche una presenza che va accompagnata e sostenuta, perché l'integrazione di un bambino con radici culturali e sociali diverse può essere difficoltosa. E' urgente [...] dare seguito alle misure sull'integrazione dei minori previste nel Piano nazionale "identità e incontro" - varato dal Governo nel maggio 2010 che ora deve essere attuato, potendo contare sugli investimenti necessari; rivedere le norme sulla cittadinanza per chi è figlio di genitori non italiani prevedendo il riconoscimento della cittadinanza prima del compimento del diciottesimo anno in modo che possa sentirsi pienamente 'cittadino' del Paese in cui è nato e cresce."

Raffaella Milano

Capitolo. 3

Il minore irregolare tra espulsione e rimpatrio

“Le difficoltà del governo dell’immigrazione sono note a tutti, soprattutto per quanto riguarda quella irregolare e clandestina. Ciò che è poco conosciuto è il fenomeno che gli addetti ai lavori definiscono dei “minori stranieri non accompagnati”. Chi sono? Chi e cosa spinge migliaia di minorenni a emigrare? Dietro tutto ciò c’è solo povertà e instabilità politiche oppure ci sono anche oscuri business?”

Dall’inchiesta di West sui minori stranieri non accompagnati -Europa
di Raffaele Bracalenti

3.1 L'espulsione dello straniero adulto ed il divieto di espulsione del minore

La legge 6 marzo 1998, n. 40, legifera in materia di espulsione, prevedendo più di una tipologia per questa.

In primo luogo l'espulsione può essere disposta attraverso un provvedimento amministrativo ed è, in questo caso, predisposta dal prefetto del Ministero dell'Interno.

Si attua espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato quando lo straniero:

- è entrato in territorio nazionale sottraendosi ai controlli e non è stato respinto;
- ha mancato di richiedere il permesso di soggiorno entro otto giorni lavorativi dall'ingresso;
- si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno o si trattiene malgrado lo stesso sia scaduto, sia stato revocato o annullato.

L'espulsione può anche essere disposta come misura di sicurezza o sanzione sostitutiva della detenzione. Nella prima ipotesi la pena cui lo straniero è stato condannato non deve essere superiore a due anni di reclusione; non devono, inoltre, sussistere le condizioni per la concessione della sospensione condizionale della pena. Nel secondo caso l'espulsione può essere comminata in caso di condanna per reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in fragranza, artt. 380

e 381 del Codice di procedura penale; in questo caso l'espulsione é eseguita dal questore anche se la sentenza non é passata in giudicato.

L'espulsione amministrativa é disposta dal prefetto, al quale viene inviato d'ufficio il decreto del questore che rifiuta l'istanza di regolarizzazione dello straniero; a quest'ultimo quindi, é intimato di lasciare il territorio dello Stato. Il decreto di espulsione é un atto dovuto, non discrezionale; lo straniero può fare ricorso al giudice unico (ex pretore) del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione, contro tale provvedimento, entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto.

É interessante sottolineare come il termine di cinque giorni risulti troppo breve per poter consentire una tutela adeguata. Lo straniero può avvalersi di un difensore e può essere ammesso al gratuito patrocinio, qualora sussistano i presupposti; é previsto, inoltre, che se non a conoscenza della lingua italiana, gli sia affiancato un interprete. Il ricorso viene deciso dal giudice unico sentito il ricorrente, avviene con rito camerale entro il termine di dieci giorni e non é possibile farvi reclamo; l'art. 13 bis del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dal Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, prevede che contro di questo possa esperirsi solo il ricorso per Cassazione.

Altro elemento significativo é l'eliminazione dell'effetto sospensivo dell'impugnazione, previsto dalla legge Martelli: nelle intenzioni del legislatore, il ristretto margine di tempo previsto per la decisione (coincidenti con quelli dell'intimazione a lasciare il territorio dello Stato), dovrebbero rendere inutile l'istituto della sospensiva.

Questa procedura di espulsione merita alcune considerazioni di approfondimento. Occorre, innanzitutto, esaminare il rapporto sussistente tra i mezzi di tutela predisposti a favore dello straniero avverso i provvedimenti del questore (ricorso giurisdizionale al TAR e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) ed il ricorso giurisdizionale davanti al giudice unico (ex pretore) avverso il decreto di espulsione adottato dal prefetto. Lo straniero che si é visto rigettare dal questore l'istanza volta ad ottenere il permesso di soggiorno, può proporre ricorso al TAR entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di diniego ovvero dal momento dell'acquisita conoscenza dello stesso come alternativa é prevista l'ipotesi del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

L'espulsione continua ad avere come presupposto la semplice violazione della disciplina dell'ingresso e del soggiorno: non sono previste valutazioni sulla gravità della violazione commessa né esistono meccanismi di una possibile regolarizzazione della condizione di chi é entrato irregolarmente nello Stato. La disciplina dell'allontanamento diviene così il principale, se non

l'unico strumento di governo dell'immigrazione irregolare, configurata come grave situazione giuridica alla quale rispondere con “inedita quasi detenzione”.⁵⁹

La disciplina inerente l'istituto dell'espulsione é applicabile esclusivamente all'adulto straniero irregolare o clandestino: infatti con l'introduzione della legge 6 marzo 1998, n. 40, e del suo relativo Testo Unico sull'immigrazione, si é previsto il divieto di espulsione del minore straniero, sia essa amministrativa o giudiziaria, ad eccezione dell'espulsione per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato. L'art. 19 secondo comma 2, lettera a) del Testo Unico, prevede accanto ad altri casi di inespellibilità, anche il divieto di espulsione nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, fatto salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi.

La decisione su tale provvedimento può essere adottata solo dal Tribunale per i minori, previa proposta del questore; c'è quindi un margine di discrezionalità in mano al Tribunale.

Nel decidere circa l'adozione del provvedimento di espulsione il Tribunale per i minori dovrà valutare e tenere nella dovuta considerazione sia la sussistenza dei motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, per i quali può disporre l'espulsione, come prospettati dal questore proponente, sia l'effettivo interesse del minore, sia l'effettiva necessità e congruità della misura, qualora dalla sua adozione possa derivare una lesione del diritto all'unità familiare.

Parlando di soggetti inespellibili, è bene sottolineare che l'adozione di provvedimenti di espulsione nei confronti dei minori è vincolata alla sussistenza di motivi di particolare gravità: il provvedimento può essere adottato solo per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, che difficilmente potranno configurarsi nei confronti di un soggetto minorenni. I membri del Comitato ritengono che l'espressione “motivi di ordine pubblico” riguardi una questione delicata. Infatti é sufficientemente elastica e potrebbe consentire un'espulsione di ragazzi grandi che abbiano già compiuto molti reati (si pensi allo spaccio reiterato) e che non siano stati condannati a pene detentive da scontare: si tratta di situazioni non infrequenti, dove potrebbe configurarsi un “motivo di ordine pubblico” a causa della reazione dei cittadini nei confronti dell'impotenza dei pubblici poteri. Come risolto negativo si rischierebbe di introdurre una sorta di espulsione giudiziaria-amministrativa che potrebbe ledere il principio del divieto di espulsione per i minorenni; come risolto positivo, però, si potrebbe evitare un uso eccessivo del rimpatrio assistito, fondato sul presunto interesse del ragazzo ad evitare, tornando nel suo Paese d'origine, di rimanere affondato nei guai già ora e soprattutto quando raggiungesse la maggiore età.⁶⁰

⁵⁹L. Pepino, *Centri di detenzione ed espulsione (irrazionalità del sistema e alternative possibili)*, in “Diritto, immigrazione, cittadinanza”, n. 2, 2000, p.20.

⁶⁰ P. Vercellone, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali - Comitato per i minori stranieri. *Osservazioni del Presidente*. Testo approvato dal Comitato per i minori stranieri nella riunione del 2 maggio 2000, in “Diritto, immigrazione, cittadinanza”, n. 3, 2000, pp. 237.

3.2 I Minori non accompagnati

“Prendete un bambino che non sa quando é nato. Immaginate che abbia un sorriso gentile e malinconico e una nutrita dose di ironia, e che intorno ai dieci anni cominci un viaggio verso qualcosa che non conosce, alla ricerca di un posto qualunque in cui crescere. Mettiamo che questo bambino sia nato nella provincia di Ghazni, nel Sud-est dell’Afghanistan, che appartenga all’etnia hazara, quella dai tratti mongolici, perseguitata da pashtun e talebani, e che il suo viaggio lo porti ad attraversare, oltre alla propria nazione, il Pakistan, l’Iran, la Turchia e la Grecia, per trovare, dopo cinque anni spesi in strada tra lavori improbabili, speranze impreviste e momenti drammatici, una casa e una famiglia in Italia.”

Geda Fabio, *Nel mare ci sono i coccodrilli. Storia vera di Enaiatollah Akbari*

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia risulta significativo per le caratteristiche e le dimensioni che ad oggi riveste. Rappresentabile con la sigla MSNA, per minore straniero non accompagnato, *“si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”* (art. 1, comma 2, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535). Oltre ai minori completamente soli, rientrano in questa definizione anche i minori affidati di fatto ad adulti, compresi parenti entro il quarto grado, che ne siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale secondo la legge italiana.

Lo status di inespellibili, permette loro di aver diritto ad un permesso di soggiorno per motivi di “minore età” valido fino al compimento del diciottesimo anno. L’art. 11 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, prevede inoltre il rilascio del permesso di soggiorno per integrazione del minore, previo parere del Comitato per i Minori Stranieri. Al compimento della maggiore età, il minore straniero non accompagnato può proseguire la sua permanenza regolare in Italia, se dimostra di trovarsi nel nostro Paese da almeno tre anni e di aver effettuato un percorso di integrazione della durata di almeno due anni.

Negli ultimi 7 anni i minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia sono stati oltre 50 mila, con una media annuale di circa 7700 minori. Diverse sono le fasce d'età ed i Paesi di provenienza, la maggior parte dei minori segnalati al Comitato minori stranieri sono adolescenti di età compresa tra i 15 e i 17 anni, ma importante é anche la fascia degli infra-quattordicenni, che sono circa il 25%. Principalmente si tratta di ragazzi provenienti dall'Afghanistan, dalla Tunisia, dalla Romania, e dal Marocco.

I dati dei minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato.
 NUMERO MINORI PRESENTI IN BANCA DATI AL 30/06/2011

TOTALE	
MINORI SEGNALATI AL CSM AL 30/06/2011	5.806

Minori al 30/06/2011

RIPARTIZIONE PER CITTADINANZA DI APPARTENENZA

Cittadinanza	Totale	%
AFGHANISTAN	978	16,8
TUNISIA	899	15,5
EGITTO	577	9,9
MAROCCO	569	9,8
BANGLADESH	377	6,5
ALBANIA	365	6,3
SOMALIA	198	3,4
MALI	193	3,3
GHANA	159	2,7
SENEGAL	129	2,2
COSTA D'AVORIO	125	2,2
REPUBBLICA DEL KOSOVO	121	2,1
PAKISTAN	99	1,7
ERITREA	97	1,7
NIGERIA	96	1,7
PALESTINA	67	1,2
IRAQ	64	1,1
CROAZIA	53	0,9
GUINEA	50	0,9
ALTRO	590	10,2
TOTALE	5.806	100,0

Minori al 30/06/2011

RIPARTIZIONE PER ETÀ'

ETÀ	TOTALE	%
0-6 ANNI	65	1,1
7-14 ANNI	588	10,1
15 ANNI	677	11,7
16 ANNI	1.537	26,5
17 ANNI	2.939	50,6
Totale	5.806	100,0

Minori al 30/06/2011

RIPARTIZIONE PER GENERE

GENERE	TOTALE	%
MASCHI	5.411	93,2
FEMMINE	395	6,8
Totale	5.806	100,0

Minori al 30/06/2011

3.3 Il viaggio dei minori non accompagnati: motivazioni, percorsi, mezzi e risorse

“Prima di diventare un immigrato, si è un emigrato; prima di arrivare in un Paese, si è dovuto abbandonarne un altro, e i sentimenti di una persona verso la terra che ha abbandonato non sono mai semplici.[...] Parallelemente i sentimenti che si provano verso il Paese d’adozione non sono meno ambigui. Se ci si è venuti è perché vi si spera una vita migliore [...] tale aspettativa è allo stesso tempo carica di apprensione di fronte all’ignoto”.

Amin Maalouf, *L’identità*.⁶¹

Le motivazioni che inducono a tentare l’avventura migratoria sono multiple e differenti.

⁶¹ Amin Maalouf, op. cit, p. 46

Spesso, date le difficoltà, si tratta di un progetto migratorio non strutturato e senza aspettative predefinite.

Non per tutti l'Italia rappresenta la prima scelta, l'arrivo nel nostro Paese é spesso casuale e determinato da fattori esterni, nei casi in cui il minore vede nell'emigrazione una "fuga" per sottrarsi a conflitti e persecuzioni. A volte l'arrivo é il frutto di adattamenti progressivi alle opportunità che di volta in volta si presentano nel corso del viaggio. I ragazzi che invece sono alla ricerca di un'opportunità lavorativa partono con l'idea preconstituita di dirigersi verso l'Italia con l'aspettativa precisa di trovare un lavoro; esiste poi un certo numero di minori che decidono di affrontare un percorso migratorio per sperimentare un nuovo modo di vivere, attratti da uno stile di vita differente, non soltanto in termini economici, ma anche per quanto concerne i valori esistenziali e sociali. Infine, non mancano i minori la cui partenza é legata sostanzialmente al fatto che i propri gruppi di riferimento, a causa dell'emigrazione, si assottigliano progressivamente spingendo il minore a partire egli stesso.

Una volta presa la decisione di emigrare, la prima evidente distinzione é quella tra i minori che effettuano il viaggio in condizioni autonome, senza il pagamento di alcun servizio, e coloro che invece per attraversare i confini si affidano a servizi di organizzazioni specializzate.

In quest'ultimo caso é possibile effettuare un'ulteriore distinzione tra le organizzazioni che offrono un "pacchetto viaggio" completo, dal luogo di partenza al luogo di destinazione, facendosi carico di tutti gli aspetti del viaggio, e organizzazioni mono-servizio, quali gli scafisti, che offrono un servizio di trasporto attraverso una specifica frontiera.

Su queste scelte pesano diversi fattori, primo fra tutti il costo del viaggio, alquanto oneroso e non esente da rischi, inoltre contano la rotta da compiere, le difficoltà d'ingresso da clandestino, la posizione della famiglia sulla scelta medesima.

Spesso, infatti, sono proprio le famiglie d'origine a finanziare il viaggio dei minori per offrire loro l'opportunità di migliorare le proprie condizioni di vita; se invece si tratta di una scelta individuale, effettuata perfino tenendone la famiglia all'oscuro, ne discenderà un percorso più complicato, un viaggio senza supporti economici e senza alcun tipo di sostegno psicologico-emozionale.

Per quanto concerne i mezzi di trasporto, i minori albanesi giungono in Italia prevalentemente via mare: si tratta di un servizio abbastanza standardizzato che prevede l'attraversamento del confine marittimo italo-albanese in gruppi di circa 30 persone per scafo con un viaggio notturno di circa due ore. Negli ultimi anni si é assistito alla nascita di un vero e proprio business organizzato dell'ingresso clandestino comprendente servizi aggiuntivi quali il pagamento "salvo buon fine", ossia che viene effettuato soltanto dopo che il trasportato abbia comunicato ai parenti il proprio arrivo in Italia.

Il viaggio dal Marocco avviene, invece, attraverso lo stretto di Gibilterra, la Spagna e la Francia e l'arrivo in Italia avviene quindi dopo un percorso intrapreso in parte via mare e in parte via terra. I minori romeni, che rappresentano oggi la percentuale più alta di minori non accompagnati in Italia, arrivano nel nostro Paese via terra ed hanno spesso un parente o comunque un adulto connazionale come punto di riferimento.

3.4. L'identificazione dei minori

Le indagini sull'identità e sulla situazione del minore in Italia e nel Paese di origine costituiscono un aspetto centrale al fine del perseguimento del superiore interesse del minore, al fine di propendere per una permanenza nel nostro Paese piuttosto che un rimpatrio.

E importante che le indagini siano tempestive ed efficaci, in modo da consentire una decisione ben ponderata e in tempi rapidi, riducendo al minimo il periodo di incertezza sul proprio futuro ed i danni che ne potrebbero seguire.

Questione più complessa, ma altrettanto centrale, è poi quella relativa alla scelta tra accoglienza e rimpatrio: i criteri che saranno utilizzati per decidere se sia nell'interesse del minore restare in Italia o essere rimpatriato determineranno quali fattori andranno considerati nelle indagini.

Lo status di "minore non accompagnato" è accertato dal Comitato per i minori stranieri sulla base delle informazioni comunicate dalle autorità competenti (servizi sociali, Forze dell'ordine ecc.)⁶².

Per quanto riguarda i minori stranieri che non sono accompagnati da alcun adulto o che sono accompagnati da adulti diversi dai genitori (inclusi parenti entro il quarto grado che non ne siano formalmente tutori e/o affidatari), l'accertamento dello status di "non accompagnato" non richiede ulteriori verifiche.

Nei casi in cui la relazione di parentela non sia provata da idonea documentazione, è necessario accertare la relazione di parentela, al fine di stabilire se si tratti o meno di minori non accompagnati. A tal fine i genitori possono richiedere la relativa documentazione alla competente rappresentanza diplomatico-consolare (ove ciò non comporti rischi, come ad esempio nel caso di richiedenti asilo), o si può fare ricorso a valutazioni tecniche quali colloqui psico-sociali o eventualmente (solo su

⁶² D.P.C.M. 535/99, art. 2, c. 2; Circolare del Ministero dell'Interno del 9.4.2001; Linee Guida del Comitato minori stranieri del 2003.

espressa richiesta del genitore e per i soli fini dell'accertamento della relazione di parentela) ricorrere all'esame del DNA.

Nei casi in cui la relazione di parentela tra il minore e il genitore sia provata, ma il soggiorno del genitore non sia regolare, il minore non dovrebbe essere considerato come "non accompagnato"⁶³.

L'irregolarità del genitore può ostacolare l'effettiva garanzia dei diritti del minore, per esempio nell'entrare in contatto con le istituzioni scolastiche o sanitarie; in questi casi i servizi sociali dovrebbero adottare gli interventi necessari a garantire tali diritti.

Nel caso in cui il minore conviva con un parente entro il quarto grado che non ne sia tutore o affidatario in base a un provvedimento formale, i servizi sociali e/o l'Autorità Giudiziaria, ove necessario con la collaborazione delle Forze dell'Ordine, dovrebbero verificare:

- la relazione di parentela, che il parente deve dimostrare mediante la presentazione di documenti validi;
- la regolarità di soggiorno del parente;
- l'idoneità del parente a provvedere al minore: benché la legge non preveda la necessità di un controllo da parte delle istituzioni nei casi di affidamento a parenti entro il quarto grado⁶⁴, è auspicabile che i servizi sociali operino tale verifica, dato che non sono infrequenti i casi in cui il parente non provvede adeguatamente al minore (ad es. si dovrebbe verificare che il parente non sfrutti il minore, che lo mandi a scuola, che le condizioni abitative siano adeguate ecc.).

E' auspicabile che, ove possibile e anche solo informalmente, venga verificata la volontà dei genitori di affidare il minore al parente.

I servizi sociali dovrebbero inoltre informare il parente riguardo a:

- i diritti del minore;
- i diritti e i doveri del parente nei confronti del minore;
- le opportunità di rimpatrio assistito o di integrazione del minore in Italia;
- le condizioni e le conseguenze della nomina del parente come tutore e/o affidatario.

Ad eccezione dei casi in cui vi siano sospetti che il sedicente genitore o parente sia responsabile di comportamenti tali da rendere necessario l'allontanamento del minore (abusi, gravi negligenze, tratta ecc.), in generale questi non dovrebbe essere separato dal sedicente genitore o parente in attesa dell'accertamento della relazione di parentela, al fine di evitare al minore ulteriori traumi⁶⁵.

Nel caso invece in cui vi siano sospetti che il sedicente genitore o parente sia responsabile di comportamenti tali da rendere necessario l'allontanamento del minore e nel caso in cui, in seguito agli accertamenti, non risulti verificata la relazione di parentela, i servizi sociali segnalano il caso

⁶³ In senso contrario alle Linee Guida del Comitato minori stranieri del 2003.

⁶⁴ Legge 184/83, art. 9, c. 4.

⁶⁵ Tale prassi è adottata dal Tribunale per i minorenni di Ancona.

alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza e adottano le necessarie misure di protezione.

I minori stranieri affidati con un provvedimento ai sensi della legge 184/83 o in tutela a un parente entro il quarto grado regolarmente soggiornante, di cui sia provata l'identità e il legame di parentela con l'affidatario/tutore, non dovrebbero essere considerati come minori non accompagnati⁶⁶.

Ove il minore sia stato segnalato al Comitato prima della disposizione dell'affidamento o dell'apertura della tutela e venga in seguito affidato a un parente entro il quarto grado o il parente venga nominato tutore, il procedimento presso il Comitato dovrebbe essere archiviato e al minore dovrebbe essere rilasciato un permesso per motivi familiari.

Anche i servizi sociali si trovano di fronte ad un problema che rende ardua l'attività dei tribunali ed ora anche del Comitato per i minori stranieri, e cioè l'identificazione del minore straniero. La esatta identificazione permette di applicare correttamente gli strumenti di sostegno e di assistenza: non si applicano gli interventi specifici se l'assistito in realtà è maggiorenne; non si apre una tutela, se il minore risulta avere genitori in Italia; si possono informare le autorità consolari, se si conosce la nazionalità.

Per avere elementi certi sulla identità del minore oggetto dell'intervento, l'operatore può rivolgersi anche di sua iniziativa alle Forze di pubblica sicurezza, che hanno la competenza relativamente alla identificazione degli stranieri mediante l'acquisizione di tratti significativi della persona (in pratica, le impronte digitali). Alle attività di identificazione preventiva, l'autorità di pubblica sicurezza può provvedere attraverso gli strumenti normativi del T.U. leggi di pubblica sicurezza⁶⁷; se l'attività di identificazione avviene in conseguenza di un reato, la polizia giudiziaria procede alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini nei tempi e nei modi previsti dal Codice di procedura penale⁶⁸.

Nei casi di adolescenti privi di documenti validi che si dichiarano minorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la minore età o che sono stati colti a compiere un reato e per i quali si debba valutare se si tratta di infra-quattordicenni, o che, viceversa, si dichiarano maggiorenni ma per i quali sussistano dubbi circa la maggiore età, si procede con l'accertamento dell'età.

⁶⁶ Linee Guida del Comitato minori stranieri del 2003.

⁶⁷ Recitava l'art. 144 t.u.l.p.s.: "L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di invitare, in ogni tempo, lo straniero ad esibire i documenti di identificazione di cui è provvisto, e a dare contezza di sé. Qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero, questi può essere sottoposto a rilievi segnaletici". La norma, abrogata dalla l. n. 40/98, è sostanzialmente ripresa dall'art. 6 T.u.d.i.s.. Per quanto riguarda gli italiani, i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza sono più limitati: vedi art. 4 t.u.l.p.s.

⁶⁸ Art. 349 cod. proc. pen.: Alla identificazione "può procedersi anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, nonché altri accertamenti"; a tal fine la polizia giudiziaria può accompagnare la persona nei propri uffici e trattenerla "per il tempo strettamente necessario per la identificazione e comunque non oltre le dodici ore".

L'accertamento dell'età deve avvenire con procedure che garantiscano il pieno rispetto dei diritti del minore, la sua salute e dignità⁶⁹, deve essere realizzato con modalità meno invasive possibili, e non deve mai essere eseguito in modo forzato. Deve essere effettuato da professionisti indipendenti e adeguatamente formati. E' auspicabile che, come stabilito per i procedimenti penali⁷⁰, anche nei procedimenti civili l'accertamento dell'età sia disposto dall'Autorità Giudiziaria minorile.

Nella valutazione dell'età si deve tenere conto dello sviluppo fisico e psicologico e dei fattori culturali, e devono essere utilizzati parametri che tengano conto della provenienza geografica e dell'appartenenza etnica del minore.

Si deve considerare che i metodi per la valutazione dell'età non forniscono risultati esatti, ma vi è sempre un margine di errore. Al minore dovrebbe essere accordato il beneficio del dubbio⁷¹. Se anche dopo l'accertamento permangono dubbi sulla minore età, questa deve essere presunta ad ogni effetto, secondo il principio di presunzione della minore età sancito dal D.P.R. 448/8812. Ove il referto indichi un'età presunta minima e massima, è da considerare valida l'età minima. Nel caso in cui il minore sia in possesso di un documento valido nel quale viene specificato solo l'anno di nascita, viene attribuita come data di nascita il 31 dicembre dell'anno riportato nel documento⁷². Fino a quando non si accerti la maggiore età, il sedicente minorenne dovrebbe essere trattato come tale e quindi ricevere la necessaria assistenza e protezione.

Il 9 luglio 2007 è stata emanata una circolare firmata dal Ministro Amato e inviata ai questori che introduce nuovi criteri per l'accertamento dell'età e delle generalità dei minori, introducendo, in caso di perizia incerta, la presunzione della minore età. L'attenzione è quella di evitare il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori, quali l'espulsione, il respingimento alla frontiera o il trattenimento in un Centro di Permanenza Temporanea (CPT) e di inserire il presunto minorenne in un percorso di tutela e protezione.

⁶⁹ Linee Guida del Comitato minori stranieri del 2003.

⁷⁰ D.P.R. 448/88, art. 8.

⁷¹ Linee Guida del Comitato minori stranieri del 2003.

⁷² D.P.R. 448/88, art. 8.

3.5. La competenza a disporre le indagini e segnalazioni al Comitato per i minori stranieri

In base alla legge 4 maggio 1983, n. 184, ed al Regolamento del Comitato per i minori stranieri le indagini sull'identità del minore sono svolte dalle autorità di pubblica sicurezza, se necessario in collaborazione con le rappresentanze diplomatico-consolari del Paese d'origine (Regolamento del Comitato per i minori stranieri, art. 5, comma 3);

Le indagini sulla situazione del minore in Italia e nel Paese d'origine:

- se disposte dal Tribunale per i minorenni sono svolte dai servizi locali e dalle autorità di pubblica sicurezza (legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10), delegando all'autorità consolare competente ove i genitori o i parenti entro il quarto grado risiedano all'estero (legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 12);
- se disposte dal Comitato per i minori stranieri sono svolte dalle "competenti amministrazioni pubbliche e da idonei organismi nazionali ed internazionali", con i quali il Dipartimento per gli affari sociali può stipulare apposite convenzioni (Regolamento del Comitato per i minori stranieri, art. 2, comma 2).

Le Linee Guida del Comitato per i minori stranieri dell'11 gennaio 2001 dispongono che "[...] le competenti autorità che vengano a conoscenza di un minore straniero non accompagnato devono: a) Accertare: -l'identità ed in particolare l'età di lui; - se esistono e dove stanno i familiari del minorenne, cercando di ottenere direttamente da lui ogni utile informazione in merito; - quali le condizioni di vita, le ragioni del suo ingresso nel territorio italiano, gli studi compiuti, le attività di formazione e di lavoro svolte, le intenzioni per il futuro sia del minorenne che dei suoi genitori e tutori, anche riguardo al rimpatrio".

I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, che vengano a conoscenza della presenza di un minore straniero non accompagnato devono segnalarlo al Comitato per i minori stranieri. La segnalazione deve contenere tutte le informazioni disponibili, tra cui: le generalità, la nazionalità, le condizioni fisiche, i mezzi di sostentamento e il luogo di provvisoria dimora del minore, le misure adottate, informazioni circa i familiari del minore, le condizioni di vita, gli studi e le attività di formazione svolte in Italia.

La legge 4 maggio 1983, n. 184 (come modificata dalle legge 31 dicembre 1998, n. 476), stabilisce inoltre, in modo assai poco chiaro che, se il minore straniero non é accompagnato da parente entro il quarto grado, deve essere segnalato al Tribunale per i minorenni che, ove ne sussistano i presupposti, interviene disponendo provvedimenti necessari in caso di urgenza, l'affidamento, o l'adozione (ai sensi dell'art. 37-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184); ovvero segnala il minore

alla Commissione per le adozioni internazionali (legge 4 maggio 1998, n. 184, art. 33), che a sua volta comunicherà il nominativo al Comitato per i minori stranieri (in base al regolamento di attuazione della legge 31 dicembre 1998, n. 476, Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n. 492, art. 18).

Ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato:

- 1) alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, ad eccezione del caso in cui il minore sia accolto da un parente entro il quarto grado idoneo a provvedervi;
- 2) al Giudice Tutelare, per l'apertura della tutela;
- 3) al Comitato per i minori stranieri, ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo (i minori non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nella competenza del Comitato).

3.6 Misure speciali per MSNA: l'istituto della tutela e il diritto d'asilo

Ai minori stranieri non accompagnati in aggiunta alle norme previste in generale dalla legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori si applicano le norme riguardanti:

- 1) il collocamento in luogo sicuro del minore che si trovi in stato di abbandono; la competenza in materia di assistenza dei minori stranieri é attribuita, come per i minori italiani, all'Ente Locale (in genere il Comune);
- 2) l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a una famiglia o a una comunità; può essere disposto dal Tribunale per i minorenni (affidamento giudiziale) oppure, nel caso in cui ci sia il consenso dei genitori o del tutore, può essere disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice Tutelare (affidamento consensuale); la legge non prevede che per procedere all'affidamento si debba attendere la decisione del Comitato per i minori stranieri sulla permanenza del minore in Italia;
- 3) l'apertura della tutela per il minore i cui genitori non possano esercitare la potestà.

Nel caso in cui entrambi i genitori esercenti la potestà manchino definitivamente o momentaneamente, dal nostro ordinamento sono previsti una serie di interventi a protezione del minore. Tali interventi, previsti ed applicati per i minori italiani come rimedi a situazioni eccezionali, hanno trovato una nuova e amplissima applicazione dedicandosi ai minori di origine

straniera. Secondo l'art. 343 Codice civile, se entrambi i genitori sono morti o per altre cause sono scomparsi, non si trovano, ecc., non possono esercitare la potestà dei genitori, viene aperta la tutela. In questi casi il giudice tutelare nomina tutore una persona (che, se possibile, è preferibilmente scelta fra gli ascendenti o i parenti del minore) la quale si carica dell'onere di educare e istruire il minore come farebbe un genitore. Oltre a curare la persona, il tutore rappresenta il minore in tutti gli atti civili e ne amministra i beni; ne fissa la residenza e ha diritto di richiamarlo. L'apertura della tutela, in presenza di questi presupposti, risulta obbligatoria.

Va ricordato che al compimento del diciottesimo anno di età al minore affidato ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sull'adozione -e per analogia al minore senza genitori che sia stato collocato dal giudice tutelare- può essere rilasciato un permesso di soggiorno definitivo, anche se giunto in Italia irregolarmente.

Di recente emanazione è la direttiva dell'11 marzo 2007, a Ministero dell'Interno e dal Ministero della Giustizia, in materia di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. La direttiva introduce novità importanti sul fronte della protezione di questi minori, in particolare stabilisce che all'arrivo in frontiera il minore, di fronte all'espressa volontà di chiedere asilo, venga subito affidato alle strutture del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e non a una struttura qualsiasi. Il Sistema di Protezione, oltre ad avere una quota di posti che ogni anno sono destinati alle fasce deboli, ha competenza per seguire il minore aiutandolo nella faticosa fase di inserimento nel nuovo contesto. La direttiva favorisce la presentazione della richiesta di asilo e riduce i tempi di attesa dall'arrivo del minore in Italia fino alla consegna della sua domanda di asilo da parte del tutore a lui assegnato. Si abbassano pertanto, in tale situazioni, le probabilità che il minore senza alcuna tutela giuridica cada nell'invisibilità, situazione di elevato rischio.

3.7 Dal Decreto Legislativo del 25 luglio 1998 n. 286 alla Legge sulla sicurezza n. 94/2009

Nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", troviamo raccolte le principali norme in materia d'immigrazione e rispettiva condizione dello straniero in Italia. A disciplinare questo ampio e delicato settore sopraggiungono la Legge del 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza e il Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, aggiornato con

decreto legge 23 giugno 2011, n. 89, Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Ma analizziamo i cambiamenti sostanziali che, queste modifiche, sulla carta, hanno apportato alla situazione giuridica degli emigrati.

Prima delle modifiche apportate da queste ultime norme il sistema di accoglienza dei minori stranieri funzionava con numerosi aspetti critici legati ai tempi delle procedure, alla mancanza di informazioni ed all'elevato tasso di abbandono dei minori che lasciavano le strutture di accoglienza. Dopo il 2008 si era almeno interrotta la prassi delle Forze di Polizia, usuale a quel tempo, di rinchiudere i minori vicini alla maggiore età negli stessi centri di detenzione amministrativa nei quali venivano rinchiusi gli adulti, come rilevato dalla Commissione de Mista nelle attività ispettive svolte nel corso del 2007.

“L'accesso dei minori stranieri ai diritti fondamentali spesso risulta limitato, in quanto essi sono maggiormente esposti al rischio di marginalizzazione ed esclusione sociale”, ha dichiarato Valerio Neri, Direttore Generale di Save the Children Italia. “L'impatto di politiche incentrate sulla sicurezza ha avuto una ricaduta molto forte sulla quotidianità di tutti i minori stranieri e di origine straniera sul territorio, in particolar modo dei minori stranieri non accompagnati.”

Su questi minori gravano gli effetti della legge 15 luglio 2009, n. 94, sulla sicurezza, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 24 luglio 2009, n. 170, in materia di conversione del permesso di soggiorno. *“In base al dettato normativo previsto dalla legge sulla sicurezza, i criteri più severi per la conversione del permesso di soggiorno, che prevedono la permanenza di almeno tre anni sul territorio italiano prima del conseguimento della maggiore età e aver seguito un percorso di integrazione sociale di almeno due anni presso un ente riconosciuto, stanno già facendo sentire i loro effetti, riducendo di fatto la già esigua gamma di possibilità che questi minori, per la maggior parte adolescenti di 16 e 17 anni, hanno di compiere un percorso di accoglienza, regolarizzazione e integrazione”,* continua Valerio Neri.

La Legge del 15 luglio 2009, n. 94, meglio conosciuta come “Pacchetto Sicurezza” è composta da:

- Decreto Legislativo n. 32 del 28 febbraio 2008, “Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”
- Decreto Legge n. 92 del 23 maggio 2008 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica convertito in Legge n. 125 del 24 luglio 2008.

- Decreto Legislativo n. 159 del 3 ottobre 2008, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”
- Decreto Legislativo n. 160 del 3 ottobre 2008, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare
- Legge n. 94 del 8 agosto 2009 recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

Ecco i punti nodali introdotti nel “Pacchetto Sicurezza”:

- La principale novità consiste nell’introduzione del reato d’immigrazione clandestina, che prevede un’ammenda da 5.000 a 10.000 euro per lo straniero che entra illegalmente nel territorio dello Stato. A seguito di questa legge, nel Testo Unico sull’Immigrazione e la condizione dello straniero, è stato introdotto l’art. 10 bis che prevede due tipi di condotta illecita: l’ingresso in violazione delle norme del Testo Unico e il trattenersi in violazione delle stesse norme;
- limiti ai matrimoni di interesse: per ottenere la cittadinanza italiana non sarà più sufficiente la sussistenza di un matrimonio, ma occorrerà che il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica (tre anni se la residenza è invece all'estero);
- nuove norme in materia di occupazione del suolo pubblico;
- misure di contrasto all’impiego di minori nell’accontaggio;
- misure in materia di confisca dei beni di provenienza illecita;
- introduzione delle c.d. ronde: possibilità per i sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni (formate principalmente da ex appartenenti alle Forze dell’Ordine) di cittadini non armati in grado di segnalare casi di disagio sociale o che rechino pregiudizio alla sicurezza (c.d. ronde cittadine);
- estensione della permanenza nei Centri di Permanenza Temporanea (rinominati “Centri di Identificazione ed Espulsione” dal Decreto Legge 23 maggio 2008) fino ad un massimo di 180 giorni;
- ritorna il reato di oltraggio a pubblico ufficiale.

Per quel che concerne i criteri introdotti dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94, del cosiddetto 3 più 2, relativi alla permanenza di almeno tre anni sul territorio italiano prima del conseguimento della maggiore età per la conversione del permesso di soggiorno e aver seguito un percorso di

integrazione sociale di almeno due anni presso un ente riconosciuto, si osserva come facilmente portino un allarmante abbassamento dell'età dei minori migranti. L'irrigidimento dell'impianto normativo, ancora un volta "gabbia", induce questi bambini ad intraprendere in giovane età percorsi e viaggi ad alto rischio per la loro vita, che per di più li espongono a pericoli come la tratta e la criminalità organizzata.

Gli operatori del settore sottolineano, anche volendo considerare solo l'aspetto finanziario, come la situazione complessiva che si sta creando, porti ad un dispendio di risorse umane e monetarie in progetti di integrazione del minore straniero. A questo aggiungiamo la frustrazione e l'impotenza che può cogliere chi vede vanificati gli sforzi compiuti volti all'integrazione; risulta infine accresciuta la difficoltà nel comunicare col minore stesso, non di certo incentivato dall'impossibilità di avere i documenti a conclusione del proprio percorso formativo.⁷³ Ciò che li attende, invece, è una lunga permanenza in strutture dove vengono trattenuti per l'identificazione, senza alcun provvedimento da potere provare a impugnare. Una permanenza ancora più penosa, nell'assenza di prospettive offerte dallo Stato italiano e per i gravi ritardi delle autorità preposte al successivo trasferimento e all'assistenza di questi minori. Va rilevato che, soprattutto nel caso di minori vicini alla maggior età, il protrarsi del trattenimento ai fini della identificazione nasconde l'intenzione di una successiva detenzione ed espulsione, non appena divenuti maggiorenni. Come segnalato in un recente rapporto dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il monitoraggio della Convenzione a protezione dei diritti dell'infanzia, ancora nel 2011 in Italia, anche nei casi di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, le garanzie previste dal Decreto legislativo 28 giugno 2008, n. 25 (in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), e segnalate nel Rapporto governativo, spesso risultano nella pratica inattuata, in particolare rispetto alle prassi segnalate in merito alla determinazione dell'età, all'apertura della tutela e nomina del tutore. All'esigenza generalmente avvertita di un maggiore coordinamento delle iniziative a protezione dei minori stranieri non accompagnati, ha risposto una profonda trasformazione del sistema di prima e di seconda accoglienza, attraverso gli ennesimi provvedimenti di protezione civile, che nella loro intempestività e per la mancanza di adeguate risorse, arrecano problemi ancora più gravi di quelli che si intendeva risolvere. Non sembra ancora seriamente affrontato il problema di una equa distribuzione dei minori non accompagnati su tutto il territorio nazionale e il coordinamento richiesto ad un eccesso di organi burocratici rischia di tradursi in una clamorosa violazione degli obblighi di protezione ed assistenza fissati dalla legge. Ne consegue una situazione alla quale, come

⁷³ *I minori stranieri non accompagnati e l'impatto della legge 94/2009*, riportato il 2 marzo 2010 in "Politica", su sito *Vox clamantis*.

risoluzione, fanno capo detenzione ed espulsione. Il trattamento assai pesante riservato dalla Polizia ai minori stranieri non accompagnati, soprattutto tunisini ed egiziani, non costituisce certo la premessa per una mediazione e per la costruzione di un rapporto basato sul rispetto reciproco di diritti e doveri.

Il 2011 ha rappresentato un anno importante per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza; ricade infatti quest'anno il ventesimo anniversario dalla ratifica della stessa nel 1991. Quest'anno si è dato inoltre inizio all'esame relativo alla verifica dello stato di attuazione della Convenzione in Italia da parte del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia. Il 7 ottobre sono state rese pubbliche le Osservazioni Conclusive, mentre il prossimo riesame è previsto per il 2017.

Conclusioni

“Sono minorenne e non posso stare qui perché tutte le persone che sono qui non vogliono che sto con loro perché io sono un bambino...ed è troppo brutto stare qui. Non dormo la notte e vi chiedo gentilmente lasciatemi andare via da qui il più presto possibile. Grazie.”

Lettera di Mislum, detenuto in un centro di detenzione della Sicilia

Le condizioni di vita dei minori stranieri, al pari del resto della popolazione straniera presente in Italia, sono profondamente influenzate dalle politiche di immigrazione. Un cambiamento in senso restrittivo nelle politiche di ingresso e di controllo comporterà un abbassamento del livello di garanzia e di godimento dei diritti fondamentali riconosciuti ai minori dalle convenzioni internazionali e dall'ordinamento interno.

“I minori sono le prime vittime del fallimento delle politiche italiane in materia di asilo e immigrazione. Sono resi invisibili dall'assenza di statistiche e dalla generale mancanza di trasparenza dei centri di detenzione e costretti a vivere, talvolta per lunghi periodi di tempo, in condizioni inadeguate, senza la possibilità di contestare la legittimità della loro detenzione”, ha affermato Paolo Poggiati, presidente della Sezione Italiana di Amnesty International.

Sulla scia degli accordi di respingimento tra Libia e Italia, nel 2010, l'apparente blocco degli arrivi aveva fatto ritenere che il problema dei richiedenti protezione internazionale e, nel particolare, dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, fosse sufficientemente arginato. Cosa accadeva ai minori stranieri non accompagnati? Il sistema di accoglienza previsto veniva nella prassi vanificato, e persino lo SPRAR (sistema di accoglienza e protezione per rifugiati e richiedenti asilo) risultava ridimensionato.

In quest'ultimo anno, in seguito alla “Primavera araba”, la così detta “emergenza Nord Africa” ha riproposto la questione dell'arrivo di un numero elevato di minori non accompagnati dalle coste nord-africane, primi i numerosi giovani tunisini, a partire da febbraio 2011, seguiti, poco dopo, dalla ripresa di arrivi dalla Libia.

La composizione dei minori non accompagnati risulta sempre più eterogenea per età, nazionalità e progetti migratori, a causa della situazione d'instabilità in Libia e della fuga di centinaia di migliaia di persone da questo Paese verso l'Egitto e la Tunisia.

Per rispondere a questo eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai territori del Nord Africa in Italia e all'aggravamento delle condizioni per la predisposizione di adeguate misure di accoglienza dei migranti, sono state previste dal Governo disposizioni straordinarie per fronteggiare lo stato di emergenza. In particolare l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011, ha previsto all'art. 5 che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è autorizzato, fino al 31 dicembre 2011, a corrispondere un contributo ai Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati.

“Nonostante la legge italiana garantisca ai minori stranieri non accompagnati il diritto all'accoglienza presso questo tipo di strutture, la maggior parte si trova da più di 15 giorni in strutture diverse, inadeguate alla loro accoglienza per un tempo così prolungato. [...] Nei giorni scorsi alcuni minori hanno compiuto atti di autolesionismo per manifestare la loro insofferenza rispetto alla situazione in cui si trovano”. Pur riconoscendo gli sforzi attuati dalle istituzioni tutte coinvolte nell'adozione della procedura per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati, *Save the Children* rileva con preoccupazione la mancata attuazione operativa della stessa.

Per questo motivo viene richiesto che con urgenza sia trovata una soluzione all'attuale situazione d'emergenza, che pone in serio pericolo la sicurezza e la protezione dei minori. L'organizzazione chiede, in particolare, che: si proceda in tempi rapidi all'individuazione sul territorio nazionale di “strutture ponte” in cui trasferire temporaneamente i minori in attesa di collocamento in comunità alloggio; a livello centrale, siano reperiti e aggiornati i posti disponibili in comunità alloggio per minori, ivi inclusi i minori richiedenti protezione internazionale, e che, sulla base di tale disponibilità, venga organizzato il collocamento dei minori; a livello centrale, si provveda a dare chiare indicazioni alle frontiere rispetto alle necessità di trasferimento dei minori non accompagnati.

“Deportazioni, rimpatri di massa, trasferimenti insensati non risolvono la domanda che la Tunisia e il sud del mondo ci pongono da tempo e dato che non abbiamo saputo mai rispondere, vengono direttamente a porgerla, sbarcando.” (Marta Bellingreri, *Lampedusa, il centro bruciava già.*)

La fuga in Europa come una scelta di speranza, per poter essere d'aiuto alle proprie famiglie che versano in gravi difficoltà economica nel mezzo della crisi sociale e politica che colpisce i loro Paesi.

Quella dei bambini invisibili è una situazione che in altri Paesi europei negli ultimi anni sta emergendo e occupa una posizione di primo piano, mentre in Italia ancora ce ne occupiamo pochissimo, si tratta di gravissime violazioni dei diritti dei minori.

Violazioni di un diritto positivo che tende a ingabbiare, regolare, ogni situazione entro modelli definiti. Sono stati elencati differenti status, diritti speciali, differenti percorsi che possono portare all'approdo di queste giovani creature nel nostro Paese. Eppure, fanno tutte capo ad un unico soggetto, che sfugge da qualsivoglia etichetta e regola.

Un soggetto, tanti bambini.

Ma cos'è un bambino... quel piccolo uomo che leggi create dagli adulti vanno a tutelare? Se interpretiamo l'esser bambino solamente come una piccola persona che piccola resta solo per un poco, e poi diventa grande, allora possiamo continuare a regolare a piacimento su ciò che sfugge dalle leggi e non risulta tutelato nei suoi diritti, perché è invisibile. A noi.

Cosa resta se gli occhi sono ciechi e le orecchie frastornate da norme che si accavallano, contraddicendosi in un valzer di bella retorica? L'indignazione della voce, che ancora può parlare, gridare che c'è di più di un piccolo uomo da tutelare ... in ogni sua forma di vita, "regolare", "irregolare",... resiste il regolare diritto all'essere un piccolo bambino. Punto.

“Sui marciapiedi, bambini di strada, camminano lenti senza speranza, le mani tremanti e il volto scavato di chi non ha niente. Chiedono amore a chi lo sa dare, un pezzo di pane, magari un sorriso sincero, due mani tese alla vita, prima di rassegnarsi a restare da soli. Piccoli schiavi venduti al mercato, sono milioni di facce, di occhi innocenti, nessuno li sente?! Alcuni soldati, altri spacciano droga, storie di fame, violenze e ingiustizie, d'inganni nei loro sguardi c'è orrore, c'è tanta tristezza, non entra mai il sole, un'infanzia è negata, senza ali per volare, troppe le vite spezzate, sfruttate di bambini che hanno diritto di sognare. Il tuo sorriso arriverà, in ogni parte del mondo dove i bambini di strada, sognano un angelo accanto. Quanti non hanno la forza di urlare! Subiscono e piangono dentro; per loro dobbiamo lottare e costruire le ali, per chi cerca un po' di sereno, mai più spine, solo ali per volare. La tua è una luce che illumina il cielo, per milioni di bimbi che aspettano un dono importante. Mai più ferite che lasciano il segno, mai più fame o sete, mai più guerre, violenze...mai più! Il tuo sorriso arriverà, in ogni parte del mondo, dove i bambini di strada, sognano un angelo accanto....”

Rino Martinez

Ringrazio il prof. Roberto Scarciglia, la prof.ssa Teresa Tonchia, il Dott. Fabio Corigliano, per avermi seguito in questo lavoro, per aver ascoltato un'idea e sostenuto un progetto. Grazie.

Alle persone e alle realtà che mi hanno fornito consigli e suggerimenti: Fabia Melina Bares, Giudice onorario e consulente dell'Ufficio del Garante per l'Infanzia della Regione Friuli Venezia Giulia; Laura Baldassarre, Chiara Curto, Federica Aguiari, Marta Fiasco dell'Unicef Italia; l'Associazione di volontariato il Noce di Casarsa della Delizia; il Coordinamento PIDIDA (Per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza) del Friuli Venezia Giulia; il COREMI FVG (Coordinamento Regionale Tutela Minori); il Centro Studi Sociali "Luigi Scrosoppi" di Casarsa della Delizia. Grazie.

Grazie a chi ha permesso che seguissi una passione, a chi crede sempre in me, qualsiasi sia la scelta protagonista del mio percorso. Grazie Papo, grazie Mamy.

Grazie alla dolcezza e alla fermezza della Famiglia tutta, alle perle che porto dentro, alle analisi critiche, alla condivisione. A Erminia, Ilaria e Francesco.

Grazie a tutte le persone che mi hanno sopportato e supportato, con le quali sono cresciuta. Non è frase fatta, è un grazie alla costanza delle vere Amicizie. (Vi adoro).

Grazie agli amici compagni, perché insieme abbiamo imparato molto più di un libro per volta ...

Grazie a chi incendia i dibattiti che non mancano mai,

Grazie a chi sopporta vedere un tg con me,

a chi mi ha dato un po' di ambizione,

a chi mi ha fatto dubitare,

a chi mi sta accanto nonostante tutto,

a chi silenziosamente c'è sempre.

Grazie di cuore!

Bibliografia

Adinolfi A., *I lavoratori extracomunitari*, Il Mulino, Bologna 1992.

Amnesty International, *"Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia"*, EGA Editore, con una prefazione di Andrea Camilleri, marzo 2006.

Bonetti P., *La condizione giuridica del cittadini extracomunitario*, Maggioli editore, Rimini 1993, pp. 431 ss

Bonetti P., *I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia*, Relazione introduttiva al Convegno "La condizione giuridica di rom e sinti in Italia", Milano, 16 giugno 2010.

Bonetti P., *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.1/2008, p. 13

Conso G., Saccucci A., *Codice dei diritti umani*, Ed Cedam, Padova 2001.

Correale G. e Di Mauro L. (a cura di), *Il Codice degli stranieri, commentato con la giurisprudenza*, Ed. La Tribuna, Piacenza 2000.

Di Maio L.; Prato M., Longarzia M.C., *Manuale di legislazione sugli stranieri*, Ed Laurus 2000.

Geda F., *Nel mare ci sono i coccodrilli. Storia vera di Enaiatollah Akbari*, Dalai Editore, 2010.

Giovannetti M., *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Ricerche e studi ANCI, Ed. Il Mulino, 2008.

Governatori S., *La "debolezza" dei rom di fronte al sistema legale: spunti dall'esperienza di un giudice*, Relazione presentata alla conferenza "Civil Rights, Legal Culture and Romani Identity", organizzata a Firenze nel 2000 dall'European Roma Rights Centre (ERRC) e dall'Associazione per i diritti delle minoranze (ADM)

Maalouf A., *L'identità*, ed. Bompiani, Milano, 2002, pp. 44-46.

Martellone B., *Immigrazione – Ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri in Italia*, ICA ed, Trento 2000.

Musacchio V., *Manuale pratico di legislazione sugli immigrati*, ed CEDAM, Padova 2000.

Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano 1995.

Secondo Rapporto annuale di *Save the Children*, *"I minori stranieri in Italia": il 2010 un anno nero per l'integrazione e l'accoglienza*, *Save the Children onlus*, Roma, 2010.

Sitografia

www.altrodiritto.unifi.it/frontier/asilo/rom.htm

www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/martini/cap1.htm#n1

www.amnesty.it

www.anolf.it/attualita.htm: elenco completo delle circolari emanate in materia di immigrazione

<http://briguglio.frascati.enea.it/immigrazionee-asilo/archivi-mensili.html> : tutta la normativa e in materia di immigrazione ed asilo disposta in ordine cronologico.

www.cestim.com/index02lex.html#guide : guide alla legge sull'immigrazione

www.cestim.it/sezioni/materiali_didattici/md_cestim-mlal/schede/

www.cestim.com/index02lex.html: Normativa italiana ed europea sull'immigrazione

www.didaweb.net/mediatori/articolo.php?id_vol=16

www.freeforumzone.leonardo.it/lofi/-PER-I-DIRITTI-DELL-INFANZIA-E-ADOLESCENZA-/D8695464.html

www.gruppocrc.net

www.guidasicilia.it/bambini-stranieri-come-se-fosse-una-colpa/news/43308

www.ilnoce.it

www.ilpaeseideibambinichesorridono.it/i_bambini_invisibili.htm

www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minori/sottotema005.ht

www.ismu.org/index.php?page=325#; *Le caratteristiche di immigrazione e di arrivo*, di Rita Bertozzi; *Ricostruire la condizione dei minori di origine immigrata attraverso le ricerche*, di Graziella Giovannini

www.lafeltrinelli.it/products/9788860738622/Nel_mare_ci_sono_i_cocodrilli/Fabio_Geda.html

www.minori.it

www.savethechildren.it

www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/agosto/manuale-normativa-18.html

www.terrelibere.it/4328-i-bambini-di-lampedusa-e-le-strutture-ponte

www.terrelibere.it/terrediconfine/4342-lampedusa-il-centro-bruciava-già

www.terrelibere.org/4273-minori-non-accompagnati-a-lampedusa

www.unhcr.it/news/dir/59/la-normativa-italiana.html

www.unicef.it/doc/3331/nuovo-governo-diritti-bambini.htm

www.west-info.eu/it/l'immigrazione-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-

Filmografia

Cose di questo mondo, film diretto da Michael Winterbottom, Regno Unito, 2002

Welcome, film diretto da Philippe Lioret, Francia, 2009.