

Minori stranieri non accompagnati Rapporto Anci 2005/2006

Monia Giovannetti,
collabora ad attività di ricerca presso
la cattedra di Criminologia della facoltà
di Giurisprudenza dell'Università di
Bologna e si occupa di immigrazione,
esclusione sociale e devianza. È
componente della redazione della
rivista "Diritto, immigrazione e citta-
dinanza" edita da F. Angeli e della
rivista "Studi sulla questione crimi-
nale", Carocci editore.

Camilla Orlandi,
lavora presso l'Ufficio Immigrazione
e diritto di asilo dell'ANCI, Area
Welfare, dove si occupa di politiche
dell'immigrazione e dell'asilo,
seguendo in particolare i lavori del
Gruppo tecnico sui minori stranieri non
accompagnati. Cura per l'ANCI anche
l'attività della Consulta Nazionale per
le Pari Opportunità.

Laureata in Giurisprudenza, ha avviato
la sua attività professionale lavorando
per quattro anni nel settore della
cooperazione internazionale, coordi-
nando interventi di promozione dei
diritti delle donne e dei bambini a
Scutari e Elbasan, in Albania.

Negli ultimi anni vi è stato un impegno
crescente delle amministrazioni locali
sul tema dei minori stranieri non
accompagnati, impegno che ha
comportato e comporta difficoltà
crescenti per le amministrazioni.

Il volume vuole fare il punto della
situazione in una tematica resa estre-
mamente complessa dalla quantità di
variabili in gioco, riferibili da una parte
al complesso mondo della tutela
minorile e dall'altro al quadro di per sé
contraddittorio della gestione dei flussi
migratori. Vengono, in tale ambito,
presentati i risultati della rilevazione
effettuata dall'Ufficio immigrazione
dell'ANCI.

La seconda parte riporta gli atti del
seminario organizzato dall'ANCI lo
scorso autunno con l'obiettivo di avviare
per la prima volta un confronto pubblico
tra i rappresentanti delle istituzioni
maggiormente coinvolte nella gestione
del fenomeno e i referenti delle autorità
locali che lavorano ogni giorno a diretto
contatto con i minori.

La sintesi è del Sindaco di Ancona
Fabio Sturani, nella qualità di Vice
Presidente dell'ANCI con delega sulla
immigrazione. Queste ultime pagine
vengono dedicate, anche con il pensiero
rivolto al nuovo Governo, alla identi-
ficazione delle criticità da affrontare
prioritariamente e alla individuazione di
alcune soluzioni possibili, sia in termini
più strettamente normativi che in ambito
operativo/progettuale, a partire dalla
idea forza della costituzione di un
Sistema nazionale per i minori stranieri
non accompagnati, che sappia co-
ordinare, mettere in rete e sostenere le
buone prassi adottate a livello locale.

Monia Giovannetti
Camilla Orlandi

Minori stranieri non accompagnati - Rapporto Anci 2005/2006

MANUALI



Monia Giovannetti
Camilla Orlandi

Minori stranieri non accompagnati Rapporto Anci 2005/2006

Edizioni Anci Servizi



€ 18,00 (IVA inclusa)

Monia Giovannetti e Camilla Orlandi

Minori stranieri non accompagnati

Rapporto 2005/2006



Edizioni Anci Servizi

Collana Editoriale ANCI
Edizioni Anci Servizi
Piazza Cola di Rienzo, 69
000192 Roma
Tel. 06-36.762.1
Fax 06-36.76.2300

Distribuito in esclusiva da **CASA EDITRICE C.E.L.**
Contabilità Enti Locali
Via Don Mazzucotelli, 4/6A - 24020 GORLE (Bergamo)
Tel. 035-42.37.411
Fax 035-29.94.16

Settembre 2006

INDICE

Presentazione della Collana Editoriale ANCI	pag. VII
<i>ARTURO BIANCO - Coordinatore della collana)</i>	
Prefazione	» IX
<i>LUCA PACINI – Responsabile Ufficio Immigrazione e diritto di asilo dell’ANCI</i>	

PARTE I

Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità sociale e politiche d’accoglienza: esiti dell’indagine territoriale curata dall’ANCI	» 1
<i>MONIA GIOVANNETTI</i>	
1. Cap. Percorsi antichi e moderni della migrazione minorile: dai piccoli suonatori d’organetto ai minori non accompagnati	» 3
2. Cap. La condizione giuridica dei minori stranieri	» 9
2.1. “Come la foce di un fiume dove l’acqua dolce e quella salata si toccano confondendosi e scontrandosi”	» 9
2.2. I minori non accompagnati	» 13
2.3. I minori accompagnati	» 16
3. Cap. I minori stranieri non accompagnati in Italia: un fenomeno in “movimento”	» 21
3.1. Quanti sono, da dove provengono, quanti anni hanno?	» 22

3.2. Dove vivono? Quale permesso di soggiorno posseggono?.....	pag. 26
4. Cap. ANCI: un'indagine territoriale.....	» 31
4.1. Obiettivi e metodologia dell'indagine.....	» 32
4.2. Analisi dei dati	» 33
4.2.1 Dati generali sul fenomeno a livello nazionale.....	» 35
4.2.2 Analisi del fenomeno nella dimensione regionale.....	» 39
4.2.3 Analisi del fenomeno a livello comunale ...	» 42
4.3. Focus sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.....	» 44
5. Cap. Minori che attraversano silenziosamente i vulnerabili confini: ricerche sui percorsi di integrazione e devianza dei minori stranieri non accompagnati in Italia	» 51
5.1. Chi sono, perché emigrano?.....	» 52
5.2. Come arrivano in Italia?.....	» 53
5.3. Dove arrivano, chi incontrano	» 54
5.4. I gruppi di socializzazione: vettori di opportunità lecite e illecite	» 56
5.5. Solitudine e vulnerabilità	» 57
6. Cap. Conclusioni	» 59
Allegati	
1. Tavola A – La cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati per regione	» 65
2. Tavola B – Dettaglio nei Comuni con più di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003	» 66
3. Tavola C – Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003.....	» 67
4. Questionario.....	» 68

PARTE II

**ATTI – Minori stranieri non accompagnati:
seminario tecnico inter-istituzionale – 27 settembre 2005 pag. 71**
A CURA DI CAMILLA ORLANDI

MATTINA

- FABIO STURANI, *Sindaco di Ancona, Vice Presidente dell'ANCI
con delega sull'immigrazione* » 73
Breve relazione introduttiva sul fenomeno
e sulle difficoltà di intervento a livello locale
- MAURIZIO SILVERI, *Presidente del Comitato per i minori stranieri* » 79
Il fenomeno a livello nazionale: ruolo del CMS
alla luce degli sviluppi recenti della normativa.
- PASQUALE ANDRIA, *Presidente dell'Associazione Magistrati
per i Minorenni e la Famiglia* » 83
Coordinamento tra normativa in materia di tutela minorile
e legislazione in materia di immigrazione
- VALTER CRUDO, *Vice prefetto, Direttore, Ufficio affari generali
e giuridici, Direzione centrale Immigrazione, della polizia
e delle frontiere, Ministero dell'Interno* » 90
Titoli di permanenza in Italia dei minori e possibilità
di conversione al compimento della maggiore età:
problematiche e possibili soluzioni
- SERENELLA PESARIN, *Direttore Generale, Direzione Giustizia
minorile, Ministero della Giustizia* » 103
Aspetti patologici del fenomeno: i minori non accompagnati
e il circuito penale
- Discussione** » 115
Interventi di rappresentanti dei Comuni di Torino, Tavagnacco,
Bologna, Napoli, Bolzano

POMERIGGIO

ANDREA STUPPINI, *Responsabile del Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione Sociale, Assessorato alla politiche sociali – Regione Emilia-Romagna* pag. 128
L'integrazione in Italia e nelle aree d'origine:
il ruolo delle Regioni

LAURA BALDASSARRE, *Responsabile Area Diritti dell'infanzia, UNICEF Italia* » 135
Le indicazioni internazionali in materia di minori stranieri non accompagnati

MIOARA DINU, *Segretario generale dell'Autorità nazionale per la protezione dell'infanzia della Romania* » 142
Aree d'origine: possibili interventi di prevenzione del fenomeno e sostegno dei percorsi di reintegrazione dei minori

ANNA LIBRI, *Vice Direttrice, Servizio Sociale Internazionale – SSI* » 146
Indagini familiari e progetti di reinserimento nelle aree d'origine: l'esperienza sul campo

Discussione

Interventi dei rappresentanti dei Comuni di Genova, Ancona, Roma, Fano, Venezia; Regione Friuli Venezia Giulia; Coordinamento Pronto Intervento Minori » 154

Conclusioni » 175

FABIO STURANI, *Sindaco di Ancona, Vice Presidente dell'ANCI con delega sull'immigrazione*

PRESENTAZIONE DELLA COLLANA EDITORIALE ANCI

Di Arturo Bianco

(coordinatore della collana)

Siamo ad un nuovo volume delle pubblicazioni della collana editoriale Anci nella sua rinnovata veste.

La scelta di dedicare questo volume alle attività svolte dai comuni in favore dei minori non accompagnati non è casuale. Essa deriva dal rilievo che per l'associazione assume il tema delle iniziative di carattere sociale assunte dai municipi, iniziative che assumono sempre più una importanza centrale per l'attività dei municipi e che ne qualificano il ruolo.

Alla base della collana editoriale dell'Anci vi la duplice volontà di accompagnare e sostenere, anche sul terreno degli approfondimenti, da un lato la battaglia politica ed istituzionale tesa a fare valere le legittime richieste degli amministratori e degli operatori dei comuni di essere messi nelle migliori condizioni per potere svolgere il proprio mandato e la propria attività al servizio delle comunità amministrate e, dall'altro lato, di supportare concretamente la loro attività quotidiana. Una duplice ispirazione, dunque, che non vuole dimenticare le ragioni della cultura autonomistica, anzi vuole contribuire a dare ad esse radici sempre più solide e un maggiore smalto innovativo, e che vuole offrire un aiuto concreto alle difficoltà quotidiane degli amministratori, dei segretari, dei direttori generali, dei dirigenti, dei responsabili e dei dipendenti delle amministrazioni locali nella interpretazione e nella applicazione delle norme di legge, dei contratti, della prassi amministrativa e delle sentenze.

Tutti coloro che operano, a vario titolo, nei comuni conoscono le difficoltà che nascono dalla interpretazione ed applicazione delle novità che piovano, pressochè quotidianamente sulle loro teste. E come a fronte di tali novità, non ci si possa fermare un attimo a riflettere, perché i servizi devono essere erogati senza interruzioni e perché, legittimamente, i cittadini e gli utenti pretendono una qualità sempre elevata e maggiore delle attività comunali. Ed ancora di quanto frequentemente maturino condizioni di difficoltà impreviste e spesso delle vere e proprie emergenze. Cioè di come operare nei comuni significhi stare sempre in prima linea.

Ed ancora della sostanziale "solitudine" degli amministratori, dei segretari, dei direttori generale, dei dirigenti, dei responsabili e dei dipendenti nel dovere assumere, nella specificità dei propri ruoli, iniziative immediate che, spesso, si riferiscono a situazioni completamente inedite.

E di come queste difficoltà si presentino in misura ancora maggiore nei tanti piccoli comuni del nostro paese, realtà in cui si sommano la gracilità delle strutture organizzative e la rigidità e ristrettezza delle risorse finanziarie, di quelle strumentali e di quelle umane che sono disponibili.

La collana editoriale dell’Anci vuole offrire ad essi un supporto operativo, è cioè uno “strumento di servizio”, oltre che dare corpo al rilancio della cultura autonomista e sostegno alle iniziative dell’Associazione. Certo non ha la pretesa di essere la panacea, ma la ambizione di essere concretamente utile sì. Tanto più perché si inserisce nell’ambito di numerose iniziative che l’Associazione dei comuni ha assunto, sta assumendo ed assumerà in questa direzione, sia direttamente che attraverso i propri strumenti operativi. Iniziative che utilizzano una ampia gamma di strumenti: oltre ai volumi si ha la erogazione in via telematica di informazioni, di notizie e di commenti; la risposta ai quesiti; la fornitura di documentazione; la diffusione di periodici di commento ed approfondimento etc.

Ed accanto alla attività di supporto vi è la ambizione, come dicevamo prima, di dare vita ad uno strumento che consenta alla cultura autonomistica di avere una sede di confronto, di dibattito e di approfondimento. E potere così dare una nuova linfa alle iniziative tese a creare un humus sempre più fertile per le iniziative autonomistiche.

Attraverso questo strumento si vuole inoltre fornire una occasione per mettere in circolo le esperienze che maturano nei comuni e negli altri enti locali, in modo da consentire lo scambio ed una positiva “contaminazione”.

Una ulteriore ambizione della collana è quella di contribuire a creare un contatto più diretto con i cittadini, per diffondere la conoscenza delle importanti attività che i comuni realizzano, soprattutto nella erogazione dei servizi. In tale ambito vogliamo stabilire, in particolare, un rapporto sempre più diretto ed immediato con i ragazzi ed i giovani.

La collana editoriale dell’Anci si suddivide in tre filoni, che sono immediatamente distinguibili per i diversi colori delle copertine:

- “manuali”, attraverso cui vogliamo assicurare un approfondimento operativo sui singoli temi;
- “prima applicazione”, attraverso cui vogliamo garantire un supporto immediato, una sorta di pronto soccorso, in particolare dinanzi ad elementi di novità ed a condizioni che riteniamo richiedano una presenza immediata;
- “studi e ricerche”, attraverso cui vogliamo approfondire gli elementi di conoscenza e di riflessione.

L’iniziativa vede il pieno coinvolgimento di tutte le articolazioni del sistema Anci, a partire dalla società Anci Servizi che si è assunta l’onere di essere l’editore della collana editoriale.

PREFAZIONE

Il valore aggiunto che l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani può mettere in campo, nel suo operare quotidiano nel campo dell'immigrazione, si gioca essenzialmente su due sue prerogative di fondo. La prima è la possibilità di allontanarsi temporaneamente dal piano più strettamente operativo/gestionale per abbracciare, con una prospettiva più ampia, la molteplicità di approcci che a livello locale vengono attivati nell'affrontare le diverse questioni, tentando di operarne una sintesi che renda l'intervento delle amministrazioni comunali in campo migratorio *leggibile* e quindi, in una qualche misura, *programmabile* e *sostenibile* nel quadro di politiche nazionali; la seconda è quella di essere un funzionale "conduttore" di comunicazione e confronto inter-istituzionale per conto dei suoi associati, sia essa formale (nell'ambito della Conferenza unificata, delle commissioni interministeriali etc. ...) o informale (seminari, convegni, pubblicazioni).

I due materiali qui pubblicati, "Minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità sociale e politiche di accoglienza – Presentazione degli esiti dell'indagine territoriale curata dall'ANCI" e gli "Atti del seminario tecnico inter-istituzionale" che costituiscono, insieme, il primo **Rapporto ANCI sui Minori stranieri non accompagnati**, rappresentano bene questa doppia vocazione.

Il primo testo presenta, nel quadro di un'attenta analisi del fenomeno in chiave sociologica e giuridica, i dati raccolti nell'ambito della rilevazione del fenomeno dei minori sull'intero territorio nazionale, effettuata dall'Ufficio immigrazione su mandato della Commissione immigrazione dell'ANCI. L'indagine è stata effettuata con l'obiettivo di acquisire elementi di conoscenza relativi agli aspetti sia quantitativi che qualitativi dell'accoglienza e, più in generale, della gestione della presenza di questi minori a livello territoriale. All'origine dell'indagine c'è la consapevolezza che la mancanza di dati certi e aggiornati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati sia uno degli elementi che, impedendone di fatto una lettura complessiva e di carattere nazionale, influisce negativamente sulla possibilità di esprimere una politica *comune* di governo, lasciando gli enti locali ad affrontare in solitudine sia il carico economico per l'erogazione di servizi sia i problemi legati all'interpretazione dell'ambigua legislazione di riferimento. Particolare attenzione è stata rivolta al tentativo di completare il quadro di ciò che sappiamo

dei minori con qualche prima, seppure parziale, informazione sulle aree di provenienza. La pubblicazione vuole rappresentare, anche, una restituzione e un sentito ringraziamento ai 2396 Comuni che hanno reso possibile il lavoro, inviandoci i questionari compilati.

La seconda parte riporta gli atti del seminario organizzato dall' ANCI lo scorso autunno con l'obiettivo di avviare per la prima volta un confronto pubblico tra i rappresentanti di gran parte delle istituzioni internazionali, nazionali, e locali maggiormente coinvolte nella gestione del fenomeno: dal Ministero del Welfare, a quello dell'Interno e Giustizia, alle Regioni, ai Tribunali minorili, all'UNICEF. Anche in questo caso, abbiamo voluto riservare un'attenzione particolare ai territori di cui i minori sono originari, invitando a prendere parte all'incontro le istituzioni di riferimento dei paesi d'origine e le organizzazioni impegnate nelle attività di indagine familiare. L'iniziativa è stata certamente qualificata dall'alto livello tanto dei relatori quanto dell'uditorio, formato da esperti e funzionari pubblici locali, regionali e dell'amministrazione centrale, impegnati da tempo nella complessa gestione del fenomeno. Il loro apporto è stato determinante per orientare la discussione su un piano di concretezza, alla ricerca di strumenti operativi che potessero facilitare il difficile lavoro quotidiano. Un ringraziamento sentito va altresì alla Direzione Immigrazione del Ministero del Lavoro e in particolare a Maurizio Silveri, Presidente del Comitato Minori Stranieri, e a Mauro Valeri, senza la cui partecipe adesione l'iniziativa non avrebbe visto la luce.

La sintesi delle riflessioni avviate a partire dagli esiti dell'indagine e svolti nell'ambito del seminario viene riportata nelle conclusioni, affidate al Sindaco di Ancona, Fabio Sturani, che ha presieduto ai lavori in qualità di delegato dell' ANCI per l'immigrazione. Con la stessa attenzione alla concretezza e all'operatività, queste ultime pagine vengono dedicate, anche con il pensiero rivolto al nuovo Governo, alla identificazione delle criticità da affrontare prioritariamente e alla individuazione di alcune soluzioni possibili, sia in termini più strettamente normativi che in ambito operativo/progettuale, a partire da due *idee-forza* che rappresentano in qualche modo il piano di lavoro dell' ANCI per il futuro e che fanno entrambe leva sul prezioso concetto di **rete**: la nascita di un Sistema Nazionale per i minori stranieri non accompagnati che sappia coordinare e mettere in rete le buone prassi adottate a livello locale e la costruzione di Reti Sociali Transnazionali che mettano in contatto e permettano una collaborazione fattiva e sistematica tra territori di origine e di arrivo dei minori.

Ci auguriamo, infine, che questo lavoro possa rappresentare solo il primo di una serie di appuntamenti che, sotto il nome di “Rapporto ANCI sui Minori stranieri non accompagnati” facciano il punto su un fenomeno così importante per la vulnerabilità dei soggetti coinvolti e così gravoso in termini di gestione per le amministrazioni locali.

LUCA PACINI
*Responsabile dell'Ufficio Immigrazione
e Diritto d'Asilo dell'ANCI*

PARTE I

**MINORI STRANIERI
NON ACCOMPAGNATI
TRA VULNERABILITÀ
SOCIALE E POLITICHE
D'ACCOGLIENZA**

Esiti dell'indagine territoriale
curata dall'ANCI

di
Monia Giovannetti

CAP. 1 – PERCORSI ANTICHI E MODERNI DELLA MIGRAZIONE MINORILE: DAI PICCOLI SUONATORI D'ORGANETTO AI MINORI NON ACCOMPAGNATI

Nella storia d'Italia la consuetudine ad emigrare in giovanissima età ha origini antiche con particolare accentuazione nel corso dell'800. Come narrano gli storici dell'emigrazione italiana “nelle compagnie di artigiani che già in età moderna si riversavano periodicamente nelle città al di là delle Alpi per offrire i loro servizi o manufatti – venditori di passamanerie, spazzacamini, ramai, impagliatori di sedie, bottai, chiodai, stucchinai e arrotini – i minorenni erano sempre presenti. Nelle zone appenniniche e nelle vallate alpine i bambini, a partire dai 10 anni, venivano consegnati a suonatori e artigiani in base ad un contratto della durata di 30 mesi. Poiché non mancavano casi di fanciulli abbandonati o dispersi che non facevano ritorno al paese, le comunità, e in primo luogo le madri, cercavano di esercitare il loro controllo sulla moralità e l'affidabilità dei padroni ed è ragionevole pensare che la maggior parte dei contratti venisse rispettata. Nei decenni successivi all'Unità, tuttavia, il lento declino dei mestieri artigiani e l'impoverimento di larghe zone della penisola, aprirono la via ad un più duro sfruttamento dei fanciulli, ai maltrattamenti, all'incetta. L'attività che più di ogni altra suscitò sdegno e commozione nell'opinione pubblica fu quella dei piccoli suonatori ambulanti, descritti e compianti come piccoli schiavi. Alla fine del secolo i suonatori d'organetto erano i più noti fanciulli lavoratori d'Europa ed erano stati oggetto di numerose inchieste. Il personaggio del fanciullo maltrattato, costretto a mendicare per le vie da un padrone crudele apparve, tra gli altri, nei romanzi di Dickens, Dostoevskij, Poe ed anche in Italia fu il protagonista di molti racconti e romanzi di accentuato sentimentalismo”².

A partire dalla fine dell'800, lo sviluppo industriale, il nuovo contesto dell'emigrazione di massa e le limitazioni imposte ai mestieri erranti eliminarono progressivamente l'emigrazione di girovaghi e suonatori. Queste figure vennero sostituite dai venditori di gelati e castagne, i figurinai aprirono piccole botteghe, i lustrascarpe iniziarono a prestare la loro attività presso barbieri e l'attività dei vetrai divenne fissa. Molti

² *Percorsi dell'emigrazione minorile* di B. Bianchi, in *Storia dell'emigrazione italiana* a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, Donzelli Editore, 2002.

minori migrarono per esercitare dei *mestieri* (arrotino, calzolaio, spazzacamino) o per occuparsi nei lavori agricoli, ma soprattutto dai primi decenni del novecento il lavoro minorile tese a spostarsi sempre più verso il settore dell'industria. I bambini e gli adolescenti italiani, si "mescolavano" agli adulti nelle fornaci della Baviera, nei cantieri edili svizzeri, nelle miniere di sale austriache, nelle cave di gesso in Francia, così come nei lavori stradali e ferroviari delle principali città d'Europa. A questi giovani maschi, si aggiunsero ben presto le giovani immigrate stagionali, precarie e sommerse, che partivano dall'Italia per divenire operaie di fabbrica, domestiche, cucitrici³.

Oggi, a meno di un secolo dalla partenza di "piccoli" suonatori, figurinai e spazzacamini, l'Italia è interessata dal fenomeno dei minori migranti, per essere divenuta, insieme ad altri paesi dell'Unione Europea, luogo di approdo di adolescenti e fanciulli che migrano dai loro paesi nel tentativo di migliorare le loro condizioni di vita. La presenza di minori di origine straniera nel nostro Paese ha acquistato una visibilità più accentuata all'inizio degli anni novanta, in relazione all'arrivo di minori dai paesi dell'Europa dell'Est e dei Balcani a seguito del deterioramento della situazione sociale, economica e politica⁴, e assunto, progressivamente, un ruolo rilevante nel discorso sull'immigrazione e parallelamente nel panorama degli interventi sociali.

Sono, infatti, varie e differenziate le situazioni socio-giuridiche nelle quali si trovano i minori presenti in Italia, così come lo sono le norme di riferimento e conseguentemente le possibilità di assistenza prevista da parte degli enti locali. Parlare di minori stranieri significa riferirsi ad un panorama composito in cui sono presenti una molteplicità di tipologie: minori stranieri nati da cittadini stranieri; minori stranieri che sono stati migranti in un tempo più o meno recente, giungendo in Italia assieme ai genitori o successivamente in base al ricongiungimento familiare, minori richiedenti asilo o rifugiati, ed ancora minori stranieri accolti temporaneamente provenienti da paesi colpiti da guerre civili, carestie o catastrofi ecologiche. A questi si aggiungono i minori in condizione di irregolarità, i minori in condizione di clandestinità ed infine i *minori che intraprendono il viaggio migratorio da soli e dunque che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di*

³ *Suonatori, girovaghi e lavavetri. Emigrazione e immigrazione dei minori nella storia d'Italia*, di B. Bianchi, M. Ermacora, in il Calendario del popolo, n. 676, giugno 2003, Teti Editore.

⁴ *Le esperienze ignorate*, a cura di G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi, F. Angeli Editore, 2002.

altri adulti. Quest'ultima situazione viene definita nella legislazione italiana e internazionale "minore non accompagnato"⁵, mentre in alcuni paesi europei viene utilizzata, per riferirsi alla medesima situazione, la locuzione "minori separati"⁶.

I suonatori d'organetto moderni sono dunque i **minori stranieri non accompagnati**, quei ragazzi che la legislazione internazionale definisce come "cittadini di stati terzi di età inferiore ai 18 anni che facciano ingresso nei territori dell'Unione non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non siano effettivamente presi in custodia da tali soggetti"⁷ e che la legislazione nazionale tratta come "minori non aventi cittadinanza italiana o d'altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si ritrovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi d'assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o d'altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano"⁸. Oltre ai minori completamente soli, rientrano in tale definizione anche i minori che vivono con adulti diversi dai genitori (inclusi parenti entro il quarto grado), che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

⁵ All'interno della definizione giuridica "minore non accompagnato", occorre distinguere tra il "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "*minore presente non accompagnato*" e "minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello stato" di seguito denominato "*minore accolto*". Nel primo caso, si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, 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. Nel secondo caso, si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, di età superiore ai sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e accompagnamento. In base al regolamento del Comitato per i minori stranieri (D.P.C.M. 535/99) è definito "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato" il minore che si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili, e dunque oltre ai minori completamente soli, rientrano in tale definizione anche i minori affidati di fatto ad adulti (compresi parenti entro il quarto grado) che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

⁶ Aoyte, Wendy, *Separated children coming to Western Europe – Why they travel and how they arrive*, Save the Children, 2000; Smith, T. (2003), *Separated Children in Europe. Policies and practices in European Union Member States: A comparative analysis*, in Save The Children/UNCHR.

⁷ Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997.

⁸ Art. 1, comma 2 del DPCM 535/99; D.P.R. 303/2004, art. 1.

La definizione di “minore straniero non accompagnato” compare per la prima volta nella legislazione italiana nel 1993⁹. Da allora la normativa italiana in materia si è molto evoluta e i minori non accompagnati sono divenuti destinatari di una pletora di interventi normativi ed amministrativi: in quanto *minori*, in quanto *sol*i, in quanto *stranieri*. La loro presenza, seppur irregolare, in Italia e la loro artificiosa qualificazione giuridica li hanno resi protagonisti di alcuni emblematici paradossi giuridici – come si evidenzierà nel capitolo seguente – oltre che titolari di drammatici “diritti a termine”¹⁰. Il dibattito giurisprudenziale si è per ciò, negli ultimi anni, intensificato, ha coinvolto esperti del settore e tante sono state le questioni di legittimità sollevate in merito alle disposizioni che regolano la presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia¹¹, rendendo la materia sempre più “intrattabile”¹² a causa della “coesistenza nell’ordinamento giuridico di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, che danno luogo a enormi difficoltà di orientamento e, conseguentemente, a prassi giudiziarie le più disparate”¹³. Non si è esitato a definirla un vero e proprio “guazzabuglio” normativo, dove gli operatori sociali e giudiziari si muovono “secondo prassi più o meno consolidate (perlopiù a livello locale *ndr*), dall’origine incerta e dalla perdurante legittimità quantomeno dubbia”¹⁴, innanzitutto sotto il profilo costituzionale¹⁵.

Oltre ai problemi definitivi e alla formulazione del sistema normativo di riferimento, la presenza di minori non accompagnati ha richiesto, l’aggiunta di risposte adeguate di assistenza e di protezione, nonché di meccanismi specifici che possano incentivare processi di inserimento e di integrazione sociale¹⁶. Come vedremo nel corso del quarto e quinto

⁹ Una circolare del Ministero dell’Interno disponeva che per i minori stranieri non accompagnati la competenza della Magistratura minorile su tutti i provvedimenti della Pubblica Amministrazione e ribadiva per questi minori la necessità di un rilascio di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi della Legge 30/1990.

¹⁰ R. Rossolini, in *Dignitas*, n. 7, 2005.

¹¹ L. Miazzi, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell’integrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, 3, p. 68.

¹² Giancristoforo Turri, *I bambini stranieri non accompagnati*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 3, Franco Angeli.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Lorenzo Miazzi, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 3, Franco Angeli.

¹⁵ W. Citti, *I minori stranieri non accompagnati tra tutela in Italia e rimpatrio*, articolo consultabile sul sito Progetto “Atlante” della Provincia di Torino.

¹⁶ Come prevede all’art. 3 la Convenzione sui Diritti del Fanciullo di New York del 20 novembre 1989 qualunque sia la condizione di questi minori, occorre attenersi al loro interesse

capitolo, in cui verranno presentati i dati relativi all'indagine Anci sugli interventi di tutela adottati dagli enti locali e le ricerche sociologiche svolte in questi ultimi anni, l'emersione del fenomeno ha messo in evidenza come questo rappresenti di fatto una realtà particolarmente complessa sia dal punto di vista operativo che ideologico. I minori stranieri non accompagnati hanno posto, in termini gestionali, delle sfide operative e sociali che il sistema politico e di *welfare* non potevano forse né prevedere né contenere. I governi locali, soprattutto, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, si sono trovati improvvisamente a gestire una realtà situata nel punto di intersezione di due importanti questioni: la protezione ed il sostegno dei minori d'età – sancita dalla legislazione internazionale e nazionale in materia di tutela dei minori – ed il contenimento dei flussi migratori.

superiore, e dunque prevedere interventi sociali ed educativi in grado di accompagnare la loro crescita ed il loro sviluppo umano.

CAP. 2. – LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI MINORI STRANIERI*

La situazione legale dei minori stranieri non accompagnati in Italia prende in considerazione prioritariamente due elementi: la minore età, e dunque la normativa relativa alla protezione dei giovani, e il fatto d'essere migranti, pertanto soggetti al riconoscimento di diritti e doveri da parte delle leggi relative agli stranieri. In questo capitolo, dopo avere nel primo paragrafo tracciato il difficile quadro normativo, affronteremo nei seguenti, la disciplina che regola lo *status* dei minori migranti attraverso “istantanee” che hanno l'obiettivo di rappresentare lo stato dell'arte alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali più recenti. Si offrirà un quadro completo, che comprende sia la situazione dei minori stranieri *accompagnati* che quella relativa ai *non accompagnati*. La ragione sta nel “confine mobile” tra le due situazioni, o meglio la condizione di un minore non accompagnato diviene di minore accompagnato dal momento in cui siano stati, nel frattempo, adottati provvedimenti atti a modificare il suo *status* giuridico (es. provvedimento di affido).

2.1. “Come la foce di un fiume dove l'acqua dolce e quella salata si toccano confondendosi e scontrandosi”.....

“Un giudice ha definito la condizione giuridica del minore straniero come la foce di un fiume dove l'acqua dolce e quella salata si toccano confondendosi e scontrandosi, infatti la condizione del minore si tocca e si confonde con quella dello straniero. A seconda del luogo dove il minore straniero si trova ‘la marea oscilla ora verso il mare ora verso il fiume, a volte l'acqua salata del problema degli stranieri indurisce la legislazione minorile e a volte l'acqua dolce del trattamento dei minori ammorbidisce quello dello straniero’¹⁷. Questa metafora, presa in prestito da un operatore del diritto, è stata utilizzata in un intervento da un operatore sociale per rendere l'idea della complessità e delle contraddi-

* Ha collaborato alla stesura del presente capitolo Daniela Consoli.

¹⁷ Laura Marzin, Ufficio Minori Stranieri Comune di Torino, Migrare da soli: tra vulnerabilità e autonomia, in “La difficoltà di crescere: minori stranieri e tutela”. Atti del corso ottobre-dicembre 2003, Provincia di Milano – Farsi Prossimo.

zioni in cui si muovono gli operatori che si occupano di minori stranieri, ed in particolare dei non accompagnati.

Infatti, il trattamento giuridico del minore straniero costituisce, per il sociologo del diritto (ma molto meno per gli operatori), un terreno interessante, essendo al confine fra due legislazioni contrapposte: l'una di favore, quella improntata ai principi di protezione e sostegno dei minori; e l'altra, quella legata alla legislazione sullo straniero, di sfavore, marcata da principi di controllo e difesa¹⁸. Il risultato è per l'appunto una marea di acqua dolce e salata, in cui "le fonti normative di riferimento sono all'incrocio fra due legislazioni speciali che toccano trasversalmente tutti i campi della legislazione"¹⁹.

Il quadro normativo a livello internazionale è ben articolato, i minori stranieri, anche se entrati clandestinamente in Italia, sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ratificata in Italia e resa esecutiva con legge n. 176/91, che si applica a tutti i minori senza discriminazioni. In particolare, la Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il "superiore interesse del minore". Inoltre, la Convenzione sui diritti del fanciullo riconosce a tutti i minori il diritto alla protezione, il diritto allo sviluppo (fisico, mentale, spirituale, morale e sociale) e il diritto alla partecipazione (ovvero il diritto di esprimere la propria opinione e che tale opinione sia tenuta in considerazione, tenendo conto dell'età e del grado di maturità).

La normativa italiana, a sua volta, garantisce ai minori stranieri non accompagnati il massimo della protezione e tutela, applicando le norme riguardanti il *collocamento in luogo sicuro* del minore che si trovi in stato di abbandono²⁰; ove la competenza in materia di assistenza dei minori stranieri è attribuita, come per i minori italiani, all'ente locale che deve provvedere all'accoglienza del minore in una comunità di pronta accoglienza o altra struttura idonea²¹. Così, come le norme che riguardano l'*affidamento* del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a una famiglia o a una comunità. L'affidamento 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

¹⁸ L. Miazzi, *I nuovi cittadini*, Convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri, www.minoriefamiglie.it, 2004.

¹⁹ L. Miazzi, op. cit. *supra*.

²⁰ Codice civile art. 403.

²¹ D.P.R. 616/77; legge 328/2000.

ce Tutelare (affidamento consensuale)²². L'altro istituto di protezione previsto e contemplato dal diritto minorile riguarda l'apertura della *tutela* per il minore i cui genitori non possano esercitare la potestà²³. Dunque ogni minore straniero non accompagnato deve essere *segnalato* alla *Procura* della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, se il minore è in stato di abbandono²⁴ o è accolto da un adulto che non è suo parente entro il quarto grado²⁵ e al *Giudice Tutelare*, per l'apertura della *tutela*²⁶.

Come vedremo in seguito, la disposizione dell'affidamento e l'apertura della tutela hanno importanti conseguenze rispetto all'ottenimento del permesso di soggiorno per il minore straniero non accompagnato nonché relativamente alla possibilità per il minore di presentare ricorsi.

I minori stranieri non possono essere espulsi, salvo che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (in tal caso il provvedimento di espulsione deve essere adottato dal Tribunale per i minorenni), così come non possono essere trattenuti nei centri di permanenza temporanea né nei centri di identificazione.²⁷

Inoltre, al minore straniero non accompagnato si applicano, tra le altre, le disposizioni previste dalla normativa sull'immigrazione²⁸ e in particolare quelle relative al regolamento²⁹ che, in applicazione del decreto legge 286/98 art. 33, ha istituito il Comitato per i minori stranieri e definito all'art. 1 comma 2 la tipologia del "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato".

Ogni minore non accompagnato, dunque, deve essere, oltre agli organi già detti sopra, segnalato al *Comitato per i minori stranieri*³⁰, organo amministrativo centrale, ai fini del censimento³¹, dell'avvio delle indagini familiari e della vigilanza sulle modalità del soggiorno (ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo,

²² Legge 184/83 art. 2 e segg.

²³ Art. 343 Codice civile e segg., Legge 184/83 art. 3.

²⁴ Legge 184/83, art. 9, c. 1; D.P.R. 394/99, art. 28.

²⁵ Legge 184/83, art. 9, c. 4.

²⁶ Art. 343 Codice civile.

²⁷ D.P.R. 303/2004; Direttiva del Ministro dell'Interno del 30 Agosto 2000.

²⁸ T.U. sull'immigrazione 286/98 e successive modificazioni, Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" oltre alle Risoluzioni, direttive e circolari.

²⁹ D.p.c.m. 535/99.

³⁰ D.p.c.m. 535/99 art. 1, 2 e 5.

³¹ Ex art. 2 e 4 D.P.C.M. 535/99, il Comitato ha il compito di curare l'elaborazione e la diffusione delle informazioni contenute nella banca dati sui minori stranieri non accompagnati presenti in Italia.

dato che i minori non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nella competenza del Comitato)³². Inoltre la segnalazione circa la presenza di un minore non accompagnato deve giungere anche alla rappresentanza diplomatico-consolare del paese d'origine del minore, per informarla dei provvedimenti di tutela del minore adottati³³. Gli stessi obblighi di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Comitato per i minori stranieri sussistono in capo alle Forze dell'Ordine e agli altri pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità.³⁴

Il Comitato accerta lo *status* di minori non accompagnati e promuove la ricerca dei familiari dei minori (avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni pubbliche e di organismi nazionali e internazionali con i quali il Dipartimento per gli Affari Sociali può stipulare convenzioni) e dispone il *rimpatrio assistito*³⁵. Secondo la legge il Comitato avrebbe il compito di verificare e dunque “decidere” se in nome del superiore interesse del minore, ai fini di tutela dei suoi diritti, il minore debba essere ricongiunto alla sua famiglia nel paese d'origine mediante il rimpatrio assistito oppure debba restare in Italia. Il rimpatrio del minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato, può avvenire previo eventuale nulla osta dell'autorità giudiziaria nel caso in cui risulti instaurato a carico del minore un procedimento giurisdizionale e salvo che esistano inderogabili esigenze processuali³⁶.

Pur apparendo, ad un primo sguardo, chiara la procedura da seguire in caso di minore non accompagnato, l'applicazione pratica è stata pervasa da molteplici dubbi interpretativi. Inoltre, come già si accennava precedentemente, la poca chiarezza e il lungo periodo di attesa del Regolamento di Attuazione della Legge 189/2002 hanno reso la normativa suscettibile di interpretazioni: la prassi rispetto alle procedure che riguardano l'identificazione, l'accoglienza e l'integrazione del minore straniero non accompagnato sono differenti da regione a regione. La **diversità delle procedure** si evidenzia, ad esempio, nei provvedimenti dei Tribunali per i minorenni rispetto all'affidamento e all'apertura di tutela. Alcuni dispongono l'affidamento per tutti i minori non accompagnati segnalati, alcuni solo per gli infra-quattordicenni, mentre altri

³² D.P.C.M. 535/99, artt. 1, 2 e 5

³³ T.U. 286/98, art. 2, c. 7; D.P.R. 394/99, art. 4, c. 4

³⁴ Legge 184/83, art. 9, c. 1; D.P.C.M. 535/99, art. 5, c. 1

³⁵ D.P.C.M. 535/99, art. 7, c. 1

³⁶ Art. 33 comma 2 bis, così come modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 113 del 13.4.99.

ancora non dispongono affidamenti per alcun minore non accompagnato sostenendo, in contrasto con la legge italiana sugli affidamenti, che la competenza sia del Comitato per i Minori Stranieri³⁷. Le possibilità di integrazione dei minore stranieri viene ostacolata, oltre che dalla normativa poco chiara e dalla prassi, anche dai **ritardi** nei rilasci di provvedimenti di tutela e/o affidamento, che costituiscono requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno³⁸.

2.2. *Minori non accompagnati*

Come si è visto, l'art. 33 comma 1 della l. 184/83, nel recepire le fonti di Diritto Internazionale, vieta l'ingresso in Italia ai minori stranieri privi di visto ovvero non accompagnati dai genitori o da parenti entro il quarto grado.

In maniera più specifica, la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26.6.97 fornisce la definizione di minore non accompagnato: il minore non avente cittadinanza di uno Stato dell'Unione che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio di uno di detti Stati privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento statale.

Quella del minore straniero non accompagnato è una condizione che può essere categorizzata sulla base di una posizione iniziale e temporanea; il nostro ordinamento infatti prevede una serie di interventi a tutela del minore, anche ad iniziativa d'ufficio, che dovrebbero portare, in tempi relativamente brevi, all'individuazione di una figura, persona fisica o struttura, in grado di garantire un ambiente familiare idoneo o comunque un sostegno ed un rappresentante legale, facendo così rientrare la situazione nella "normalità" dei casi sotto descritti.

La disciplina normativa introdotta in Italia in materia ha invece considerato il minore straniero non accompagnato in termini di stabilità, approntando dei rimedi di regolamentazione del fenomeno divenuti con le modifiche legislative del 2002 particolarmente complessi e inevitabilmente non rispondenti alla situazione sostanziale ed all'interesse del minore stesso.

³⁷ I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Italia 2001.

³⁸ Si veda in proposito il "Primo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia". Anno 2004 – 2005.

Anzitutto, è stato creato in Italia il Comitato per i minori stranieri, istituito ai sensi dell'art. 33 d. lgs. 286/98 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una prima considerazione non può che riguardare il fatto che il Comitato si inserisce e si sovrappone alle figure istituzionali tradizionalmente competenti in materia minorile, ovvero il Tribunale per i Minorenni, il Giudice Tutelare, ed i Servizi Sociali.

La legislazione in materia prevede in sostanza che il minore non accompagnato presente in Italia senza titolo di soggiorno non è espellibile, ai sensi dell'art. 19 comma 2 lett. a) citato, ma viene segnalato al Comitato, che espleta le indagini sui familiari nel Paese d'origine al fine di verificare se sussistano le condizioni per un rimpatrio assistito, ovvero se sia opportuno un percorso di protezione ed integrazione.

Durante l'espletamento di dette indagini, al minore viene rilasciato un permesso *per minore età*.

Successivamente, al minore può essere rilasciato un permesso di soggiorno per integrazione sociale e civile, ai sensi dell'art. 11 comma 1 lett. c-*sexies*) D.P.R. 394/99.

Risultano già evidenti le sovrapposizioni con la normativa ordinaria: segnalazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, affidamento a struttura o a singolo, nomina di tutore, e conseguente rilascio di permesso di soggiorno per affidamento.

Al compimento della maggiore età, il minore non accompagnato dovrà rientrare nel Paese d'origine, salva l'applicazione dell'art. 32 commi 1-bis e 1-ter d. lgs. 286/98, introdotti dalla l. 189/02, c. d. Bossi-Fini.

Queste disposizioni prevedono la possibilità di conversione del permesso posseduto durante la minore età, “semprechè non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'art. 33, ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 52 D.P.R. 394/99”; “l'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato”.

Detta disciplina, che nella sostanza esclude in radice la possibilità di proseguire il percorso di integrazione in Italia a tutti i minori giunti sul territorio nazionale ad un'età superiore ai quindici anni, risulta *ictu oculi* condizionata al verificarsi di condizioni così “onerose” da renderne difficile la concreta applicabilità.

Deve peraltro sottolinearsi che tale modifica legislativa è intervenuta successivamente alla sent. n. 198/03 della Corte Costituzionale, di cui si è detto sopra, con un ritorno della P.A. al rifiuto della conversione del permesso di soggiorno ai cittadini stranieri che durante la minore età erano affidati senza formali provvedimenti giudiziari.

Tale prassi è stata avallata dal Ministero dell'Interno, che con circolare n. 400/AA/P/12.214.32 del 23.10.03 ha rilevato che la sentenza della Corte Costituzionale “fa riferimento alla legislazione in vigore prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002”.

Attualmente, l'orientamento del Consiglio di Stato ha chiarito che i commi 1-bis e 1-ter dell'art. 32 non si applicano agli (ex)minori comunque affidati o sottoposti a tutela, che non possono essere considerati minori non accompagnati. A tal proposito la sentenza recita: “l'art. 32 comma 1, del T.U. del 1998 (recante *disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore età*) va interpretato tenendo conto dei principi enunciati dalla sent. n. 198 del 2003 della Corte Costituzionale. Il medesimo comma 1, sul piano letterale, ha previsto che possa “*essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie e di cura*” ai soggetti stranieri che compiano la maggiore età e che siano in condizione di affidamento ai sensi dell'art. 31 commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983 n. 184”, (sul “*diritto del minore a una famiglia*”). Esso va interpretato nel senso che il permesso va rilasciato quando il minore sia stato sottoposto non solo ad un affidamento “amministrativo” o “giudiziario” (ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 184 del 1983), ma anche (come nella specie) alla tutela ai sensi degli artt. 343 e seguenti del Codice civile.

Infatti, l'affidamento e la tutela – pur avendo presupposti diversi – sono entrambi finalizzati ad assicurare la cura del minore. Inoltre, la vigente legislazione ha assimilato l'istituto della tutela al vincolo familiare, in quanto originato da situazioni di bisogno anche più gravi di quelle che originano l'affidamento familiare, sicché – nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza e di ragionevolezza – la normativa che protegge il minore posto in affidamento va applicata, a maggior ragione, al minore sottoposto a tutela. [...] Tale conclusione

non è smentita dall'art. 32, comma 1 bis, del testo unico n. 286 del 1998 (come modificato dalla legge n. 189 del 2002), per il quale il permesso di soggiorno può essere rilasciato “ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un Ente pubblico o privato”. Infatti, tale disposizione ha introdotto una ulteriore e distinta fattispecie in cui può essere rilasciato il permesso di soggiorno, senza incidere sui casi già ammessi dal precedente comma 1:

- il comma 1 si riferisce ai minori sottoposti ad affidamento o a tutela (all'evidente scopo di salvaguardare l'unità familiare);
- il comma 1 bis si riferisce ai “minori stranieri non accompagnati” che versano in una diversa situazione e per i quali il legislatore ha richiesto il requisito dell'ammissione al “progetto di integrazione sociale o civile”. [...] I requisiti previsti dai due commi sono alternativi e non cumulativi [...]”³⁹.

2.3. *Minori accompagnati*

A – Minori nati o presenti in Italia con genitori regolari.

“Il figlio minore dello straniero con questi convivente e 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 e segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive”: così dispone la prima parte dell'art. 31 comma 1 d.lgs. 286/98.

Pertanto, qualora anche solo uno dei genitori sia regolarmente soggiornante, il minore, fino ai 14 anni di età, seguirà la stessa condizione di soggiorno dello stesso, con l'iscrizione sul permesso o sulla carta di soggiorno. Nulla quaestio se entrambi i genitori sono regolari.

Dopo i 14 anni e fino al compimento della maggiore età, il minore ha diritto ad un autonomo titolo di soggiorno per motivi familiari (art. 31 comma 2). Alla maggiore età, verrà rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura (art. 32 comma 1).

³⁹ Sentenza del Consiglio di Stato n. 1681/05, est. Maruotti.

B – Minori affidati.

La suddetta disciplina ordinaria si applica anche ai minori affidati: con tale accezione devono intendersi i minori inseriti in un ambiente familiare idoneo, o comunque tutelati da una figura assimilabile a quella genitoriale.

Rientrano nella disciplina sopra citata:

- i minori affidati con decreto del Tribunale per i Minorenni (art. 4 comma 2 l. 184/83);
- i minori affidati con provvedimento del Servizio Sociale, reso esecutivo dal Giudice Tutelare (art. 4 comma 3 l. 184/83);
- i minori affidati in via di fatto a parenti entro il quarto grado, per i quali non è necessario alcun provvedimento formale (arg. l. 184/83, artt. 2 – “il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato...” – 9 comma 4 – “chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l’accoglienza si protragga per un periodo superiore a 6 mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al Giudice Tutelare, che trasmette gli atti al Tribunale per i Minorenni con relazione informativa. L’omissione della segnalazione può comportare l’inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l’incapacità all’ufficio tutelare” – nonché 33 comma 1 – “non è consentito l’ingresso nello Stato a minori che non sono muniti di visto d’ingresso rilasciato ai sensi dell’articolo 32 ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado”);
- i minori sottoposti a tutela ex art. 343 c.c.

In tal senso si è pronunciata la Corte Costituzionale con sent. 198/03, dichiarando applicabile a tutte le suddette categorie l’art. 32 comma 1 d. lgs. 286/98 in ordine alla possibilità di conversione del permesso di soggiorno per “affidamento” rilasciato al minore, al compimento della maggiore età dello stesso.

Deve infatti notarsi che la Pubblica Amministrazione, nell’interpretare la normativa in materia, escludeva la conversione del permesso di soggiorno in tutti i casi in cui non vi fosse un formale provvedimento di affidamento da parte del Tribunale per i Minorenni, considerando le posizioni di quanti fossero affidati tramite Servizio Sociale, ovvero affidati in via di fatto, ovvero ancora sottoposti a tutela, come rientranti nella categoria dei minori non accompagnati.

L’interpretazione secondo diritto, con la conseguente possibilità di ottenere la conversione in tutti i casi in cui – indipendentemente dal

nomen juris – il minore si trovasse inserito in un ambiente familiare idoneo, è stata confermata dalla sopra citata sentenza interpretativa del Giudice delle Leggi.

C – Minori nati o presenti in Italia con genitori non regolari.

Qualora i genitori del minore non siano in possesso di permesso di soggiorno, trova anzitutto applicazione l'art. 19 c. 2 lett. d) d. lgs. 286/98, che sancisce il divieto di espulsione della donna in stato di gravidanza e fino ai sei mesi di età del figlio; la Corte Costituzionale, con sent. 376/00, ha esteso tale divieto di espulsione anche al coniuge convivente e futuro padre. Ai sensi dell'art. 28 lett. c) D.P.R. 394/99, in tal caso viene rilasciato alla donna incinta un permesso di soggiorno per cure mediche sul quale sarà successivamente iscritto il bambino; quanto al padre, nel silenzio della legge, deve ritenersi che allo stesso dovrà essere rilasciato un permesso per motivi familiari, al fine di consentire al genitore, con lo svolgimento di lecite attività lavorativa, di provvedere ai bisogni della famiglia.

In secondo luogo, l'art. 19 comma 2 lett. a) d. lgs. 286/98 sancisce un divieto di espulsione a favore dei cittadini stranieri minorenni, "salvo il diritto di seguire il genitore o affidatario espulsi"; tale disposizione deve essere letta in combinato con l'art. 28 lett. a) D.P.R. 394/99, che prevede il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per minore età, "salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti". Il permesso per minore età consente lo svolgimento di attività scolastiche e lavorative, ma non è suscettibile di conversione al compimento dei 18 anni, salva l'applicabilità dell'art. 32 commi 1-bis e 1-ter, di cui si dirà di seguito.

Sotto un diverso aspetto, la tutela del minore regolarmente soggiornante in Italia assume rilevanza ai fini della riunificazione familiare in Italia: con la previsione di una sorta di "ricongiungimento invertito", l'art 29 comma 6 d. lgs. 286/98 consente l'ingresso in Italia del genitore naturale di minore regolarmente soggiornante; in questo caso la necessità dei requisiti di reddito ed alloggio richiesti dall'art. 29 comma 3 in via ordinaria viene posticipata, richiedendo il legislatore che tali requisiti vengano soddisfatti e documentati dal genitore ricongiunto, entro un anno dall'ingresso in Italia.

Infine e sempre nella stessa ottica, con l'introduzione di un istituto di carattere straordinario e derogatorio della disciplina ordinaria, l'art. 31 comma 3 prevede che "il Tribunale per i Minorenni, per gravi motivi con-

nessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico”.

Su tale istituto si sottolineano i seguenti aspetti:

- pur essendo strumento straordinario, la valutazione del Giudice Minorile, per espressa previsione deve tener conto “anche”, e non “soltanto”, delle condizioni di salute del minore;
- lo strumento appronta una tutela al minore sotto l'aspetto della necessità o opportunità di garantire la presenza al suo fianco della famiglia: per quanto detto sopra infatti la semplice permanenza del minore sul territorio è garantita dal divieto di espulsione;
- l'istituto è finalizzato non soltanto all'autorizzazione alla permanenza del familiare, bensì anche all'autorizzazione all'ingresso;
- l'autorizzazione può riguardare non soltanto i genitori, bensì in via generica i familiari.

Un'ultima considerazione circa l'espulsione dei minori stranieri: l'art. 31 comma 4 d. lgs. 286/98 prevede che nel caso in cui debba essere disposta l'espulsione di un minore, il provvedimento è adottato, su richiesta del Questore, dal Tribunale per i Minorenni.

Stante il generale divieto di espulsione non risulta chiara la casistica che possa rientrare nell'ambito di applicazione della disposizione.

Sembra doversi comunque far riferimento ai casi più gravi di pericolosità sociale.

D – Minori all'estero – Ricongiungimento familiare e ingresso come familiare al seguito.

Sono questi gli strumenti ordinari per consentire la riunificazione familiare del minore straniero con il genitore o i genitori – o con l'affidatario, ed in tal caso l'affidamento verrà disposto secondo la legislazione del Paese in cui il minore risiede – già regolarmente soggiornanti, o l'ingresso insieme a questi.

Quanto al ricongiungimento, i requisiti, sono quelli relativi alla dimostrazione del vincolo parentale o dell'affidamento, nonché alle condizioni di reddito ed alloggio del genitore o affidatario, che devono garantire condizioni di decoro e di idoneità igienico-sanitaria dell'abitazione e scongiurare in via tendenziale l'indigenza economica del nucleo familiare.

A seguito del nulla osta al ricongiungimento, emesso dallo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura, la Rappresentanza

Diplomatica nel Paese di origine rilascerà il visto d'ingresso per ricongiungimento familiare; una volta in Italia, il minore sarà iscritto sul permesso del genitore, ovvero otterrà un autonomo titolo di soggiorno per famiglia o affidamento.

Quanto all'ingresso al seguito, ovvero contestualmente all'ingresso del genitore o affidatario che sia titolare di carta di soggiorno o visto d'ingresso per lavoro, studio o motivi religiosi, l'art. 29 comma 4 lo prevede alle medesime condizioni del ricongiungimento.

E – Minori giunti in Italia ad altro titolo.

Se il minore straniero si trova in Italia ad altro titolo, ed ha comunque una figura di riferimento ed un ambiente familiare idoneo, la sua posizione potrà essere ricondotta a quella già sopra esposta.

In particolare, l'art. 30 comma 1 lett. c) d. lgs. 286/98 prevede l'istituto del c. d. ricongiungimento in deroga: qualora il cittadino straniero regolarmente soggiornante ad altro titolo abbia in Italia parenti regolari in possesso dei requisiti per il ricongiungimento, il permesso originariamente posseduto può essere convertito in permesso per motivi familiari, entro un anno dalla sua scadenza.

CAP. 3 – I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA: UN FENOMENO IN “MOVIMENTO”

Il fenomeno dei migranti soli, ha assunto nel tempo caratteristiche e connotati diversi, e raggiunto, all'interno del panorama europeo, dimensioni significative, ma difficilmente quantificabili.

La rete europea degli osservatori per l'infanzia sostiene che nel 2003, i minori stranieri non accompagnati presenti in dieci paesi europei erano 30.000 e l'Italia con circa 7000 segnalazioni risultava il Paese con la presenza più alta, seguita dalla Spagna (6329), la Gran Bretagna (6.200) e l'Olanda (3.232)⁴⁰. Mentre, nello stesso periodo, il Programma europeo sui minori separati di Save the Children, stima intorno alle 100.000 unità la presenza dei minori stranieri non accompagnati in Europa⁴¹.

Anche, in Italia, nonostante da qualche anno si stia procedendo ad una ricognizione sistematica⁴², l'effettiva presenza dei minori stranieri sul territorio è di difficile definizione numerica, poiché riguarda soggetti per la maggior parte irregolari o clandestini, che ha forte mobilità sul territorio ed incerta titolarità giuridica e che, seppure in aumento tendenziale, è, come si può osservare dai dati che seguono numericamente limitata.

⁴⁰ A. Buticci, *Minori stranieri non accompagnati. Elementi quantitativi e giuridici di una realtà in evoluzione*, in *Minori migranti: diritti e devianza*, A. Sbraccia e C. Scivoletto (a cura di), L'Harmattan Italia, 2004.

⁴¹ The Separated Children in Europe Programme (SCEP), International Save the Children Alliance and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Separated Children in Europe: Policies and Practices in European Union Member States: A Comparative Analysis*.

⁴² I dati sui msna in Italia sono raccolti in maniera sistematica solo dal 2000, anno in cui è stata istituita la Banca Dati presso il Comitato minori stranieri (prima presso il Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ora presso il Ministero del Welfare). Tutti i minori non accompagnati devono essere segnalati per obbligo di legge al Comitato, che inserisce tutte le segnalazioni in una banca dati. Quando il minore raggiunge i 18 anni, i suoi dati vengono cancellati: di conseguenza, le informazioni contenute nella banca dati riguardano solo coloro che sono ancora minorenni. Nonostante lo sforzo istituzionale di monitorare il fenomeno, non si può non rilevare che le rilevazioni effettuate sono sottostimate rispetto alla reale consistenza dei msna presenti sul territorio. Oltre alla difficoltà endemica, dato il carattere “invisibile” o nascosto, del fenomeno stesso sussistono problemi sui criteri di organizzazione dei dati e la pluralità dei soggetti istituzionali preposti a segnalare la presenza sul territorio. L'attendibilità dei dati è dunque resa incerta dalla mancanza di “incroci” tra i dati raccolti dalle varie agenzie preposte e dalla mancanza di una unica vera banca dati.

Nel corso della trattazione, faremo riferimento ai dati provenienti dai censimenti ufficiali del Comitato Minori Stranieri così come alle stime del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati riferiti all'anno 2003. La ragione che sottostà a tale impostazione è dettata dall'esigenza di uniformare temporalmente l'analisi dei dati sui minori presenti in Italia a quella dell'indagine, che vedremo nel prossimo capitolo, promossa dall'ANCI nel 2003 sulla raccolta di dati legati alle politiche di accoglienza che ha visto il coinvolgimento di circa 2400 comuni italiani.

3.1 Quanti sono, da dove provengono, quanti anni hanno?

Dal 2000 al 2003 sono stati circa 30.000 i minori stranieri non accompagnati *segnalati*, provenienti per lo più da Albania, Marocco e Romania e secondo le stime ufficiali⁴³ messe a disposizione dalla Banca dati del Comitato Minori a luglio 2003 risultavano 7.040 gli adolescenti stranieri *segnalati* al comitato, in lieve diminuzione rispetto a giugno del 2002, quando i minori segnalati erano pari a 9.965.

Tab. 1 – Totale dei minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri dal 2000⁴⁴ al 2003.

Dati al 15.12.2000	Dati al 15.11.2001	Dati al 15.6.2002	Dati al 1.7.2003
8.307	7.823	9.965	7.040

Fonte: Comitato Minori Stranieri

I minori più numerosi risultano ancora essere quelli provenienti dall'Albania, seguiti dai minori marocchini e rumeni i quali complessivamente rappresentano il 77% del totale delle segnalazioni. Si tratta di un quadro che rispecchia nell'ordine, ma non nelle proporzioni, i dati relativi all'ingresso della popolazione immigrata totale nel nostro paese. L'aumento più significativo rispetto al passato viene registrato relativamente ai minori rumeni, i quali quadruplicano il numero delle segnalazioni in quattro anni.

⁴³ *Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato Minori Stranieri non Accompagnati – Luglio 2002–Luglio 2003*, a cura dell'IPRS (Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali)– Comitato Minori stranieri.

⁴⁴ I dati riferiti a dicembre 2000 sono ripresi da: *I minori non accompagnati: una sintesi delle attività di supporto per il Comitato Minori Stranieri – Marzo 2002*, a cura dell'IPRS (Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali).– Comitato Minori stranieri.

Tab. 2 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per provenienza - 2003.

Paese	Numero	%
Albania	2122	30,1
Marocco	1802	25,6
Romania	1462	20,8
Serbia-Montenegro	224	3,2
Algeria	158	2,2
Iraq	105	1,5
Croazia	82	1,2
Moldavia	76	1,1
Tunisia	63	0,9
Bosnia Erzegovina	61	0,9
Afghanistan	54	0,8
Turchia	44	0,6
Palestina	41	0,6
Altri	746	10,6
Totale	7040	100

Fonte: Comitato Minori Stranieri

Come evidenziato nella tabella seguente, pur tenendo opportunamente in considerazione i diversi periodi temporali di raccolta dati, nel 2003 si osserva una ridefinizione dei flussi migratori. Comparando il numero dei minori stranieri non accompagnati segnalati nel luglio 2003 con quelli relativi al dicembre 2000 e novembre 2001, appare evidente una progressiva tendenza tesa alla riduzione del numero di minori albanesi – sia in valori assoluti che in percentuale sul totale – accompagnata da un contestuale aumento del numero di minori marocchini e, soprattutto da un rilevante aumento delle segnalazioni di minori rumeni. Questo aumento significativo, soprattutto dal 2001 in poi, dall'8% al 20% del totale delle segnalazioni, potrebbe essere dovuto alle modifiche della normativa riguardante l'esenzione dall'obbligo di visto d'ingresso per soggiorni di una durata massima di tre mesi per alcuni paesi europei tra cui la Romania⁴⁵.

Questa tendenza all'aumento delle presenze di minori rumeni è confermata dai dati delle principali città italiane: Roma, Milano, Trieste, Bologna, Firenze, Torino, raccolti a livello locale e presentati nel capitolo che segue (si veda la tabella B allegata).

⁴⁵ Regolamento del Consiglio n. 539 del 15.3.2001.

Tab. 3 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per i principali paesi di provenienza – dicembre 2000 - novembre 2001 - luglio 2003

Paese	Numero 2000	%	Numero 2001	%	Numero 2003	%
Albania	5.743	69,1	3971	50,8	2122	30,1
Marocco	639	7,7	1358	17,4	1802	25,6
Romania	414	5,9	627	8,0	1462	20,8

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comitato Minori Stranieri

Come verrà ripreso anche in seguito, in sede di delineazione di un profilo dei minori stranieri non accompagnati, la maggioranza dei segnalati sono maschi, circa l'84% nel 2003, confermando le proporzioni degli anni precedenti in cui la quota femminile del fenomeno segnalato si aggirava sempre attorno al 14-15%. A questo proposito, ci sembra interessante sottolineare come sino ad ora le ricerche e le rilevazioni sui minori stranieri non accompagnati realizzate anche in campo sociologico e sociale, ci confermano la caratterizzazione di "genere" del fenomeno, mentre lo studio sulla presenza delle minorenni straniere si sia limitato ad oggi all'ambito di studi più "settoriali" quelli sul traffico di esseri umani⁴⁶ e la tratta⁴⁷ a scopo di sfruttamento sessuale. Dando uno sguardo ai dati riportati dai rapporti di ricerca prodotti, emerge una realtà più consistente rispetto a quella registrata e segnalata relativa alla presenza delle minorenni sole in Italia. Dal dossier dell'European Network Against Child

⁴⁶ Il traffico di minori pare essere un fenomeno in crescita soprattutto in Europa: in base ai dati dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, la sola tratta di minori, sarebbe raddoppiata negli ultimi tre anni. Nel 2003 le Nazioni Unite stimavano in 1,2 milioni i minori di 18 anni vittime di tratta nel mondo. I bambini e gli adolescenti vengono venduti o comprati, rapiti o adescati per essere poi utilizzati prevalentemente nell'industria del sesso e della prostituzione ma anche nell'accattonaggio, in attività illegali quali furti, nell'ambito delle adozioni illegali e del traffico di organi, in lavori irregolari. Si calcola che i bambini rappresentino il 30% delle vittime della tratta di esseri umani.

⁴⁷ Si accoglie la definizione di tratta di esseri umani contenuta nel Protocollo di Palermo, adottato nel 2000, all'art. 3:

"Tratta di persone" indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi (...)"

Il Protocollo di Palermo identifica i cinque elementi distintivi della tratta di esseri umani: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone. Tutte insieme, e ciascuna individualmente, queste attività, se hanno come scopo finale lo sfruttamento a fini economici, costituiscono il reato di "tratta di persone".

Trafficking⁴⁸ apprendiamo che solo nel periodo dal 2001 alla primavera del 2002, la prostituzione straniera in Italia coinvolgeva un numero di persone che variava da un minimo di 10.000 ad un massimo di 13.000, con un'incidenza di minori che si aggirava intorno al 5%, di cui la maggior parte provenienti da paesi dell'Est europeo quali Albania, Moldavia, Romania, Ucraina, Russia, Stati del Baltico e dalla Nigeria. Altri dati sul fenomeno sono stati resi noti dalla Procura Distrettuale Antimafia, nell'ambito dell'analisi dei risultati della legge 228/agosto 2003 grazie alla quale, relativamente al reato di riduzione in schiavitù, sono stati 131 (fino ad agosto 2004) i procedimenti penali per altrettante vittime, di cui 29 minori.

Il 76% dei minori non accompagnati segnalati al Comitato minori stranieri sono adolescenti di età compresa tra i 15 e i 17 anni, mentre circa il 20% dei minori segnalati hanno tra gli 11 e i 14 anni.

Tab. 4 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per età - 2003.

Età	Numero	%
0-5	103	1,5
6-10	217	3,1
11-14	1364	19,4
15	1489	21,2
16	2489	35,4
17	1370	19,5
n.d.	8	0,1
Totale	7040	100

Fonte: Comitato Minori Stranieri

Nel 2000 l'87% dei minori stranieri non accompagnati si trovava nella fascia d'età sopra i 15 anni contro il 56% del 2003. Come si può osservare nella tabella successiva, rispetto ai dati del 2001, si rileva una nettissima riduzione del numero di diciassettenni (dal 42% sul totale nel 2001 al 19,5% nel 2003), sia in valori assoluti che in percentuale sul totale dei minori segnalati, e un certo aumento del numero di minori di età inferiore ai 17 anni. Raddoppiano i minori che coloro che si collocano sui 15 anni e aumentano significativamente sedicenni.

L'aumento delle segnalazioni di minori appartenenti a fasce d'età sempre più basse, potrebbe leggersi come diretta conseguenza delle modifiche apportate dall'art. 25 della legge 189/2002 (Bossi-Fini) all'art. 32 del T.U. 286/98. Tra le condizioni per ottenere la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, la

⁴⁸ A report on child trafficking in Bulgaria, Denmark, Italy, Romania, Spain and the United Kingdom, ENACT- dell'European Network Against Child Trafficking, Save the Children Italia ONLUS, 2004.

nuova disposizione normativa prevede la permanenza in Italia da almeno tre anni, ossia prima del compimento del quindicesimo anno di età, e l’inserimento per almeno due anni in un progetto educativo-formativo (nonché la disponibilità di un alloggio e lo svolgimento di una attività di studio o lavoro o titolarità di un contratto di lavoro).

Inoltre anche l’ipotesi, stabilita per i minori in affidamento, di consentire la conversione del permesso solo a quelli entrati in Italia prima del compimento del quattordicesimo anno di età ha con molta probabilità incentivato l’immigrazione di infraquattordicenni, fenomeno che sino ad oggi non è stato particolarmente rilevante.

Tab. 5 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per età – 2001 e 2003

Età	nov. 2001	% sul tot	lug. 2003	% sul tot.
0-14	1516	19,4	1684	23,9
15	995	12,7	1489	21,2
16	2018	25,8	2489	35,4
17	3294	42,1	1370	19,5
n.d.	-	-	8	0,1
Totale	7823	100	7040	100

Fonte: Comitato Minori Stranieri

3.2. Dove vivono? Quale permesso di soggiorno posseggono?

Le regioni da cui sono giunte il maggior numero di segnalazioni sono state nell’ultimo anno di riferimento la Lombardia, il Lazio, il Piemonte, l’Emilia-Romagna e la Puglia. Stando ai dati, ad eccezione della Puglia, parrebbe che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati si concentri ed interessi principalmente le regioni del centro-nord, concentrandosi quasi il 60% delle segnalazioni arrivate al Comitato a luglio del 2003 in queste quattro regioni.

Tab. 6 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per regione di segnalazione – 2003

Regione	n.	%
Lombardia	1557	22
Lazio	991	14
Piemonte	822	12
Emilia-Romagna	682	10
Puglia	644	9
Toscana	577	8
Friuli Venezia Giulia	435	6
Marche	250	4
Liguria	192	3
Altre	890	13
Totale	7040	100

Fonte: Comitato Minori Stranieri

Nella tabella che segue si evidenzia la distribuzione delle segnalazioni di minori per regione dal 2000 al 2003. Rispetto al dicembre 2000, si nota una netta diminuzione del numero di minori segnalati dalla Puglia (dal 17% al 9% del totale, nell'ultimo anno di riferimento), tradizionalmente punto di ingresso dei minori albanesi, e un significativo aumento del numero di minori segnalati dalla Lombardia.

La provenienza geografica dei minori è strettamente connessa agli eventi storico-politici dei paesi d'origine ed è determinato dalle condizioni di precarietà economico-sociali in cui versano i paesi stessi. Ciò rimanda alla modificazione dei flussi di provenienza avvenuta nei quattro anni di riferimento: gli anni novanta hanno interessato principalmente l'area balcanica⁴⁹ e l'arrivo dei minori migranti "soli" nelle principali città ubicate sulle coste pugliesi, fase questa seguita dall'arrivo dei minori dai confini terrestri, posti a nord-est dell'Italia, provenienti dai paesi dell'est ed in particolare dalla Romania. Inoltre, è da segnalare anche la tendenza ad uno spostamento tempestivo, dal sud verso le regioni del nord, come dimostrano le ricerche sui tragitti e i percorsi dei minori stranieri non accompagnati⁵⁰.

Tab. 7 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per regione di segnalazione, in percentuale dal 2000 al 2003.

Regione	% 2000	% 2001	% 2002	% 2003
Lombardia	15	17	18	22
Lazio	13	14	12	14
Piemonte	10	10	10	12
Emilia-Romagna	10	10	9	10
Puglia	17	16	16	9
Toscana	10	11	10	8
Friuli Venezia Giulia	5	5	4	6
Marche	3	2	3	4
Liguria	2	3	2	3
Altre	15	13	14	13
Totale	100	100	100	100

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comitato Minori Stranieri.

⁴⁹ Nella sola Albania, dagli inizi degli anni '90, un quarto della popolazione ha lasciato il Paese, e la maggior parte era diretta verso la Grecia e l'Italia. Nel 2001 si stimava che fossero 600.000 gli albanesi che vivevano all'estero, su di una popolazione che nel 1989 era di 3,2 milioni. Si è registrato uno sproporzionato declino della popolazione di giovani a causa dell'emigrazione: Si veda sull'argomento: R. King, N. May e M. Dalipaj 2004, *Exploding the migration myths: analysis and recommendations for the European Union, the UK and Albania*, Londra: Fabian Society-Oxfam GB. Innocenti Social Monitor, Unicef, 2004.

⁵⁰ Giovannetti M., Melossi D., Martocchia C., Tonti C., *Tra cittadinanza ed esclusione. Una ricerca tra i minori stranieri in carcere e comunità a Milano, Bologna, Roma*, in *I diritti di cittadinanza dei minori tra partecipazione e controllo*, a cura di Baraldi C., Maggioni G., Pappalardo F., Edizioni Goliardiche, 2003.

Rispetto agli anni precedenti tra i minori segnalati sono diminuiti quelli che si trovano collocati in una struttura: nel 2003 sono il 40 contro il 45% dell'anno precedente e contestualmente aumentati, dal 34% del 2002 al 52% i minori affidati presso privati⁵¹. L'8,5% sono i minori dichiarati irreperibili. La città con il più basso tasso di irreperibilità è Torino, mentre è a Milano che si registra il dato più alto di minori che, una volta segnalati, si allontanano dalle strutture dove sono stati collocati (42%)⁵².

Dal 2003, la Banca dati del Comitato Minori stranieri suddivide i dati afferenti le segnalazioni in due archivi: il primo contenente le pratiche riguardanti i minori già in possesso di un permesso di soggiorno per "minore età", il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati. Questa nuova organizzazione della banca dati offre la possibilità di porre in evidenza alcuni elementi molto importanti, utili alla comprensione di questo fenomeno in "movimento".

Innanzitutto merita sottolineare che tra i 7.040 minori segnalati a luglio 2003 erano 5883 le segnalazioni di minori stranieri non accompagnati rispetto ai quali non è giunta al Comitato alcuna indicazione relativa al rilascio di un permesso di soggiorno per minore età. Trattasi prevalentemente di maschi (86%), in prevalenza tra i quindici e i sedici anni (60%), provenienti per la netta maggioranza da paesi quali l'Albania (28.1%), il Marocco (25.9%), la Romania (20.7%), segnalati prevalentemente dalle regioni del centro-nord, Lombardia Lazio e Emilia-Romagna.

Mentre i 1157 minori segnalati in possesso di un permesso di soggiorno per minore età rappresentano il 14% dell'universo dei minori segnalati e provengono prevalentemente dall'Albania (41%), dal Marocco (24%) e dalla Romania (21%). Questi tre paesi aggregano l'86% del totale segnalazioni, il restante 14% proviene da 41 differenti paesi.

Quasi la metà dei permessi di soggiorno per minore età sono, in base ai dati in possesso del Comitato Minori, stati rilasciati a minori albanesi. Ciò potrebbe essere letto alla luce di una "consolidata" permanenza dei minori albanesi nelle strutture comunitarie e alla maggiore conoscenza e "condivisione" da parte loro dei percorsi di regolarizzazione

⁵¹ Caritas/Migrantes, Immigrazione. Dossier Statistico 2004, XIV Rapporto, 2004.

⁵² Vedi in qualità di fonte il Comitato minori stranieri.

che conducono al rilascio di un permesso di soggiorno⁵³. Mentre sono 22 i minori albanesi su 100 dell'intero universo segnalato che posseggono un permesso di soggiorno per minore età, i minori rumeni sono 16, e 15 su 100 i minori marocchini.

Tab. 8 – Paese di provenienza dei minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, NON in possesso e in possesso di un permesso di soggiorno per minore età – 2003.

Paese	Numero msna senza perm. sogg.	%	Numero msna con perm. sogg per minore età	%	Numero totale universo msna segnalati	%		
Albania	1652	28	470	40,6	2122	30,1		
Marocco	1525	26	277	24	1802	25,6		
Romania	1219	20,7	243	21	1462	20,8		
Serbia-Montenegro	203	3,5	21	1,8	224	3,2		
Algeria	158	2,7	146	12,6	158	2,2		
Iraq	105	1,8			105	1,5		
Croazia	82	1,4			82	1,2		
Moldavia	67	1,1			76	1,1		
Tunisia	63	1,1			63	0,9		
Bosnia Erzegovina	61	1,0			61	0,9		
Afghanistan	54	0,9			54	0,8		
Turchia	44	0,7			44	0,6		
Palestina	41	0,7			41	0,6		
Altri	609	10,4			746	10,6		
Totale	5883	100			1.011	100	7040	100

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comitato Minori Stranieri.

I minori che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per minore età sono in netta maggioranza i diciassettenni (47,5%). Le regioni che si caratterizzano per un processo significativo di insediamento di minori per i quali sono stati emessi i suddetti provvedimenti sono il Piemonte, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, la Toscana e le Marche, in cui si concentra il 74% dei minori segnalati con un permesso di soggiorno per minore età.

Nella tabella che segue, la distribuzione per regione dei minori in possesso di permesso in relazione alle segnalazioni totali, mette in evidenza il ruolo più “dinamico” assunto dagli organi preposti di alcune regioni, in particolare Piemonte e Toscana, nel gestire il fenomeno.

⁵³ A. Buticci, op. cit. supra.

Tab. 9 – Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, e minori segnalati in possesso di un permesso di soggiorno per minore età, per regione di segnalazione – 2003

Regione	% sul totale dei msna segnalati con permesso di soggiorno e minore età	% sul totale minori stranieri non accompagnati segnalati
Lombardia	12	22
Lazio	6	4
Piemonte	26	12
Emilia-Romagna	3,5	10
Puglia	1	9
Toscana	11	8
Friuli Venezia Giulia	17	6
Marche	7	4
Liguria	1	3
Altre	15,5	13
Totale	100 (1.157)	100 (7.040)

Fonte: Comitato Minori Stranieri

In chiusura di capitolo, si vuole ricordare che i minori che compaiono nelle statistiche sono solo una parte dei minori non accompagnati presenti in Italia. Vi confluiscono i dati dei minori segnalati dalle autorità competenti che entrano in contatto diretto con il minore, mentre mancano tutti quei minori che non vengono intercettati e che gravitano intorno ai circuiti della clandestinità supportati da reti di connazionali e introdotti al “sapere migratorio irregolare” che a volte diviene “illegale”. Questa condizione di fragilità, che sfugge dalla banca dati del Comitato minori stranieri, emerge purtroppo con chiarezza, come vedremo in seguito nel capitolo quinto, dall’elevata percentuale di minori stranieri che entrano in contatto con le strutture minorili del Ministero di grazia e giustizia.⁵⁴

⁵⁴ Il fenomeno è particolarmente evidente nei dati del dipartimento per la giustizia minorile, in cui vengono registrate le presenze dei minori stranieri non accompagnati all’interno delle strutture penali minorili. Per consultare le statistiche si veda il sito: www.giustizia.it.

CAP. 4 – ANCI: UN’INDAGINE TERRITORIALE*

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati rappresenta una tipologia migratoria che sfugge alle consuete dinamiche di regolazione dei flussi. Essa presenta elementi di forte problematicità innanzitutto per i minori, costretti a crescere troppo in fretta attraverso un’esperienza traumatica come è la migrazione in generale, ancora di più se sperimentata in solitudine e in età precoce, ed in particolare quando, come spesso accade, a questa si intrecciano esperienze violente come la tratta, la clandestinità, la devianza.

Il fenomeno sfugge anche, però, alla “normalità” di gestione dei servizi sociali a livello locale. Com’è noto, la legge riconosce in capo alla pubblica autorità il dovere di dare assistenza ai minori in stato di abbandono, tipologia nella quale rientrano a pieno titolo i minori stranieri non accompagnati, la cui espulsione è vietata dalla legge (T.U. 286/98). Il **sistema di welfare locale** è impegnato da tempo in maniera consistente, direttamente o attraverso l’affidamento dei servizi ad enti del privato sociale, in interventi di prima assistenza, seconda accoglienza e percorsi individualizzati di integrazione. Si tratta di un apparato di servizi piuttosto complesso, che deve essere gestito in presenza di numeri non programmabili di minori, per una durata altrettanto indeterminabile, in virtù di dinamiche che sfuggono anche alla programmazione nazionale. Questo stato di cose annovera tra le sue cause principali la **scarsa conoscenza del fenomeno a livello nazionale e nella sua dimensione territoriale, che impedisce di fatto di elaborare strategie di medio periodo, costringendo i servizi ad operare sempre in condizioni di emergenza.**

Per tali motivi l’Associazione nazionale dei comuni italiani, in quanto associazione impegnata da anni sul territorio nella lotta all’esclusione sociale dei migranti, alla fine del 2003 ha promosso la conoscenza su questo specifico segmento dei flussi migratori, attraverso una rilevazione che ha coinvolto prioritariamente i comuni italiani. L’obiettivo era proprio quello di scattare una prima fotografia del fenomeno, a cura degli enti locali, ovvero coloro che l’ANCI individua come i più esposti nella difficile gestione ed erogazione dei servizi destinati ai minori stranieri non accompagnati.

* Ha collaborato alla stesura del presente capitolo Camilla Orlandi.

Si è trattato di una prima sperimentazione, volta appunto a inserire quegli aspetti di territorialità che dall'analisi di altre fonti risultano necessariamente carenti o assenti, come il *focus* sui Comuni più esposti, quello sulle caratteristiche che il fenomeno assume nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, o la delimitazione di aree circoscritte di provenienza dei minori, all'interno dei Paesi d'origine più rappresentati. La risposta dei Comuni è stata positiva (basti pensare che hanno risposto al questionario il 60% dei Comuni italiani con più di 15.000 abitanti), tanto che la presente restituzione, vorrebbe rappresentare un segno tangibile di una volontà volta al consolidamento di questa esperienza attraverso la promozione di un rapporto annuale sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

4.1. *Obiettivi e metodologia dell'indagine.*

La ricerca, di cui andiamo a presentare in queste pagine i risultati, è stata strutturata come una indagine territoriale di tipo *esplorativo*⁵⁵ rivolta all'intero universo dei Comuni italiani aderenti all'ANCI. La rilevazione, curata dall'Ufficio immigrazione e diritto di asilo, aveva come obiettivo principale l'acquisizione di elementi di conoscenza non solo e non tanto in termini di presenza complessiva dei minori sul territorio, quanto in relazione ad aspetti più direttamente legati ad un approccio *territoriale*. Sapere quanti sono i minori stranieri in Italia è difatti importante, ma non sufficiente a *descrivere* il fenomeno in funzione di un ragionamento di *governance* complessiva. Per capire la natura e l'entità del "fabbisogno" di servizi di cui questi minori sono portatori è necessario conoscere gli aspetti che ne caratterizzano la presenza in un territorio piuttosto che in un altro, i servizi attivati dalle politiche locali di accoglienza, alle risorse impegnate e destinate specificatamente ai minori stranieri non accompagnati.

Con il sostegno delle ANCI Regionali, l'ANCI nazionale ha avviato questa prima indagine, inviando a tutti i Comuni d'Italia un *questionario*, prettamente quantitativo, che esplorava parzialmente gli aspetti sopra descritti. Coerentemente alla modalità di rilevazione scelta (auto-compilazione) è stata infatti privilegiata una struttura "leggera" di que-

⁵⁵ Intendendo, qui, per esplorativa una indagine che si approcci ad una nuova tematica attraverso una prima lettura del fenomeno, proprio per ritrovarvi elementi che lo contraddistinguono, da porre poi alla base di una riflessione utile per una seconda fase di indagine, questa volta pienamente descrittiva.

stionario che potesse essere compilato da un unico servizio, rinunciando in parte a porre alcune domande che, seppure potevano fornire elementi di valutazione importanti ai fini della individuazione e programmazione di policy (quale l'età dei minori o la tipologia di servizi attivati), avrebbero finito per appesantire il lavoro di compilazione e, di conseguenza, ridurre il numero di questionari restituiti.

Il questionario è stato definito sulla base di alcune domande di carattere generale sulla *presenza dei minori* (numero delle presenze, numero dei minori presi in carico per più di un mese, numero di minori che si sono resi irreperibili successivamente alla presa in carico) e sullo *status dei minori* (tipologia di permessi di soggiorno, presenza di richiedenti asilo). Rispetto *all'area d'origine dei minori*, si è chiesto ai Comuni di indicare, oltre alla cittadinanza, anche la specifica città (o area) di provenienza dei minori. Il dato sulla cittadinanza, di per sé, dice molto ma non tutto.

Il dato generale sulla cittadinanza, di per sé, non esaurisce l'analisi della crescente stabilizzazione di specifiche aree di provenienza. Non permette, ad esempio, di evidenziare la presenza di catene migratorie che legano le aree di provenienza alle aree di destinazione e non permette di effettuare valutazioni approfondite sulle motivazioni che sono alla base della scelta di partire, né tantomeno di definire le caratteristiche dei territori di partenza. Mentre l'individuazione di specifici territori di origine è un'importante punto di partenza per lo studio, l'ideazione e la predisposizione di interventi finalizzati alla positiva reintegrazione di minori interessati dal provvedimento di rimpatrio assistito. Questo tipo di analisi, inoltre, può essere utile alla prevenzione del fenomeno, che rappresenta sempre e comunque un elemento di *crisi* anche per le realtà di partenza.

L'ultimo aspetto trattato dall'indagine è quello della *spesa sostenuta dall'ente locale* per la presa in carico dei minori, con la specifica dell'eventuale contributo regionale. Si tratta di un elemento di valutazione essenziale, rispetto al quale non esiste alcun tipo di precedente: non esistono in merito dati o elaborazioni a livello nazionale.

4.2. *Analisi dei dati.*

L'attenzione al manifestarsi del fenomeno in relazione al territorio è uno degli elementi chiave anche nella lettura degli esiti dell'indagine. I questionari giunti all'ANCI sono stati suddivisi, in fase di elaborazione dati, tra Comuni che hanno più o meno di 15.000 abitanti. Pur essendo la presenza di minori concentrata principalmente nei Comuni grandi e

medi, si riteneva doveroso approfondire la rilevazione, l'analisi e la comprensione del fenomeno nei piccoli Comuni, dato che, in questi anni, l'ANCI ha ricevuto numerose segnalazioni di sofferenza rispetto ad una presenza che, in quanto non programmabile, mette in seria difficoltà il bilancio dei piccoli enti locali, anche quando ci si trovi di fronte ad un numero di presenze di minori stranieri limitato.

Il numero di questionari compilati e "ritornati" all'ANCI, rappresenta il 30% dell'universo. Se si tiene conto che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è presente soprattutto nelle città metropolitane e nelle città medie, nelle quali è concentrato il 58% della popolazione italiana⁵⁶, la compilazione del questionario, come si evince dalla *tabella 1*, da parte di un numero pari al 60,4 % delle città con più di 15.000 abitanti fornisce alla rilevazione un grado di rappresentatività soddisfacente. Dei 401 Comuni sopra i 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, 231 (pari al 58%) hanno preso in carico, nel 2002 e/o nel 2003, minori stranieri non accompagnati.

Mentre i Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario sono stati 1995, pari al 26,8 % del totale. Di questi, 115 (pari al 6%) si sono confrontati con il fenomeno sul loro territorio nei due anni di riferimento.

Questionari ricevuti				
Comuni	N° Comuni che hanno preso in carico msna	N° Comuni che non hanno preso in carico msna	Totale	% sul totale di Comuni
Inferiori a 15.000 abitanti	115	1880	1995	26,8%
Superiori a 15.000 abitanti	231	170	401	60,4%
Totale	346	2050	2396	29,6%

Tabella 1

Non tutti i Comuni che hanno compilato il questionario, e che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli anni 2002 e 2003, hanno poi saputo rispondere a tutte le domande presenti nel questionario. Tutti hanno indicato il numero di minori per i quali vi è stata una presa in carico superiore ad un mese, così come la maggioranza ha saputo fornire informazioni relative alla tipologia del permesso di soggiorno o delle spese sostenute, mentre solo il 58% dei Comuni in cui il fenomeno è presente hanno saputo specificare, oltre alla cittadinanza, anche la città (o area) di provenienza.

⁵⁶ Fonte: ISTAT, Censimento 2001.

Percentuale di risposta alle singole domande	
Domanda	%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico	100%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico per almeno un mese	100%
Le tre cittadinanze più numerose e n° di minori per ciascuna cittadinanza	90%
Città di provenienza	58%
Tipologia permessi di soggiorno	88%
N° minori stranieri non accompagnati resisi irreperibili	95%
N° minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo politico	92%
Spesa sostenuta dai Comuni – anno 2002	86%
Spesa sostenuta dai Comuni – anno 2003	88%
Contributi regionali - anno 2002	83%
Contributi regionali - anno 2003	79%

Tabella 2

L'analisi che segue, focalizzerà l'attenzione su diversi aspetti del fenomeno della presenza dei minori stranieri accompagnati sul territorio italiano e più specificatamente della presa in carico dei minori da parte dei Comuni.

Per agevolare la lettura dei dati, ma soprattutto per tentare di evidenziare quali sono i tratti distintivi nella gestione del fenomeno ad opera dei Comuni più grandi e di quelli più piccoli, si è ritenuto di suddividere così i contesti, in dimensioni via via decrescenti, come se accostassimo sempre più all'oggetto di indagine la nostra lente di analisi, passando dal *livello nazionale*, alla *dimensione regionale*, e poi alla *dimensione comunale* (suddividendo i Comuni con più di 15.000 abitanti dai Comuni con meno di 15.000 abitanti).

Nell'ultima parte analizzeremo l'aspetto etnico-geografico del fenomeno. Le dinamiche migratorie d'insediamento dei minori stranieri non accompagnati appaiono piuttosto affini a quelle degli adulti che peraltro, dovrebbero costituire un attendibile punto di riferimento per i nuovi arrivati. Vedremo, come già accennato nel capitolo precedente, che i minori albanesi non accompagnati sono sempre stati, fino ad oggi, i più numerosi, sia nelle rilevazioni nazionali del Comitato minori stranieri, sia nelle rilevazioni territoriali e che la tendenza all'insediamento di questi minori è soprattutto nei capoluoghi di Provincia.

4.2.1. Dati generali sul fenomeno a livello nazionale.

I dati che si presentano in questa sezione riguardano i 346 Comuni che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli ultimi due anni. Nell'anno 2002 sono stati in totale 5646,

perlopiù dai comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti (5443) e 6455 nell'anno 2003, dei quali solo 239 da comuni sotto i 15.000 abitanti. In base ai dati forniti si registra un aumento del 14% dal 2002 al 2003 dei minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi degli enti locali italiani.

MSNA presi in carico			
Comuni	2002	2003	Variazione %
Inferiori a 15.000 ab.	203	239	18%
Superiori a 15.000 ab.	5443	6216	14%
Totale	5646	6455	14%

Tabella 3

Per quanto riguarda la durata della presa in carico (superiore o inferiore ad un mese) si nota come sia in crescita, seppure in maniera meno determinante, anche il tempo della stessa: nel 2002 i minori assistiti dai Comuni per più di un mese è stato pari al 39%, percentuale che è salita al 41% nel 2003. Come si evince dal *grafico 1*, in controtendenza rispetto a questo dato sono i dati relativi ai Comuni piccoli, in questi infatti numero di minori accolti per più di un mese è percentualmente più basso nel 2003 rispetto all'anno precedente. Ciò indica che i piccoli Comuni lamentano difficoltà via via maggiori nella gestione del fenomeno.

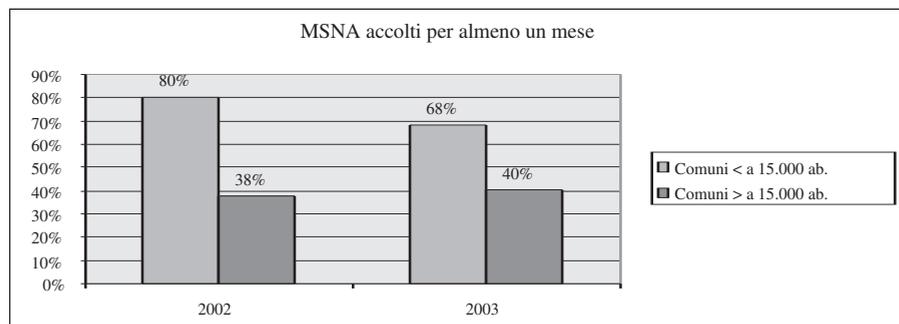


Grafico 1

I minori presi in carico, che si sono resi irreperibili nel 2003 rappresentano il 49% sul totale di coloro che sono stati accolti, in lieve aumento rispetto al 2002 quando risultavano il 46%. Il dato relativo ai minori non accompagnati che, dopo un periodo di assistenza, si sono resi irreperibili emerge con più evidenza nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, che presentano un aumento del 15%, rispetto al 3% dei Comuni con più di 15.000 abitanti.

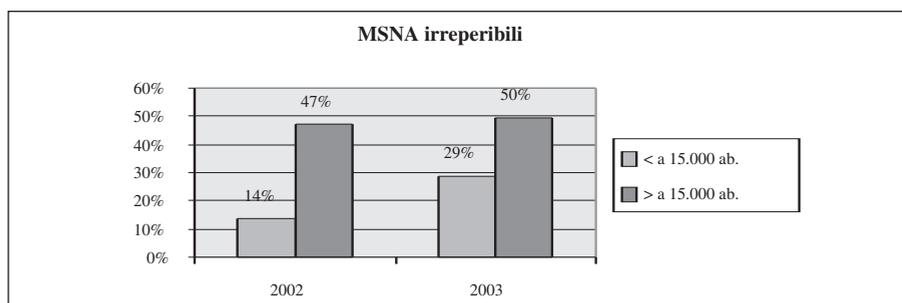


Grafico 2

Come rileva dalla tabella che segue, il dato relativo alla distribuzione per cittadinanza dei minori accolti, conferma il panorama nazionale dei minori segnalati al Comitato minori stranieri riportato nel terzo capitolo: nell'anno 2003 i minori provengono prevalentemente dalla Romania, dall'Albania e dal Marocco. Rimandando all'ultima sezione per l'analisi più dettagliata rispetto alle specifiche aree di provenienza si può qui rilevare che, rispetto alle presenze segnalate negli anni passati e coerentemente con ciò che accade a livello nazionale in tema di flussi migratori per lavoro, la cittadinanza più rappresentata non è più quella albanese ma quella rumena, pari al 47%, seguita a poca distanza da quella proveniente dal Marocco. Queste tre cittadinanze sommate tra loro rappresentano quasi la totalità, l'89%, del fenomeno.

Distribuzione per cittadinanza dei MSNA nel 2003 (solo sul totale delle cittadinanze indicate)		
Cittadinanza	Totale	%
Romania	2391	47%
Albania	1177	23%
Marocco	949	19%
Area Ex-Yugoslavia*	262	5%
Moldavia	61	1%
Bangladesh	57	1%
Polonia	32	1%
Iraq	22	0%
Altri	150	3%
Totale	5101	100%

Tabella 4

* Croazia, Kosovo, Macedonia, Slovenia, Bosnia, Serbia

Rispetto allo *status* dei minori stranieri non accompagnati, in dettaglio nella *tabella 5*, i minori in possesso di *permesso di soggiorno per minore età* rappresentano nel 2003 il 33% del totale, mentre coloro che posseggono un *permesso di soggiorno per affidamento* sono il 14%. Se si sottrae

il numero totale di minori per i quali i Comuni hanno segnalato il possesso dell'una o dell'altra tipologia di permesso di soggiorno a quello complessivo di minori presi in carico, risultano presenti 3437 minori, pari al 53% del totale, che non sono in possesso di nessuna delle due tipologie di permesso solitamente adottate in questi casi (o rispetto ai quali i Comuni non hanno saputo specificare il titolo di permanenza sul territorio). Si ricorda che in base alle segnalazioni giunte al Comitato minori stranieri a livello nazionale, solo il 14% del totale dei segnalati è indicato come minore in possesso di un permesso di soggiorno per minore età.

Tipologia permesso di soggiorno (anno 2003)		
Comuni	Minore età	Affidamento
superiori a 15.000 ab.	1973	784
inferiori a 15.000 ab.	127	134
TOTALE	2100	918
% sul totale	33%	14%

Tabella 5

I minori stranieri non accompagnati che abbiano fatto richiesta di asilo politico sono stati in totale 67 nel 2002 e 46 nel 2003. L'esiguità del numero di richiedenti asilo tra i minori non accompagnati denota le differenze tra la situazione italiana rispetto alla gran parte dei Paesi dell'Unione Europea.

Paesi come Inghilterra, Olanda, Svezia, Danimarca non hanno adottato strumenti di tutela *specifici* dei minori non accompagnati: l'unico titolo per poter permanere sul territorio in condizione di regolarità è il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altre tipologie di protezione per l'ottenimento delle quali la minore età non è condizione sufficiente, come accade invece in Italia.

Comuni	Numero richiedenti asilo	
	2002	2003
superiori a 15.000 ab.	48	35
inferiori a 15.000 ab.	19	11
TOTALE	67	46

Tabella 6

Infine, si è fatta richiesta ai Comuni di indicare la spesa sostenuta dagli stessi nell'anno 2002 e 2003 per la presa in carico di minori non accompagnati, specificando se vi fosse stato un contributo alla spesa da parte della Regione di riferimento. I dati che emergono con forza a tal proposito dalla *tabella 7* sono principalmente due: il primo è che i comuni sotto i

15.000 abitanti contribuiscono in misura minore per i servizi di accoglienza rispetto a quelli più grandi i quali si avvalgono di compartecipazioni finanziarie proporzionalmente inferiori da parte dell'ente regionale. Il secondo è che in termini di variazione percentuale, si rileva che la spesa è cresciuta in maniera più che proporzionale rispetto al numero di minori: dal 2002 al 2003 il numero di minori cresce del 14% (vedi tabella 3), mentre la spesa aumenta del 20%. Ciò potrebbe essere parzialmente giustificato dall'aumento di due punti percentuali del numero di minori che rimangono in carico al Comune per più di un mese (vedi grafico 1).

Spese sostenute					
Comuni	2002		2003		% di variazione di spesa
	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	
< a 15.000 ab.	896.225	47%	1.346.444	38%	50%
> a 15.000 ab.	29.311.347	16%	35.010.095	15%	19%
Totale	30.207.572	17%	36.356.539	16%	20%

Tabella 7

La spesa in termini assoluti è certamente ampiamente sottostimata e non può in alcun modo ritenersi la spesa complessivamente sostenuta dai Comuni in Italia per l'assistenza ai minori non accompagnati. Come è emerso anche da chiarimenti richiesti ai Comuni successivamente alla ricezione del questionario, la spesa indicata molto spesso non è completa. In alcuni casi si è fatto riferimento alla sola pronta accoglienza (considerando le spese di seconda accoglienza non sufficientemente *specifiche* del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati), in altri casi non si è tenuto conto di voci di spesa importanti come il personale impiegato, spese di organizzazione, etc. Inoltre, non tutti i Comuni hanno risposto alla domanda sulla spesa, così come indicato nella *tabella 2*, dalla quale apprendiamo che nel 2002 hanno risposto alla domanda l'86% dei Comuni, percentuale che sale all'88% nel 2003.

4.2.2 Analisi del fenomeno nella dimensione regionale.

I dati generali vengono qui di seguito aggregati per Regioni, secondo le variabili della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio, della cittadinanza e della spesa sostenuta da ciascuna Regione. Anche in questo caso, i dati vengono disaggregati in relazione alla dimensione dei Comuni e rispetto agli anni 2002 e 2003.

Dalla tabella che segue, nell'ordine il Lazio, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna e la Lombardia sono le regioni che segnalano il più

alto numero di minori presi in carico. Realtà che conferma i dati, riportati nel terzo capitolo, relativi alle segnalazioni al Comitato minori stranieri in cui tre su quattro delle principali regioni investite dal fenomeno risultano essere le stesse, con l'unica eccezione relativa all'assenza del Piemonte e la presenza qui del Friuli Venezia Giulia.

L'analisi della variazione percentuale delle presenze per ciascuna Regione fornisce un quadro piuttosto dinamico del fenomeno.

A fronte di un aumento del 14% delle presenze a livello nazionale nel 2003 rispetto all'anno precedente, la "graduatoria" delle Regioni con una maggior presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nei due anni si è sensibilmente modificata. Prendendo in considerazione le Regioni che hanno numeri significativi di minori, nel 2003 c'è stato un aumento del fenomeno superiore alla media nazionale in Abruzzo, Toscana, Campania, Umbria, Friuli e Veneto, mentre esso è in significativa diminuzione in Puglia e nelle Marche. Per quanto riguarda in particolare la Puglia, la diminuzione può essere collegata alla riduzione degli arrivi dall'Albania, rispetto alla quale questa Regione rappresenta l'approdo privilegiato.

TOTALI PRESENZE PER REGIONE							
Regioni	Comuni < a 15.000 abitanti		Comuni > a 15.000 abitanti		TOTALI 2002	TOTALI 2003	Variazione %
	2002	2003	2002	2003			
Lazio	3	2	936	1053	939	1055	+12%
Friuli V. G.	23	39	641	850	664	889	+34%
E. Romagna	0	2	899	866	899	868	-3%
Lombardia	14	19	737	782	751	801	+7%
Toscana	22	65	331	632	353	697	+98%
Piemonte	34	44	405	437	439	481	+10%
Veneto	0	0	279	367	279	367	+31%
Puglia	0	0	420	272	420	272	-35%
Campania	1	0	158	256	159	256	+61%
Marche	29	19	212	169	241	188	-22%
Liguria	6	6	144	162	150	168	+12%
T. A. Adige	18	10	107	107	125	117	-6%
Abruzzo	0	1	46	92	46	93	+102%
Umbria	1	5	52	75	53	80	+51%
Sicilia	11	7	38	41	49	48	-2%
Calabria	1	8	7	18	8	26	+225%
Sardegna	0	0	2	20	2	20	+900%
Basilicata	40	12	21	13	61	25	-59%
V. d'Aosta	0	0	8	4	8	4	-50%
TOTALI	203	239	5443	6216	5646	6455	+14%

Tabella 8

Nota: Sono evidenziate le Regioni in cui si riscontra un aumento della presenza di minori percentualmente superiore alla media nazionale del 14,3%

Nel grafico che segue è rappresentato il costo complessivo sostenuto dai Comuni, aggregato in relazione alla Regione di appartenenza. Le regioni che investono maggiormente sono quelle che denunciano il maggior numero di minori accolti.

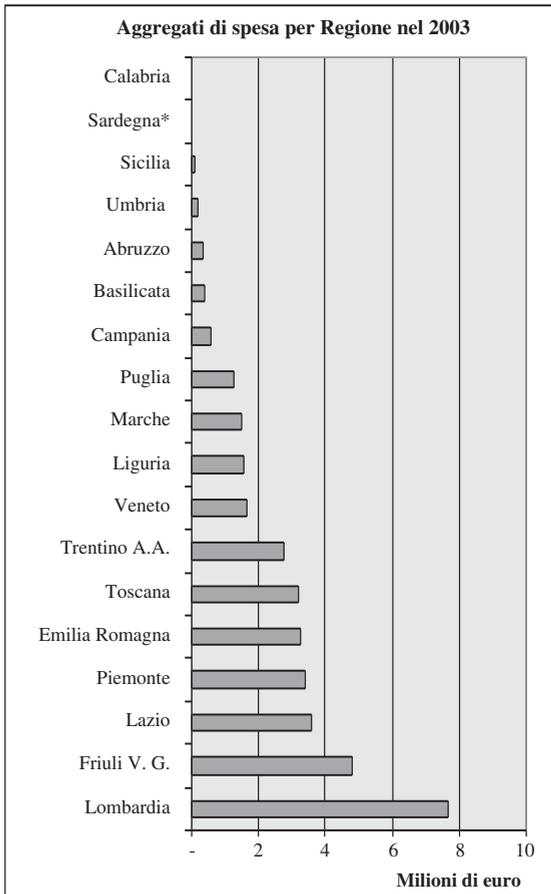


Grafico 3

Il grafico 4 mette invece a confronto la variazione percentuale dal 2002 al 2003 delle presenze con la variazione percentuale, nello stesso periodo, dei costi sostenuti dai Comuni a livello regionale, prendendo solo i casi di Regioni in cui il fenomeno è più presente. Si può notare come il costo annuo, tanto in termini assoluti quanto in termini di variazione percentuale annua, non abbia un andamento chiaramente proporzionale al numero di minori presenti sul territorio. Appare evidente il caso

della Lombardia, dove a fronte di un aumento di presenze contenuto (7%), l'aumento dei costi è di undici volte superiore (77%). In altri casi (come il Trentino Alto Adige, l'Emilia Romagna e le Marche) il costo dal 2002 al 2003 aumenta, pur in presenza di una riduzione delle presenze. Questo andamento può dipendere da diversi fattori, che vanno dall'aumento dei tempi della presa in carico (elemento non rilevato nel questionario, ma di cui si ha riscontro informale nei periodici contatti con i Comuni⁵⁷) ad un'attribuzione di spese precedentemente sostenute da altri enti (è questo il caso del Comune di Milano, che dal 2003 sostiene spese che erano state fino all'anno precedente di attribuzione della Provincia).

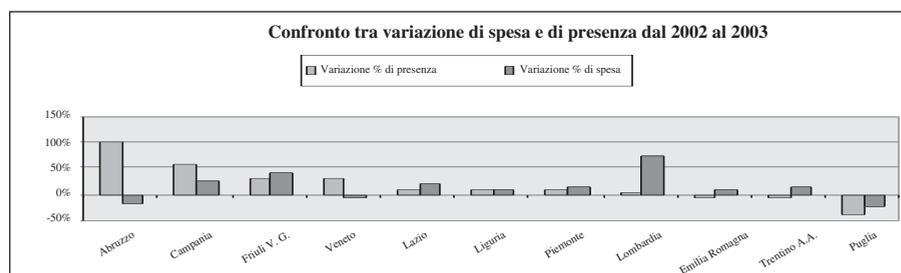


Grafico 4

4.2.3. Analisi del fenomeno a livello comunale.

L'esposizione al fenomeno è da valutare non solo in termini di numero complessivo di minori accolti, ma anche in termini di durata della presa in carico e di irreperibilità del minore. Il grafico 5 evidenzia il rapporto tra il numero complessivo di minori assistiti e il numero di coloro per i quali la presa in carico è durata per più di un mese. Focalizzando l'attenzione sui Comuni più esposti al fenomeno, risulta che nel 38% dei casi i minori vengono assistiti per più di un mese. La percentuale scende al 33% se si prendono in considerazione solo i Comuni che hanno assistito più di 100 minori, rispetto ai quali dunque il fenomeno assume anche carattere di transito.

⁵⁷ È possibile che tale aumento sia da ascrivere anche alle modifiche introdotte dall'articolo 25 della legge n. 189 del 30 luglio 2002 di modifica della normativa in materia di immigrazione ed asilo. Ai sensi dell'articolo 25 il minore straniero può commutare il permesso di soggiorno per minore età (finora non convertibile) in permesso per studio o lavoro al compimento della maggiore età qualora, non essendo intervenuta una decisione di rimpatrio da parte del Comitato per i Minori Stranieri, il minore si trovi in Italia da più di tre anni e sia stato ammesso per un periodo non inferiore a due anni ad un progetto di integrazione sociale gestito da un ente pubblico o privato iscritto nel registro istituito presso il Ministero del Welfare.

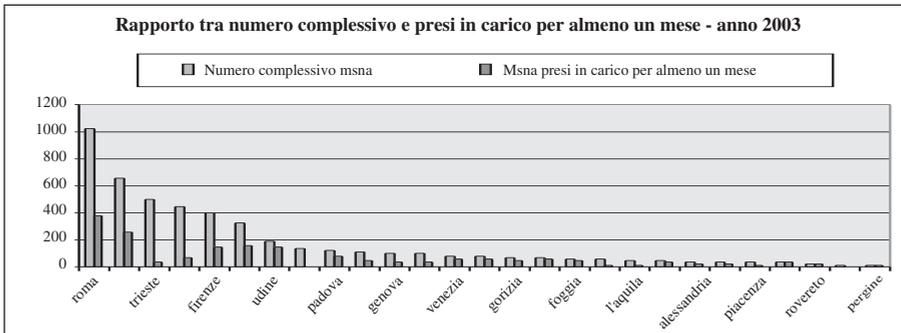


Grafico 5

Mentre nel grafico seguente si mette in evidenza la percentuale di minori, tra quelli assistiti in ciascun Comune, che si sono resi irreperibili. Le percentuali di irreperibilità elevate, ascrivibili sicuramente anche all'incertezza in cui i minori versano in seguito al compimento della maggiore età, rappresentano per i Comuni un ulteriore elemento di disagio, rispetto a spese sostenute che non possono essere considerate un investimento ma che anzi rappresentano nel 50% dei casi di irreperibilità, un'uscita a fondo perduto. In questa sede di analisi, si evidenzia una discrasia tra i dati del Comitato minori, che vedono Milano come la città che registra il dato più alto di minori che, una volta segnalati, si allontanano dalle strutture dove sono stati collocati, mentre qui la ritroviamo al decimo posto. Viene invece qui confermata, in coerenza con i dati del Comitato, la città Torino in cui si registra il più basso tasso di irreperibilità.

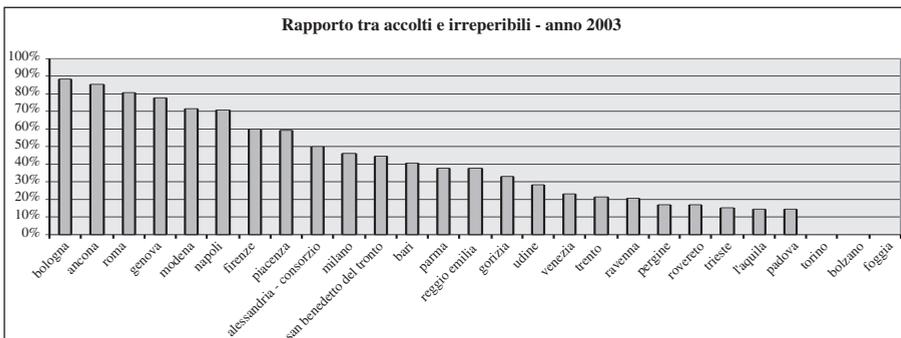


Grafico 6

Ed ora, prima di soffermarci sui principali paesi di provenienza dei minori stranieri, terminiamo questa sezione ponendo all'attenzio-

ne del lettore le tabelle riassuntive degli interventi poste in allegato. Nella tabella A, viene rappresentato lo schema riassuntivo inerente alla cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati disaggregata rispetto alla distribuzione regionale. Mentre la tabella B fornisce un quadro complessivo e specifico, riportando tutte le informazioni raccolte in relazione a ciascun Comune con più di 15.000 abitanti in cui il fenomeno è risultato più rilevante⁵⁸ per l'anno 2003, ed in particolare: la spesa sostenuta, i numeri della presa in carico (totale e numero di minori trattenutisi per almeno un mese), la cittadinanza (con l'indicazione dei primi tre Paesi di maggior provenienza) e le altre informazioni sulla condizione del minore sul territorio italiano (tipologia di permesso di soggiorno, stato di reperibilità, *status* rispetto alla richiesta d'asilo). Le caselle lasciate in bianco indicano una mancata risposta.

Gli stessi dati vengono evidenziati nella tabella C rispetto ai Comuni con meno di 15.000 abitanti in cui risulta più di un minore preso in carico nel 2003.

4.3. *Focus sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.*

Come indicato nella tabella 4, le prime tre cittadinanze di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia sono quella rumena, quella albanese e quella marocchina. che, sommate tra loro, rappresentano l'89% per cento del fenomeno.

Come si accennava in premessa, uno degli obiettivi che l'ANCI si è posta con la presente indagine è quello di verificare l'esistenza di fenomeni di catena migratoria che collegano le città italiane con specifiche aree nei territori di origine. A questo scopo abbiamo chiesto ai Comuni di indicare, se conosciute, le città o aree di provenienza delle tre cittadinanze più rappresentate in ciascuna città.

Le risposte fornite dai Comuni vengono sistematizzate nelle seguenti tabelle, in relazione alle tre cittadinanze sopra indicate, tenendo in considerazione solo le aree di provenienza maggioritarie e indicando le città italiane in cui si trovano. I grafici evidenziano inoltre le Regioni maggiormente interessate dalla presenza di minori delle tre cittadinanze.

⁵⁸ I Comuni riportati sono quelli che nel 2003 hanno sostenuto una spesa superiore a 200.000 Euro, ordinati nella tabella in ordine decrescente, per numero di minori accolti.

Infine, per ogni cittadinanza vengono indicati i Comuni dove sono presenti in maggior numero minori stranieri non accompagnati provenienti da Romania, Albania e Marocco.

Romania

La Romania è suddivisa in 42 distretti, solo 12 dei quali sono interessati dalla partenza di minori non accompagnati verso l'Italia.

Le aree più interessate dal fenomeno sono le aree del nord-ovest (distretti di Satu Mare e Maramures) e nord-est (Suceava, Iasi, Bacau, Neamt), più alcune città specifiche del sud (Craiova e Bucarest principalmente).

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA della Romania					
Provenienza dalla Romania			Destinazione in Italia		
Distretto	Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Satu Mare NO 128	Negresti Oas	74	Trieste	57	Friuli V. G.
			Udine	15	Friuli V. G.
	Satu Mare	54	Udine	41	Friuli V. G.
Maramures NO46	Poienile	46	Udine	27	Friuli V. G.
			Roma	19	Lazio
Suceava NE 177	Radauti	56	Trieste	53	Friuli V. G.
	Suceava	60	Trieste	55	Friuli V. G.
	Sadova	21	Milano	21	Lombardia
	Cavane	40	Trieste	40	Friuli V. G.
Iasi NE	Iasi	40	Bologna	20	Emilia Romagna
Galati E 24	Galati	24	Bologna	18	Emilia Romagna
Dolj SO 105	Craiova	105	Roma	44	Lazio
			Milano	30	Lombardia
			Bologna	20	Emilia Romagna
Neamt NE 27	Roman	27	Bologna	22	Emilia Romagna
Bacau NE 24	Bacau	24	Roma	19	Lazio
Mehedinti SO 18	Turnu Severin	18	Vicenza	17	Veneto
Timis SO 6	Timisoara	6	Genova	3	Liguria
Bucarest S 54	Bucarest	54	Roma	22	Lazio
			Milano	19	Lombardia
Calarasi SE 14	Calarasi	14	Benevento	10	Campania
			Ruscova	41	Milano

Tabella 9

Come può desumersi dal *grafico 7*, i minori stranieri non accompagnati di cittadinanza rumena si concentrano principalmente nel Friuli (prevalentemente a Trieste e Udine), in Lazio (quasi esclusivamente a Roma) e in Lombardia (innanzitutto a Milano). Anche in Toscana il fenomeno risulta concentrato nel capoluogo di Regione, e così in Piemonte. Più dif-

fuso sul territorio appare la presenza rumena in Emilia Romagna, dove pur essendo prevalente la presenza a Bologna, numeri non irrilevanti si trovano anche nelle città di Reggio Emilia, Parma e Modena.

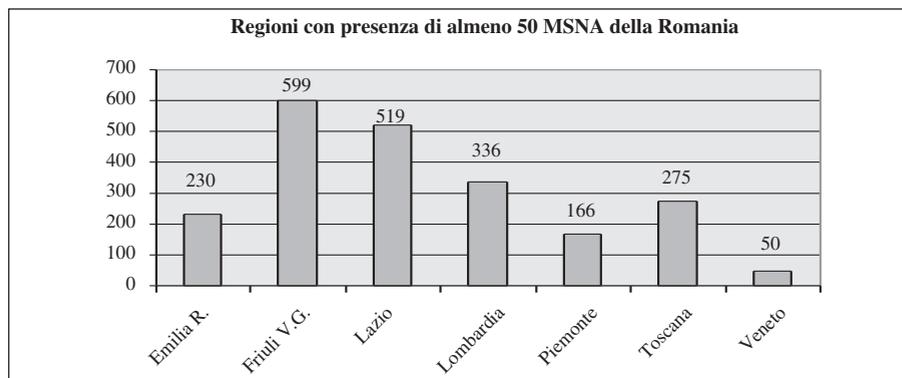


Grafico 7

Albania

Per quanto riguarda il fenomeno di minori provenienti dall'Albania, si può notare come esso riguardi sia il nord che il sud del Paese, ma in forte prevalenza l'area rivolta ad ovest, sul mare Adriatico: luoghi di partenza privilegiati sono i porti di Durazzo e Valona, e le città di Scutari e Tirana. A differenza di quella rumena, la migrazione di minori albanesi appare come un fenomeno prevalentemente urbano.

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dall'Albania				
Provenienza dalla Albania		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Durazzo	82	Roma	14	Lazio
		Ancona	9	Marche
Fier	45	Milano	10	Lombardia
		Roma	5	Lazio
		Ragusa	5	Sicilia
Kavaje	18	Parma	4	Emilia Romagna
Lezhe	14	Roma	6	Lazio
Lushnje	25	Parma	5	Emilia Romagna
		Pesaro	4	Marche
Scutari	45	Saluzzo	6	Piemonte
		Milano	5	Lombardia
		Venezia	11	Veneto
Tirana	55	Milano	8	Lombardia
		Rovereto	5	Trentino A.A.
		Roma	27	Lazio
Valona	72	Venezia	7	Veneto

Tabella 10

I minori albanesi, come emerge dal grafico che segue si trovano in prevalenza nella Regione Toscana (soprattutto a Firenze, ma anche nei Comuni piccoli) e nella Puglia. Rilevante è la presenza di minori dall'Albania anche in Lazio (anche in questo caso, Roma innanzitutto), Veneto (Venezia, Padova e Verona), Emilia Romagna, Lombardia, Trentino, Friuli (anche in questo caso, di una certa consistenza è il numero di coloro che si trovano in Comuni inferiori ai 15.000 abitanti). Da notare il numero consistente di minori in una Regione di dimensioni demografiche non elevate come le Marche, ed in particolare nelle città di Ancona, Pesaro e Fano.

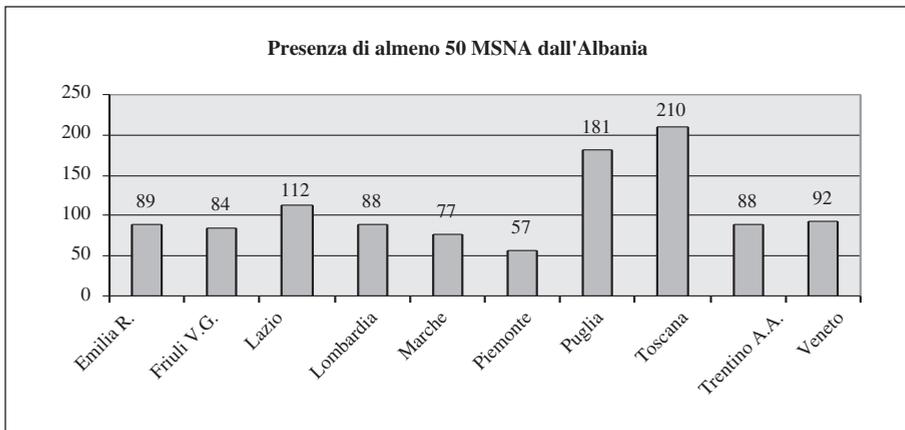


Grafico 8

In Puglia la presenza di minori albanesi assume caratteristiche piuttosto diverse da quelle che improntano il fenomeno a livello nazionale: i minori sono infatti distribuiti tra ben 20 città con più di 15.000 abitanti. Questo elemento spiega l'assenza di città pugliesi tra i Comuni con maggior presenza di minori albanesi. L'elemento della distribuzione omogenea sul territorio della Puglia può essere indicativo di un fenomeno di più lunga data rispetto a quello rumeno, in fase cioè di stanziamento e integrazione sul territorio, laddove in fase di prima accoglienza il fenomeno tende a concentrarsi maggiormente nelle grandi città, dove più facile è l'accesso a servizi di assistenza primaria.

I comuni con la maggior presenza di minori albanesi, sono Firenze, Roma e Milano ovvero quei comuni in cui la presenza di minori albanesi è registrata da tempo.

<i>Comuni con maggiore presenza di MSNA dall'Albania</i>		
Comuni	MSNA dall'Albania	% sul Totale
Firenze	118	10%
Roma	99	8%
Milano	54	5%
Venezia	48	4%
Parma	39	3%
Trieste	37	3%
Torino	20	2%

Tabella 11

Marocco

L'area di provenienza dei minori non accompagnati dal Marocco è piuttosto delimitata: la gran parte di essi arriva infatti dall'area intorno a Khouribga, nel Marocco centrale, e da Casablanca:

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dal Marocco				
Provenienza dal Marocco		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Ben Amir	22	Milano	6	Lombardia
		Piacenza	5	Emilia Romagna
Ben Mellal	85	Milano	45	Lombardia
		Bologna	12	Emilia Romagna
Casablanca	91	Milano	19	Lombardia
		Bologna	18	Emilia Romagna
		Roma	13	Lazio
		Genova	9	Liguria
Khouribga	68	Roma	17	Lazio
		Bologna	15	Emilia Romagna
		Milano	7	Lombardia

Tabella 12

I minori marocchini si trovano prevalentemente in Lombardia (con una forte concentrazione a Milano), Piemonte (soprattutto a Torino, ma anche nei Comuni con meno di 15.000 abitanti) ed Emilia Romagna (in particolare Bologna e Modena), dove si ritrova la diffusione territoriale che abbiamo visto caratterizzare il fenomeno rumeno ed albanese.

Da rilevare anche la presenza della Campania (prevalentemente a Salerno) e della Liguria tra le Regioni con più di 50 minori dal Marocco:

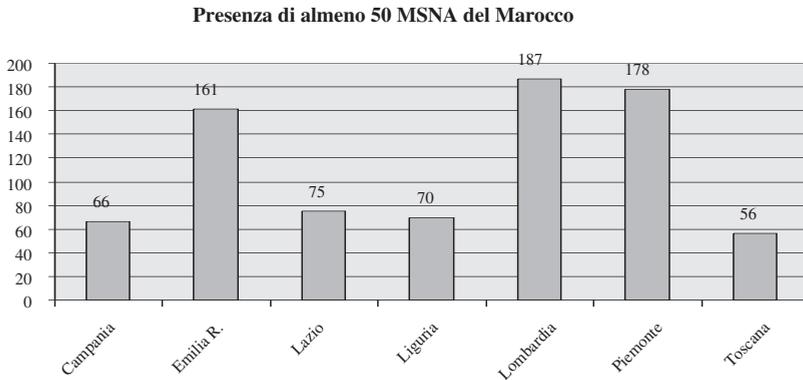


Grafico 9

4.4. Frammentazione delle politiche e degli interventi a livello locale.

Come emerge anche dall'analisi presente in questo capitolo la presenza di minori stranieri non accompagnati in Italia impegna innanzitutto le amministrazioni locali, che hanno un ruolo centrale in materia di finanziamento e gestione operativa degli interventi di prima accoglienza e sostegno all'integrazione scolastica, lavorativa, abitativa e sociale in generale.

Il fenomeno, come già si accennava in premessa rischia però di sfuggire anche alla gestione "ordinaria" dei servizi sociali a livello locale. A partire dalla definizione stessa di minore straniero non accompagnato⁵⁹, la cui interpretazione può variare da territorio a territorio, per arrivare alla prassi operativa delle questure, alla gestione delle procedure di presa in carico, fino alle modalità di segnalazione dei minori alle autorità competenti, praticamente ogni territorio possiede una diversa tipologia di intervento, secondo una configurazione c.d. "a macchia di leopardo".

Alcune amministrazioni locali sollevano un paradosso preoccupante, che poi si ripresenta ogni volta che vengono attivati servizi di eccellenza in materia di assistenza sociale: maggiori sono gli investimenti per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, maggiore è il numero di minori rintracciati sul territorio che necessari-

⁵⁹ Art. 1, comma 2 del DPCM 535/99.

ta sostegno, ponendo oggettive difficoltà in termini di risorse e di sostenibilità degli interventi. È il cosiddetto “effetto calamita”.

La contraddittorietà delle norme, la mutevolezza del fenomeno, il numero di attori coinvolti sembrerebbe in sostanza richiedere una gestione del fenomeno più complessiva, con standard definiti a livello nazionale e, per quanto possibile, un adeguato stanziamento di risorse a sostegno dei servizi più esposti.

Dal quotidiano confronto con le amministrazioni locali emerge con chiarezza come queste, ed altre criticità, portino ad una serie di conseguenze negative di carattere generale che compromettono una gestione efficace dei servizi a tutela dei minori. Tra queste ricordiamo:

- la difficoltà di delineare i contorni reali del fenomeno (numeri, motivazioni, percorsi, aspettative), che è un elemento essenziale per valutarlo correttamente e adottare gli adeguati strumenti a carattere nazionale, concertati con il livello locale;
- la difficoltà di verificare che standard minimi essenziali di tutela vengano garantiti sull’intero territorio nazionale;
- la concentrazione del fenomeno in alcune città piuttosto che in altre, anche collegabile a maggiori investimenti dell’ente locale in servizi dedicati ai minori stranieri non accompagnati. La conseguenza paradossale è che le città che si sono maggiormente attrezzate per affrontare il fenomeno rischiano più di altre di andare incontro ad un aumento delle presenze e quindi a gravi difficoltà di bilancio e di sostenibilità dei servizi stessi;
- la crescente *conflittualità* dei rapporti tra amministrazioni. Nell’incerta interpretazione delle norme e nella difficoltà di rintracciarne i principi ispiratori, sono numerosissimi e in crescita i casi che vengono deferiti agli organi giurisdizionali.

CAP. 5 – MINORI CHE ATTRAVERSANO SILENZIOSAMENTE I VULNERABILI CONFINI: RICERCHE SUI PERCORSI DI INTEGRAZIONE E DEVIANZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA.

Dagli anni '90 ad oggi, la realtà dei minori stranieri non accompagnati in Italia è sicuramente più conosciuta grazie alle diverse ricerche italiane ed internazionali⁶⁰, che hanno esplorato e analizzato le spinte motivazionali, il percorso e l'evoluzione migratoria dei minori, mettendone in luce le peculiarità e i tratti comuni. In particolare, le ricerche delle quali vorremmo accennare brevemente in questo capitolo, erano mosse dall'intento di analizzare il processo migratorio e le spinte motivazionali dei minori stranieri non accompagnati, "approdati" nel nostro Paese, alcuni dei quali incontrati nei circuiti del trattamento penale, altri in quelli dell' "inserimento assistito". Metodologicamente fondate sulla raccolta di "storie di vita", le ricerche erano dirette ad osservare le condizioni individuali e di contesto in cui si trovano a vivere i minori non accompagnati, per risalire dalle singole esperienze alla ricostruzione di un idealtipico percorso comune, evidenziando gli snodi dei processi che hanno condotto i ragazzi verso differenti direzioni, in senso inclusivo o deviante.

Il motivo per il quale in questa sede diamo voce ai risultati di queste ricerche⁶¹, svolte tra il 1998 e il 2002, risiede proprio negli esiti dell'in-

⁶⁰ Giovannetti M. (2000), "Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza", in *Multiculturalismo e sicurezza*, a cura di Dario Melossi, Quaderni di Cittàsicure n. 21; Volontariato Internazionale per lo sviluppo, Dipartimento Affari Sociali (2000), *Indagine conoscitiva sui minori a rischio di migrazione clandestina*, www.volint.it; Wendy, A. (2000), *Separated children coming to Western Europe: Why they travel and how they arrive*, Save the children, UK; Giovannetti M., Martoccia C., Melossi D., Tonti C. (2001), "Tra cittadinanza ed esclusione: una ricerca tra i minori immigrati in carcere e comunità d'accoglienza", in *Dei delitti e delle pene*, numero monografico "Globalizzazione e questione criminale", n. 1-2-3, 2001; Splindler, W. (2001), *The situation of separated children in Central Europe and The Baltic*, in *Separated Children in Europe Program*, SCF/UNHCR; Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F., (2002), (a cura di), *Le esperienze ignorate*, Angeli, Milano; Giovannetti M., (2002) "Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di intervento", in G. Favaro e M. Napoli (a cura) *Come un pesce fuor d'acqua*, Guerini e Associati Editore; Sbraccia A., Scivoletto C. (2004), *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori stranieri non accompagnati*, l'Harmattan, Torino.

⁶¹ Giovannetti M, Melossi D., (2003), *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*. Donzelli Editore.

dagine, in cui vengono interpellate le strutture del Welfare e le scelte di politica sociale. Nel caso dei minori non accompagnati è soprattutto la condizione di irregolarità giuridica a determinare le conseguenze negative vissute dai minori in termini di integrazione sociale così come dal punto di vista psicologico la vulnerabilità dettata dalla solitudine e dalla mancanza di punti di riferimento. Nel dire questo, si evidenzia la necessità di un adeguamento forte e deciso del sistema giuridico e sociale, perché possa davvero *accompagnare* questi ragazzi offrendo loro delle *opportunità inclusive* che li allontanano dalla probabilità di fare ingresso nel circuito del controllo penale.

I fattori alla base delle situazioni di vulnerabilità dei minori immigrati sono soprattutto due: “il *viaggio* di migrazione – proprio o dei genitori – con le perdite, i distacchi, i lutti, i disequilibri che esso comporta e la *condizione di immigrazione* che li costringe a vivere in un mondo dai riferimenti instabili: uno interno, ovvero lo spazio familiare, impregnato della cultura d’origine e uno esterno, costituito dalle rappresentazioni del mondo in cui vivono, a sua volta costituito da sottoinsiemi culturali, quali la scuola, il quartiere, il gruppo dei pari, i mass-media”⁶². Ma se ciò è vero per i minori che migrano con i genitori o soli ma nella prospettiva di ricongiungersi con i propri genitori, è facilmente comprensibile che nel caso dei minori soli, il fattore “migrazione solitaria e isolata” agisce come ulteriore elemento di complessificazione e di rischio per il destino della propria esistenza. La migrazione segna in maniera profonda la loro storia e l’identità personale. I cambiamenti sono molteplici e improvvisi, le fratture laceranti e inevitabili, i compiti ai quali fare fronte nel paese di accoglienza appaiono in un primo tempo ardui e quasi al di fuori della propria portata. I distacchi e gli aggiustamenti devono inoltre essere gestiti e affrontati nella *solitudine* senza poter contare sull’appoggio dei genitori o del gruppo dei pari.

5.1. Chi sono, perché emigrano?

Il profilo di questi “minori in movimento” tracciato dai ricercatori, ritrae adolescenti e giovanissimi di sesso maschile provenienti specialmente dall’Albania, dal Marocco e dall’Europa dell’Est, che giungono

⁶² Graziella Favaro, *Infanzie che attraversano i confini: la migrazione dei bambini e degli adolescenti*, Corso ottobre-dicembre 2003, Provincia di Milano – Farsi Prossimo.

“clandestinamente” nel nostro Paese da “soli”, spinti dalla speranza di trovare un lavoro ed un futuro migliore.

Il loro obiettivo è nella maggior parte dei casi un tentativo diretto di migliorare le proprie opportunità di vita rispetto a quanto disponibile nei loro paesi d’origine. Le motivazioni sono frammentate e rappresentano, in un quadro corale, un riassunto delle più antiche e delle più moderne aspirazioni migratorie. Dalla fuga dalla guerra, o alla ricerca di nuove opportunità lavorative, all’inquietudine generazionale che spinge verso la sperimentazione di nuovi modelli di vita (e di consumo). Senza trascurare infine il ruolo dei comportamenti: per seguire l’esempio di amici o parenti che prima di loro avevano abbandonato il paese.

A queste motivazioni si aggiungono le conoscenze e la relativa “costruzione” dell’Italia nell’immaginario dei minori. Alla combinazione di diversi fattori di spinta dalla natura esogena ed endogena, si connettono le conoscenze e la relativa **“costruzione” dell’Italia nell’immaginario** dei minori. **Le fonti di conoscenza** sono spesso combinate: da quelle più ricorrenti di natura parentale o amicale a quelle “mediatiche o esemplari”. I minori in partenza sono dotati di un “ampio” bagaglio conoscitivo in cui risulta, però, molto scarsa la conoscenza delle pratiche amministrative inerenti ai documenti e molto vaghe quelle relative alle reali e possibili opportunità lavorative. D’altro canto, la cassetta delle informazioni comprende anche la “grammatica dei rischi” in cui sono chiare le ipotesi illecite di sostentamento (la possibilità di finire a spacciare o rubare una volta qui). Sono dunque pochi quelli che partono senza nessun tipo di informazione e la consapevolezza sul fatto che l’inserimento sia difficile non è del tutto estranea a coloro che giungono, ma la speranza di “riuscire” non limita il desiderio di provarci ne tanto meno l’aspettativa circa la realizzazione degli stessi. Le aspettative ricorrenti riguardano un riscatto economico e sociale che viene identificato col “trovare subito un lavoro e guadagnare di più” e dalla sostanziale ricerca di condizioni di vita migliori.

5.2. *Come arrivano in Italia?*

I minori sono entrati in Italia utilizzando una miriade di rotte, di mezzi e di strategie. I racconti dei minori menzionano diverse tipologie di arrivo e l’utilizzo di “agenti” diversi, con specifiche e caratteristiche “azioni” la cui unica caratteristica comune è la capacità di eludere il sistema di controllo migratorio. La loro esperienza, in altre parole, riflette quei processi di specializzazione, diversificazione e segmenta-

zione dei servizi di favoreggiamento dell'ingresso irregolare che vengono rintracciati nell'analisi dell'evoluzione del mercato dell'ingresso illegale. Mentre le aspettative e le conoscenze sul paese d'arrivo sono spesso lacunose o incerte, lo stesso non si può dire del viaggio clandestino che avviene con una conoscenza precisa delle modalità con le quali vengono gestiti gli ingressi e i viaggi. L'emigrazione vera e propria non è stato un evento casuale né improvvisato per nessuno dei ragazzi intervistati: una volta presa la decisione si procede al disbrigo delle "pratiche di viaggio" con modalità conosciute e molto spesso "condivise" con gli imprenditori del viaggio illegale o si selezionano le migliori modalità per tentare un viaggio autogestito. Nell'analisi delle loro esperienze, la prima distinzione che diviene evidente è tra coloro che effettuano il viaggio in condizioni autogestite – che spesso non prevedono il pagamento di alcun servizio – e coloro che per attraversare i confini si affidano invece ai servizi di organizzazioni specializzate. Questi ultimi, possono essere a loro volta distinti a seconda dell'utilizzo di organizzazioni che offrono un "pacchetto viaggio" completo o di organizzazioni mono-servizio, che vengono combinate dove necessario dallo stesso minore secondo una propria pianificazione. La scelta rispetto all'una o all'altra soluzione dipende da una complessa serie di fattori che vanno dal costo del viaggio – dal milione di lire richiesto per i pericolosi viaggi in gommone, sino a raggiungere la decina di milioni per i viaggi in cui il livello di "tutela" per il trasportato è maggiore – alla rotta da compiere, alle difficoltà specifiche dell'ingresso clandestino, alle modalità di finanziarlo, al grado di "condivisione" da parte delle famiglie sulla decisione di lasciare il proprio paese.

5.3. *Dove arrivano, chi incontrano*

Dall'arrivo nella città straniera, all'incontro con i gruppi di connazionali presenti sul territorio, alle situazioni di isolamento e marginalità vissute, si può ricostruire il ventaglio di opportunità che si rende loro effettivamente accessibile. I primi giorni sul territorio italiano rappresentano, difatti, un momento cruciale dell'esperienza migratoria dei minori intervistati. Si tratta del momento nel quale le aspettative e le conoscenze accumulate sul paese di destinazione vengono più duramente testate nel contatto con l'esperienza diretta. Si tratta del periodo nel quale vengono elaborate le prime strategie di sopravvivenza, vengono costruite, spesso a partire da incontri casuali, le prime reti informali ed in cui è intenso lo scarto tra le aspirazioni che motivano il pro-

cesso migratorio dei minori e le opportunità strutturalmente presenti nel paese d'arrivo.

La principale distinzione da operare per quanto riguarda i primi giorni in Italia riguarda la presenza o meno di parenti o conoscenti già presenti sul territorio che “accolgono” il minore. La presenza di parenti è infatti fondamentale per ridurre il livello di “erranza” territoriale e il ricorso a strategie di prova ed errore.

Per la maggioranza dei casi, tuttavia, l'inserimento iniziale è un'avventura essenzialmente individuale, priva di reti (ne familiari, ne amicali). I giorni successivi all'ingresso irregolare sono i giorni dove si risente maggiormente della frammentarietà delle informazioni sul contesto d'arrivo. Apparentemente, il bagaglio d'informazioni è molto ristretto, legato principalmente ad informazioni generiche sulla presenza di compaesani in alcuni luoghi o ad alcune bussole generali per circolare sul territorio del paese (a nord c'è più lavoro che a sud; è più difficile essere respinti/espulsi se ti trovano in un'area settentrionale).

Nella maggioranza dei casi, i primi giorni successivi all'ingresso in Italia sono stati caratterizzati, per i minori intervistati, da un'avventura al limite del picaresco, dove la stessa destinazione finale del viaggio viene determinata dai mezzi di trasporto adottati e dagli incontri che man mano avvengono.

Gli incontri che prendono piede nel corso di questa fase sono determinanti per l'inserimento complessivo del minore straniero. In generale, si possono riconoscere due processi di inserimento di primo periodo:

uno, che attraverso le forze di polizia o dei connazionali integrati, conduce il minore verso un **ingresso rapido nel sistema dei servizi offerti dall'amministrazione e dal volontariato locale**:

1) Per alcuni, già nel corso del periodo di esplorazione si aprono prospettive di contatto con i servizi. Questo avviene generalmente attraverso la mediazione, in qualche fase, delle forze dell'ordine, coadiuvate in un caso da un mediatore connazionale. In altri casi, l'accesso alla rete dei servizi avviene attraverso connazionali che dispongono del sapere necessario. Anche in assenza di un progetto migratorio specifico, l'incontro con questa figura determina la direzione del viaggio e il luogo d'arrivo.

un altro, **che attraverso connazionali conduce il minore ad un inserimento rapido nelle reti (e nel sapere) dell'immigrazione irregolare.**

- 2) Questo secondo percorso prevede la rapida acquisizione del “sapere migratorio irregolare” attraverso il contatto e la dipendenza da altri migranti – generalmente connazionali – che conoscono già il territorio e che risultano disponibili ad agire da guide, segnalando le opportunità e le risorse che possono essere utilizzate e combinate in vario modo per la permanenza irregolare in Italia. Si può dire che l’accesso a questi contatti – e al sapere che incorporano – sia la risorsa principale che deve essere acquisita in questa prima fase dell’inserimento, la risorsa dal cui controllo dipende il successo o il fallimento dell’esperienza stessa. Non a caso, i minori intervistati sono molto chiari sia nell’attribuire a questa esperienza sia nell’accettazione della dipendenza – “ho continuato a chiedergli...”, “mi sono attaccato a lui...” – dai connazionali che controllano l’esperienza del territorio.

5.4. I gruppi di socializzazione: vettori di opportunità lecite e illecite.

Il ruolo centrale dei connazionali nel fornire risorse di prima accoglienza e nel veicolare opportunità è un’arma a doppio taglio. A parte il primo soccorso, infatti, è del tutto evidente che le informazioni e le opportunità veicolate dalle reti sono sostanzialmente strutturate dal complesso di attività ed opportunità che sono già sviluppate e consolidate all’interno delle reti stesse. Il peso assunto dai gruppi di socializzazione i quali diventano veri e propri canali attraverso cui passano le opportunità lecite o illecite, dalle quali dipenderà l’esito del percorso individuale, è dunque estremamente rilevante.

La natura e la consistenza di questi gruppi diventa decisiva dal momento in cui il rapporto con il nuovo territorio nel quale si vengono a trovare non presenta alternative.

La condizione di irregolarità nella quale versano non favorisce l’ingresso nei canali formali del lavoro né tantomeno rende possibile l’inserimento nel tessuto sociale attraverso gli strumenti legislativi promossi per l’integrazione degli stranieri in Italia. L’universo delle opportunità è costellato da differenti specificità che potremmo riassumere semplicemente in due blocchi: opportunità lecite (di natura formale o informale) o illecite.

Dalla narrazione di alcuni casi risulta evidente che le une non escludono le altre, o meglio detto la fluidità delle condizioni fa sì che sino al momento in cui non avviene la definitiva istituzionalizzazione vi possono essere casi in cui l’adoperarsi nell’uno o nell’altro versante avvenga in maniera “alternata”.

L'aver inizialmente intrapreso attività di sostentamento informali e ai limiti della legalità non significa necessariamente che si sia approdati e definitivamente inseriti in una cultura deviante, così come un temporaneo ricorso e ricovero in comunità di accoglienza non ha impedito un successivo coinvolgimento del minore in attività illecite.

Dal racconto di un ragazzo albanese di 17 anni, emerge chiaramente una lucida visione circa il peso delle opportunità incontrate e della consequenziale determinazione sul percorso individuale.

Come dice questo ragazzo, se non gli si fosse presentata l'occasione di entrare in comunità e avuto così opportunità di lavorare *“mi sarei comportato come facevano gli altri che stanno fuori: dopo anch'io avrei dovuto prendere quella strada. Se stai fuori e non hai niente per vivere, e non hai nessuno come qui che ti dice quello che è giusto fare, e quello che non si può fare, allora tu fai alla fine quello che fanno gli altri”*.

5.5. Solitudine e vulnerabilità.

Se rilevante è il peso dei gruppi di socializzazione, i quali diventano veri e propri canali attraverso cui passano le opportunità lecite o illecite, dalle quali dipenderà l'esito del percorso individuale, l'elemento principale che emerge dalle ricerche citate è la consapevolezza che è difficile registrare tra i due gruppi di minori, quelli che finiscono nel circuito penale e quelli che finiscono nel circuito dell'assistenza, differenze significative in termini di motivazioni, atteggiamenti e tratti culturali individuali. Si tratta, in un certo senso, di individui che – molto simili all'inizio del viaggio – non hanno viaggiato sugli stessi binari arrivando conseguentemente in una “stazione” diversa.

Il risultato principale della ricerca sembra al contrario essere proprio la consapevolezza che è difficile registrare tra i due gruppi di minori differenze significative in termini di motivazioni, atteggiamenti e tratti culturali individuali. Si tratta, in un certo senso, di individui che – molto simili all'inizio del viaggio – non hanno viaggiato sugli stessi binari arrivando conseguentemente in una “stazione” diversa. Quello che sembra biforcare le strade è un complesso di circostanze, alcune minime o casuali, che possono essere ricondotte all'incontro con micro-strutture di opportunità diverse. Le strategie e le scelte dei minori stranieri possono essere, infatti, ricondotte largamente al peso di incontri ed inserimenti locali diversificati piuttosto che a progetti iniziali differenziati. In

buona parte, si potrebbe sostenere che l'esito del viaggio è determinato, nel caso dei minori stranieri non accompagnati, dal viaggio stesso.

Ciò che risulta veramente cruciale è il fatto che le migrazioni di minori stranieri non accompagnati sono migrazioni di individui "soli". Ciò che rende particolarmente vulnerabili i minori all'arrivo è il sentirsi completamente soli e senza la minima idea di come affrontare il presente. La ricerca di un gruppo di pari, quasi sempre connazionali della stessa età, diventa l'obiettivo cogente nell'immediato. Da quanto si è detto, risulta evidente l'importanza assunta dai gruppi con i quali i minori vengono a contatto e delle opportunità delle quali questi ultimi si fanno portatori. La relativa incidenza tra *stimoli*, *opportunità* e *discernimento* sono direttamente dipendenti dalla situazione di precarietà in cui si versa e dall'interazione tra queste tre dimensioni.

CAP. 6 CONCLUSIONI

Come abbiamo avuto modo di vedere nei capitoli precedenti, il fenomeno dei minori non accompagnati rappresenta un problema complesso di grande impatto sociale, un nesso inestricabile di sfide operative, sociali ed umanitarie che comporta un ripensamento delle politiche di *welfare*

Sotto il profilo operativo, è infatti noto che nel caso di un minore non accompagnato non è possibile procedere al provvedimento di espulsione, ma si deve ricorrere a procedure molto più complesse quali il rimpatrio assistito oppure all'insediamento protetto nel paese d'arrivo attraverso istituti quali l'affidamento temporaneo a famiglie o a comunità di accoglienza. Sotto il profilo sociale, la permanenza in Italia dei minori non accompagnati presenta due caratteristiche di non scarso rilievo. In primo luogo, l'ampia maggioranza dei minori non accompagnati vive in condizioni di irregolarità o clandestinità e, secondariamente, date le prospettive di inserimento ridotte, non è sorprendente che la loro "sopravvivenza" sul territorio sia frequentemente dipendente dalla messa in atto di comportamenti devianti.

A ciò si aggiunge la rappresentazione sociale dei minori stranieri e in particolare di quelli non accompagnati, la quale ha delle conseguenze immediate sui percorsi di esclusione che li riguardano, ed è determinata da una maggiore probabilità di essere – se denunciati – condannati e detenuti rispetto alle analoghe situazioni degli autoctoni ed infine lo scarso, o nullo, accesso dei minori stranieri alle misure alternative al carcere. Difatti, se è vero che più della metà dei minori che entrano in carcere è costituito da stranieri, è anche vero che una considerevole percentuale di questi è costituita proprio da "minori non accompagnati"⁶³. In altre parole, il segmento presumibilmente di consistenza numerica minore contribuisce decisamente in modo sproporzionato a determinare il numero dei minori presenti nel circuito del controllo penale e nella rete del *welfare*.

⁶³ Dati relativi all'indagine Comitato minori stranieri – IRPS, in cui è stata rilevata la presenza di minori stranieri non accompagnati in 43 strutture della giustizia minorile nel corso del 2000. Tra questi, i minori marocchini rappresentavano il 35%, seguiti dal 21% degli albanesi. I reati ascritti agli sono prevalentemente per danneggiamento, estorsione ricettazione, reati di spaccio e uso di stupefacenti.

Dunque, dal punto di vista istituzionale, come si diceva nei capitoli precedenti, il fenomeno dei minori non accompagnati rappresenta un caso esemplare delle difficoltà di bilanciare esigenze di ordine pubblico e esigenze di integrazione sociale dei “marginali”.

Tutto ciò, richiama il tema dell’integrazione sociale, cioè il processo attraverso il quale si costruisce il consenso e si minimizza il conflitto in un determinato gruppo sociale, e rinvia al ruolo e alle funzioni di quelle che vengono solitamente chiamate agenzie di socializzazione. È dunque sempre più necessario che la rete dei servizi e le istituzioni politiche promuovano e sviluppino a livello locale una politica di accoglienza ed integrazione che si faccia carico della condizione dei minori stranieri non accompagnati che giungono irregolarmente e si facciano portatori di *opportunità di integrazione*. Inoltre, la prevenzione al disagio ed alla devianza attraverso *l’offerta di opportunità* dovrebbe prevedere strategie di intervento integrate frutto di una relazione dinamica che coinvolga contemporaneamente soggetti istituzionali (Servizi Territoriali, Autorità Giudiziaria Minorile, Operatori di polizia) e quelli del privato sociale che entrano in contatto con il minore straniero.

Poiché come si è detto nel capitolo precedente, “l’esito del viaggio di questi minori è determinato in larga parte dal viaggio stesso”, ne risulta la necessità di *dar vita lungo il percorso, ad opportunità di incontro e avvicinamento con i servizi sociali*. Sarebbe, dunque, *auspicabile approfondire la ricerca per individuare i luoghi di transito e i nodi attraverso i quali attivare una modalità di intercettazione del minore e predisporre un sistema dinamico di orientamento e accompagnamento dei soggetti in transito*. Per tali motivi è a nostro avviso auspicabile promuovere, attraverso un “Rapporto annuale sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati in Italia”, la conoscenza di questa fascia di popolazione di origine straniera, per approfondire i meccanismi di interazione tra gli apparati di accoglienza, di controllo e i minori, e soprattutto per volgere operativamente l’attenzione all’individuazione dei fattori che influenzano l’esito dei progetti migratori.

Alla necessità di avere dati aggiornati, “territoriali” e qualitativi si affianca l’esigenza, espressa in varie sedi dai comuni, di lavorare in rete. Attualmente, a parte l’esperienza della Rete nazionale d’accoglienza, ciascuna realtà locale rappresenta un caso a sé, con il proprio approccio, le proprie problematiche, le proprie eccellenze e criticità. Una rete consolidata permetterebbe di approfondire la conoscenza delle prassi adottate a livello territoriale non solo dai servizi ma anche dalle altre istituzioni coinvolte (questure, Tribunali per i minori, etc.), facili-

tando la disseminazioni delle buone pratiche in maniera tale da favorire un'omogeneizzazione di standard di accoglienza.

Ma purtroppo, molto spesso gli enti locali sono stati lasciati da soli a gestire il fenomeno e gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno reso sempre più difficile la definizione di percorsi di integrazione sociale di questi minori, partendo dall'ipotesi che il rimpatrio fosse la soluzione principale alle tante domande poste da questi soggetti. Di fatto si è determinata una situazione di grande difficoltà che ha interrotto e messo in crisi esperienze importanti di integrazione sul territorio, con una ulteriore precarizzazione e marginalizzazione dei percorsi d'arrivo e d'inserimento dei minori non accompagnati.

In questo quadro ed in attesa di un approccio di sistema al fenomeno che permetta di governarlo, Regioni e Comuni sono costretti ad affrontare da soli problematiche che vanno dall'*assenza di procedure standardizzate a livello nazionale* alla *mancaza di un adeguato raccordo interistituzionale*. Ogni realtà territoriale indagata, ha riferito prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati e situazioni difficili nei rapporti, in termini di rapidità, efficienza e concertazione, con il Comitato Minori Stranieri, con le questure, con i Tribunali per i Minori, e con i Giudici tutelari.

Emerge l'*assenza di qualsiasi sostegno* dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche locali promosse da Regioni e Comuni. Conseguentemente, si denuncia la mancanza di strumenti e risorse sufficienti, per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi (dal primo contatto fino alla decisione in merito al rimpatrio assistito o all'integrazione).

Proprio la complessità del quadro sopra accennato e le difficoltà di gestire il fenomeno a livello esclusivamente locale hanno portato l'ANCI a occuparsi con impegno crescente di questo particolare segmento dei flussi migratori, promuovendo numerose iniziative che vanno dalla raccolta ed elaborazione di dati, all'organizzazione di incontri di rilievo nazionale⁶⁴, al coordinamento di gruppi tecnici dedicati al tema, alla progettazione di interventi mirati.

Lo Stato e la pubblica amministrazione a tutti i livelli hanno il dovere di predisporre un sistema che tuteli "il superiore interesse del mino-

⁶⁴ Ne è un esempio il seminario tecnico tenutosi presso le strutture dell'ANCI il 27 settembre 2005, i cui atti sono oggetto del secondo fascicolo di questa pubblicazione. Il seminario, organizzato in collaborazione con il Comitato per i minori stranieri, ha dato luogo, forse per la prima volta in Italia, ad un confronto a tutto campo tra gli interlocutori istituzionali nazionali di riferimento e gli operatori che seguono concretamente i minori a livello locale.

re”, senza indugiare sui problemi di natura amministrativa e politica legati alla presenza di questi ragazzi nelle città e senza cedere alla demagogia securitaria.

È necessario, dunque, favorire la conoscenza e la diffusione delle buone prassi adottate a livello territoriale in materia di accoglienza, integrazione, indagini familiari, attraverso l’attivazione di canali stabili di contatto e collaborazione tra i servizi sociali dei Comuni con le altre istituzioni coinvolte a livello locale (questure, Tribunali per i minori, etc.) e con le istituzioni di livello centrale (*in primis*, il Comitato per i minori stranieri), con l’obiettivo di delineare un modello di *Sistema nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati* che vada a contrastare la tendenza dei servizi a configurarsi secondo quello schema “a macchia di leopardo” che oggi li caratterizza e che impedisce al nostro paese di esprimere una vera politica di gestione del fenomeno.

ALLEGATI

1. Tavola A – La cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati per regione

Cittadinanze	Tavola A. La cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati per Regione															Totale				
	Abr	Bas	Cal	Cam	Em.R	Friuli	Lazio	Lig	Lom	Mar	Pie	Pug	V. d'A	Sard	Sic		Tos	T.A.A	Umb	Ven
Rumena	36	1	1	8	230	599	519	43	336	49	166	24	5		1	275	13	8	50	2391
Albanese	16	14	13	0	89	84	112	6	88	77	57	181	2		20	210	88	10	92	1177
Marocchina	44		46	6	161	10	75	70	187	22	178	7	25		35	6	38	29	28	949
Area ex-Yugoslavia*	1		18	17	7	1	13		48		12	20	1		3	0	2		74	262
Bengalese					3	0	12				1	3			2				5	7
Moldava					41				3										17	61
Polacca			3	2															3	2
Irachena							4		1	4	22								2	2
Altri Paesi	12		24		27	16	56		12	16	13	4	4		10	17	4		7	150
Totale	58	21	25	167	548	810	724	132	650	186	428	251	41	5	36	588	133	77	268	5101

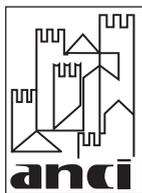
2. Tavola B – Dettaglio nei Comuni con più di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003

Comune	Provincia	Regione	Spesa in Euro	Presi in carico		Cittadinanza						Tipologia italiano			p.d.s. sul territorio											
				Totale	Più di un mese	1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	Min. Età	Alfird	Irrep.	R. Asilo											
																Roma	Milano	Trieste	Bologna	Firenze	Torino	Udine	Napoli	Padova	Parma	Genova
Roma	Roma	Lazio	3.480.000,00	1022	379	Romania	497	Albania	99	Marocco	69	88	13	827	2											
Milano	Milano	Lombardia	6.298.304,75	661	251	Romania	304	Marocco	137	Albania	54	113	74	303	4											
Trieste	Trieste	Friuli V. Giulia	3.080.298,12	496	35	Romania	399	Albania	37	ex Yugosl.	29	496	07	82												
Bologna	Bologna	Emilia Romagna	1.160.881,70	441	64	Romania	141	Marocco	67	Moldavia	41	43	2	390	3											
Firenze	Firenze	Toscana	2.479.739,00	405	142	Romania	223	Albania	118	Marocco	36	70	34	244	0											
Torino	Torino	Piemonte	2.500.000,00	317	154	Romania	140	Marocco	102	Albania	20			7												
Udine	Udine	Friuli V. Giulia	1.081.697,12	190	145	Romania	123	Albania	14	Ex Yugosl.	6	184	65	40	0											
Napoli	Napoli	Campania	302.146,00	136	5									96	0											
Padova	Padova	Veneto	832.718,49	119	77	Marocco	27	Albania	15	Moldavia	15	85	41	70												
Parma	Parma	Emilia Romagna	297.196,47	111	40	Albania	39	Romania	15	Marocco	14	74	94	20												
Genova	Genova	Liguria	1.353.785,00	104	28	Marocco	46	Romania	27	Albania	51	61		81	0											
Modena	Modena	Emilia Romagna	831.737,23	103	29	Marocco	55	Romania	26	Algeria	86	15		74	0											
Venezia	Venezia	Veneto	543.623,32	81	56	Albania	48	Romania	12	Ex Yugosl.	92	02	31	91	0											
Reggio Emilia	R. Emilia	Emilia Romagna	371.509,00	75	54	Romania	15	Albania	13	Marocco	90	52	02	28	0											
Gorizia	Gorizia	Friuli V. Giulia	246.524,10	72	48	Bangladesh	29	Albania	13	Kosovo	12	48	02	40												
Bari	Bari	Puglia	550.000,00	66	59	Albania	18	Bangladesh	50				53	27	6											
Foggia	Foggia	Puglia	210.996,74	58	46	Albania	30	Romania	9	Bangladesh	80															
Ancona	Ancona	Marche	447.333,06	54	9	Albania	17	Romania	14	Irak	13			46	2											
L'Aquila	L'Aquila	Abruzzo	280.000,00	48	11	Romania	6	Albania	5	Marocco	40		67		0											
Trento	Trento	T. Alto Adige	961.541,20	46	36	Marocco	22	Albania	18	Croazia	22	61	01	00												
Alessandria (cons.)	Alessandria	Piemonte	230.028,84	36	17	Marocco	24	Ex Yugosl.	12					18	0											
Ravenna	Ravenna	Emilia Romagna	240.000,00	34	26	Albania	8	Romania	7	Marocco	74	20	70													
Piacenza	Piacenza	Emilia Romagna	277.041,40	32	13	Romania	14	Albania	7	Marocco	51	69		19	0											
Bolzano	Bolzano	T. Alto Adige	348.234,76	30	29	Albania	19	Marocco	7	Ghana	23	00		00												
Pergine comprens.	Trento	T. Alto Adige	781.489,17	28	28	Albania	23	Marocco	4	Romania	12	41		10												
Rovereto	Trento	T. Alto Adige	395.463,47	18	17	Albania	13	Marocco	51			61		30												
S. benedetto T.	A. Piceno	Marche	277.145,57	94		Albania	4	Romania	2	Macedonia	10	54		0												

3. Tavola C – Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003

Comune	Provincia	Regione	Spesa	Presi in carico		Cittadinanza					Situazione ai fini del soggiorno		
				Totale	Per almeno un mese	1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	P.S. Minore Età	P.S. Affidamento
Zona pisana	Pisa	Toscana		30	2	Romania	4	Albania	4	Ex Yugosl.	4		
Cividale del Friuli	Udine	Friuli V.G.	173.188	13	13	Romania	24	Albania	2	Albania	1		9
Chiesanuova	Torino	Piemonte	-	10	10	Liberia	4	Irak	2	Afghanistan	2	1	0
Sovicille	Siena	Toscana	-	10	10	Albania	6	Ex Yugosl.	4		5		
Limone piemonte	Cuneo	Piemonte	4.080	9	1	Romania	6	Marocco	2	Irak	2		
Serravalle	Pistoia	Toscana	4.500	8	3	Albania	8						
Sunginetto	Cosenza	Calabria		7	6	Ex Yugos.	3	Marocco	1	Bulgaria	1		
Cesarza della Delizia	Pordenone	Friuli V.G.	3.536	6	1	Marocco	2	Crouzia	2		1		
Agliana	Pistoia	Toscana	-	5	5	Albania	5						5
Porto Recanati	Macerata	Marche	62.596	4	1	Tunisia	2	Albania	1	Algeria	1	4	
Rignano s. Arno	Firenze	Toscana		4	4	Albania	4						3
Aviano	Pordenone	Friuli V.G.	8.890	3	3	Ghana	2	Romania	1		3		
Gattinara	Vercelli	Piemonte	5.054	3	3	Marocco	3			3			
Gemona del Friuli	Udine	Friuli V.G.	25.694	3	3	Albania	2	Afghanistan	1		3		
San. g. di Nogarò	Udine	Friuli V.G.	-	3	/								
Trevi	Perugia	Umbria	5.711	3	3	Marocco	4						
Vado Ligure	Savona	Liguria	37.917	3	3	Marocco	3		3				2
Casirate d'Adda	Bergamo	Lombardia	-	2	/	Albania	2						
Cherasco	Cuneo	Piemonte	-	2	2	Romania	2			2			
Fontanafredda	Pordenone	Friuli V.G.	5.300	2	2	Albania	2			2			
Gabice	P. Urbino	Marche	7.360	2	2	Russia	2						2
Montecarlo	Luca	Toscana	4.100	2	2	Marocco	2			2			
Montefalco	Perugia	Umbria	-	2	1	Albania	2						1
Torviscosa	Udine	Friuli V.G.	1.200	2	2	Romania	2			2			

4. Questionario



Associazione Nazionale Comuni Italiani

Via dei Prefetti, n. 46 – 00186 Roma

Il questionario, debitamente compilato, va inviato nel più breve tempo possibile via fax o e-mail, a:

fax: 06 68009329 oppure 06 68009327 /e-mail: stranieri@anci.it

Per informazioni ed eventuali chiarimenti: Dipartimento Politiche Sociali ANCI – Tel: 06 68009328 – 06 68009312 – 06 68009311

Numero progressivo di questionario: | | | | | (compilato a cura dell'ANCI)

QUESTIONARIO SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Comune di _____ Provincia di _____

Responsabile per la compilazione del questionario:

Nome _____ Cognome _____

Qualifica _____ Telefono _____

1) Sono stati presi in carico dei minori stranieri non accompagnati dal vostro Comune negli ultimi due anni (2002 e 2003)?

Sì

No **IMPORTANTE: rispettare comunque il questionario fin qui compilato.**

Proseguire con la compilazione del questionario solo in caso di risposta affermativa.

2) Quanti minori stranieri non accompagnati sono stati presi in carico dal vostro Comune nell'anno 2002 e nel 2003?

1/1/2002-31/12/2002	1/1/2003-31/12/2003

2a) Di questi, quanti per almeno un mese?

1/1/2002-31/12/2002	1/1/2003-31/12/2003

- 3) Indicare il numero complessivo dei minori stranieri appartenenti alle tre cittadinanze più numerose presi in carico dal vostro Comune nell'anno 2003:

<i>Cittadinanza</i>	<i>Numro minori</i>
1 ^a	
2 ^a	
3 ^a	

- 3a) Se possibile, indicare le 4 città (o aree) dalle quali proviene il maggior numero di minori per ciascuna cittadinanza indicata alla domanda 3, specificandone l'ammontare:

<i>Cittadinanza</i>	<i>Città/numero di minori</i>			
	<i>1^a città</i>	<i>2^a città</i>	<i>3^a città</i>	<i>4^a città</i>
<i>Esempio: Romania</i>	Bucarest/17	Timisoara/12	Craiova/8	Cluj/4
1 ^a				
2 ^a				
3 ^a				

- 4) Nel corso del 2003, quanti minori stranieri seguiti dal vostro Comune erano titolari di permesso di soggiorno per minore età e quanti per affidamento?

<i>Tipo permesso</i>	<i>Numro minori</i>
Minore età	
Affidamento	

- 5) Quanti minori stranieri non accompagnati si sono resi irreperibili?

1/1/2002-31/12/2002	1/1/2003-31/12/2003

- 6) Secondo la vostra conoscenza, quanti tra i minori stranieri non accompagnati presenti sul vostro territorio, hanno fatto richiesta di asilo politico negli ultimi due anni?

2002	2003

7) Quali sono le problematiche più frequenti che avete riscontrato nell'affrontare i casi dei minori presi in carico (es. coordinamento con altre istituzioni, accoglienza, esito della presa in carico) ?

.....
.....
.....

8) A quanto ammonta la spesa complessiva del Comune per l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati negli ultimi due anni?

2002	2003
€	€

8a) Se alla spesa indicata alla domanda 8 ha partecipato anche la Regione, specificare la quota con la quale quest'ultima ha contribuito:

2002	2003
€	€

PARTE II

27 settembre 2005

**MINORI STRANIERI
NON ACCOMPAGNATI:
SEMINARIO TECNICO
INTER-ISTITUZIONALE**

ATTI

a cura di
Camilla Orlandi

**Fabio Sturani, VicePresidente dell’Anci
con delega sull’immigrazione**

Il Sindaco Sturani introduce i lavori, presentando i relatori e i principali temi che verranno trattati. Si sofferma sugli aspetti di maggior preoccupazione per gli enti locali, facendo riferimento in particolare alla questione del rinnovo dei permessi di soggiorno per i minori che, al raggiungimento della maggiore età, non presentino i requisiti previsti dalla nuova normativa; alle preoccupanti statistiche in tema di presenza di minori stranieri nel circuito penale; all’importanza di rapporti di collaborazione con le aree d’origine. In conclusione, il sindaco Sturani propone di considerare la possibilità di attivare un sistema nazionale di protezione a favore dei minori stranieri non accompagnati.

Cominciamo questa giornata di lavoro intanto ringraziando tutti quanti voi e tutti coloro che hanno aderito a questa giornata seminariale. Quindi diamo il via ai lavori e vediamo di capire se riusciamo, insieme con gli operatori, i nostri tecnici e le altre istituzioni coinvolte attorno al tema dei minori stranieri non accompagnati, a trovare un metodo di lavoro nuovo. Lo dico a nome dell’Anci e credo che sia fondamentale come punto di partenza per quello che attiene alle politiche dell’immigrazione, in questo caso dei minori stranieri non accompagnati.

Ringraziando di nuovo i Presidenti che hanno organizzato con noi questa iniziativa, io vorrei presentare Maurizio Silveri che è Presidente del Comitato minori stranieri che è qui alla mia sinistra, Pasquale Andria che è Presidente dell’associazione Magistrati per i minorenni e la famiglia, Walter Crudo che segue per conto del Ministero dell’Interno il Dipartimento della Direzione centrale dell’Immigrazione e gli Affari generali e giuridici; poi Serenella Pesarin, Direttore generale della Giustizia Minorile presso il Ministero della Giustizia. Quindi voi capite bene che qui abbiamo, a parte il sottoscritto, le massime autorità in materia e i Ministeri direttamente coinvolti su questo tema. Poi ci sono altre relazioni e comunicazioni che avverranno nel corso della mattinata e che seguiranno secondo la scaletta. Io mi auguro che questa giornata possa servire ad elaborare una proposta concreta, che si riescano anche a sciogliere alcuni nodi giuridici e qui chiediamo aiuto e collaborazione, nel senso che questo è un tema assai delicato e spinoso perché riveste tanti soggetti ed istituzioni, ma credo che dovremo trovare insieme un metodo di lavoro forte con cui poter dare una risposta in

tempi certi a quelle che sono alcune interpretazioni normative o legislative, ma anche rispetto al “come vogliamo andare avanti”. Abbiamo con noi il Vice Prefetto Walter Crudo del Ministero dell’Interno che dirige la Direzione centrale dell’Immigrazione e con lui potremo affrontare uno degli aspetti più controversi che è quello del permesso di soggiorno (tra l’altro c’è un’altra trattativa aperta che riguarda il rinnovo dei permessi di soggiorno in generale, ma quello lo rinviemo ad un’altra occasione). Il problema che oggi abbiamo, e che più di ogni altro sta creando difficoltà nella gestione sui singoli casi a livello locale, è che con l’entrata in vigore del regolamento attuativo della 189 il Comitato non emette più provvedimenti di non luogo a procedere al rimpatrio. Questo è un po’ il nodo su cui dobbiamo cercare di capire che fare, che cosa succede dopo o come dobbiamo provvedere. Sul territorio sta accadendo che le Questure senza tale provvedimento non convertono il permesso di soggiorno ai diciotto anni, facendo ricadere i maggiorenni o neo maggiorenni nella clandestinità o comunque in una situazione di difficoltà. La giornata di oggi è stata pensata per facilitare lo scioglimento di questo primo punto che io avverto come essenziale. Abbiamo anche saputo di un parere del Consiglio di Stato⁶⁵ che probabilmente è sfuggito ai più, io vorrei richiedere qui il vostro parere proprio per l’interpretazione sulla modifica dell’articolo 32. Vorremmo cioè approfittare della vostra presenza per chiedere quali saranno gli effetti di questo parere e se e come il Ministero dell’Interno intenda muoversi rispetto ad esso. Noi diamo fin da subito la nostra disponibilità per lavorare insieme portando le esperienze che in questi anni di gestione diretta abbiamo acquisito. Io vorrei ricordare che il parere del Consiglio di Stato è recente, e riguarda appunto un quesito che era stato posto dallo stesso Ministero dell’Interno proprio per capire come può essere rilasciato il permesso di soggiorno per i minori che diventano maggiorenni. Questo è un po’ il punto delicato. Sugli stessi temi e su altri strettamente collegati alla figura del minore vorremo anche sentire l’autorevole parere della Giudice Andria, che oltre a presiedere il Tribunale dei Minorenni di Potenza è anche Presidente dell’Associazione Magistrati per i minorenni e la famiglia. Un altro aspetto di forte drammaticità verrà affrontato da Serenella Pesarin che dirige la Direzione Giustizia minorile del Ministero di Grazia e Giustizia. I dati presentati nell’ambito del documento programmatico relativo alla politica sull’immigrazione per gli anni 2004-2006 sono preoccupanti. In dieci anni è cresciuta di quattro

⁶⁵ Si tratta del parere n° 6920/05 del 2 agosto 2005 [n.d.r.]

punti la percentuale di stranieri sul totale dei minori denunciati alle Procure. E sappiamo che molti di loro sono non accompagnati. Ancora, se questi sono i dati, il 57% dei minori stranieri ha fatto ingresso negli istituti penali minorili. Io credo che qui bisognerà riflettere e ragionare. È chiaro che alla base di queste cifre non c'è una particolare predisposizione del minore straniero ad infrangere la legge, c'è un ragionamento più complessivo da fare per capire quali sono le motivazioni e le cause che poi arrivano a produrre questi dati. Penso che dobbiamo discutere insieme e ragionare di queste cifre che sono allarmanti. Credo che questo almeno sia giusto riconoscerlo. Siccome è un seminario, lascio perdere tutte le valutazioni squisitamente politiche sulla legge 189 e tutto il resto. C'è una legge, c'è un regolamento, vediamo poi come riusciamo a garantire l'applicazione e le modalità applicative in questa fase, poi ognuno come cittadino e anche come amministratore ha la propria opinione e il proprio giudizio rispetto alle questioni che qui sono poste.

Poi ascolteremo altri interventi importanti. Penso ad Andrea Stuppi, responsabile dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione della regione Emilia-Romagna. Anche qui c'è un ruolo fondamentale delle regioni, con esse vogliamo lavorare e ragionare insieme, a partire dall'accoglienza su tutto il territorio nazionale, in termini anche di accompagnamento, di sostegno, di interventi e anche di cooperazione decentrata, volto appunto a prevenire questo fenomeno dell'immigrazione precoce. Sappiamo bene che forse la vera sfida è quella di cercare di discutere delle cause che producono l'immigrazione e la fuga da Paesi di origine, quindi intervenire là, in quei territori, questo è il lavoro sul quale possiamo e vogliamo lavorare d'intesa con le altre istituzioni. Questo è un tema che anche come associazione dei Comuni abbiamo sempre ritenuto valido ed importante. Dobbiamo riprenderlo e lavorare insieme.

A Laura Baldassarre, che è responsabile dell'area dei diritti dell'infanzia dell'UNICEF, vorremmo chiedere un inquadramento del fenomeno all'interno del panorama del diritto internazionale, a partire ovviamente dalla Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo. Può essere utile, anche, dare conto di una certa specificità del caso italiano, se c'è un caso Italia, e rispetto agli altri Paesi europei. Quando si parla di minori stranieri non accompagnati in contesti europei è evidente che si fa spesso riferimento ad un fenomeno diverso da quello che noi riscontriamo in Italia. Penso anche ad altri temi che sono in parte collegati, come la richiesta di asilo politico, un altro tema particolarmente sentito ed importante sul nostro territorio. Ringraziamo poi il Segretario generale dell'autorità rumena, Mioara Dinu, che ha accettato il nostro

invito. Ringrazio anche il Consolato rumeno a Roma che si è attivato per garantire questa presenza, che ci fa particolarmente piacere. Anche perché la Romania è un Paese che si sta impegnando, che è prossimo all'ingresso della nostra Unione e anche perché vogliamo conoscere e ragionare insieme sul perché sempre più numerosa è la presenza dei suoi cittadini che scelgono di venire nel nostro Paese per vivere e lavorare. Sappiamo che la Romania è in procinto di entrare in Europa e che sono molti gli sforzi che sta compiendo per aderire agli standard europei. Noi sappiamo anche che la Romania si sta attivando con percorsi interessanti di modernizzazione dei servizi socio-sanitari a partire dal decentramento di alcune funzioni, ascolteremo quindi con interesse quanto il Segretario generale vorrà esporre su questi temi. Questo è un passaggio importante in un percorso più lungo che ha già visto dei contatti sia come associazione nazionale dei Comuni che come singoli Comuni con le autorità rumene.

Seguirà, infine, l'intervento della Vicedirettrice del Servizio Sociale Internazionale, che svolge un ruolo cruciale nella tematica di minori stranieri non accompagnati, essendo l'ente deputato allo svolgimento delle indagini. Questo delle indagini familiari è un aspetto essenziale e fondamentale, oserei dire, per quello che riguarda il nostro problema, sul quale da tempo i Comuni richiedono di essere coinvolti, almeno per quanto riguarda la possibilità di condividere le esperienze.

Ho lasciato per ultimo, "*ma non per ultimo*", il Presidente del Comitato minori stranieri, il Dottor Silveri, con il quale abbiamo dialogato e collaborato. Credo che questo serva sul piano personale e anche sul piano politico istituzionale, per ristabilire i rapporti di collaborazione, e deve essere così, tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, tra i nostri amministratori e funzionari e il Comitato Minori Stranieri. Ci sono state nel passato anche scelte forti che l'Anci ha fatto, come quella di non essere presenti all'interno del Comitato. Io credo che la ripresa dei rapporti serva a noi, ma soprattutto ai minori stranieri stessi. Il tema è quello e tutti quanti dobbiamo cercare di dare una risposta a questa che rappresenta comunque una questione a livello nazionale. Io penso che possiamo riprendere questa collaborazione, anche perché poi ci racconterà della collaborazione già attivata con alcune realtà sul territorio nazionale. E credo che questo sia importante (alla luce delle novità normative, ma anche alla luce di questo tavolo di lavoro che vogliamo aprire con i soggetti istituzionali qui coinvolti) per capire come affrontare meglio e dare una risposta a quelle che sono le sfide che dobbiamo affrontare tutti quanti. Tra l'altro lo dico subito: non è scaricando il problema o lasciando il cerino in mano a qualcuno che risolviamo la que-

stione, credo che insieme tutti quanti dobbiamo fare ognuno la propria parte e collaborare. Io mi ci metto per primo come ente locale, come sistema delle autonomie degli enti locali. A volte invece si è visto o si è intravisto questo come un problema che si passa volentieri all'altro, come se mettendoci la coscienza a posto avessimo risolto il problema. Non è così e credo che l'obiettivo politico è quello di fare gli interessi della nostra comunità, della quale fanno parte i minori stranieri e i minori stranieri non accompagnati, come soggetti che hanno diritti e che proprio per la loro condizione dobbiamo saper garantire e tutelare. Oggi ci sono questioni nuove che vanno affrontate e risolte. Vorremmo arrivare, se possibile, partendo dalle pratiche che in alcune parti del territorio nazionale si stanno già sperimentando, a farle diventare uno standard unitario per avere una base comune su tutto il territorio nazionale. Credo che questo sia un primo obiettivo e che a partire da qui dobbiamo saper lavorare, anche perché assistiamo a provvedimenti diversi sul territorio nazionale, da Questura a Questura, da Tribunale a Tribunale e da Comune a Comune. Quindi credo che questo possa essere un primo obiettivo su cui trovare quel livello funzionale minimo di garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale. È un obiettivo ambizioso, ma ritengo che questa sia la vera sfida che abbiamo di fronte e la platea di oggi è troppo consapevole per non cogliere questa opportunità. Poi c'è un tema che qui io voglio solo accennare. Ne parlava prima il Presidente Silveri: se troviamo il sistema che può funzionare poi le risorse si trovano. Io lo prendo in parola, perché come voi sapete questa sera alle 19 ho l'incontro come Associazione nazionale dei Comuni con il Ministro Tremonti per discutere di Finanziaria, e siccome nelle bozze che abbiamo letto sui giornali c'è un capitolo che si chiama "tagli agli enti locali per almeno 3 miliardi di euro", io sono terrorizzato. Lo dico a mo' di battuta per esorcizzare il problema, ma lo dico consapevole che anche quello delle risorse è un tema che dobbiamo affrontare, perché si può discutere di regole, di buone pratiche su tutto il territorio, ma dobbiamo anche sapere che sono necessarie le risorse. Poi, dopo, di chi le gestisce e di come vengono utilizzate sul territorio, se ne discuterà, e noi come Comuni siamo disponibili, ma questa è un'altra questione. Forse oggi a questo tavolo manca l'altro Ministero, quello dell'Economia, però adesso vediamo di fare la nostra buona parte poi andremo a proporre.

Per farla breve, queste riflessioni servivano solo ad aprire e stimolare il dibattito, ma sono convinto che i relatori che sono qui presenti e tutti voi poi darete un contributo notevole. E allora, perché non pensare, ad esempio, alla creazione, se siamo tutti quanti coinvolti ed interessati a questo tema, di un sistema nazionale che valorizzi proprio le buone pra-

tiche e ne sostenga la diffusione, laddove il livello centrale garantisca il coordinamento interistituzionale che è fondamentale ed un quadro strategico di norme uguali su tutto il territorio nazionale e il livello locale, a partire dai Comuni, dagli enti e dalle associazioni che sono presenti, abbia la responsabilità e strumenti per la gestione dei singoli casi? Io credo che questa sia la vera sfida che noi abbiamo di fronte. Vorrei ricordare che per i richiedenti asilo è la stessa cosa: sul territorio nazionale c'è una bella esperienza di collaborazione, il PNA⁶⁶ (vedo qui presente il nostro referente ed amico, il dottor Carbone, con il quale collaboriamo sempre sulla questione dei richiedenti asilo e rifugiati) e anche lì c'è un sistema centrale, ma poi diffuso e ramificato sul territorio locale. E quella tra l'altro è una delle poche esperienze positive ed innovative che come Italia possiamo portare a livello europeo. Io credo che anche su questo bisognerà riflettere. Non so se è pensabile un progetto minori non accompagnati più o meno simile al PNA, però penso che dalla giornata di oggi possiamo lanciare alcune riflessioni nostre e alcune proposte operative perché ci sentiamo parti coinvolte, interessate e protagoniste e vogliamo dare il nostro contributo su quello che forse è l'aspetto più delicato: stiamo parlando di minori stranieri non accompagnati, quindi è un tema delicatissimo ed io credo che sia anche un segnale di grande civiltà per un Paese come l'Italia riuscire ad essere in grado di dare risposte efficaci.

Queste sono le brevi riflessioni che volevo fare, sono un po' disordinate ma spero di aver messo alcuni punti sul tavolo. Ringraziando di nuovo tutti i presenti, credo che a questo punto la parola spetti al Presidente del Comitato dei minori stranieri, il dottor Maurizio Silveri.

⁶⁶ Programma Nazionale Asilo, oggi diventato Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati [n.d.r.]

Maurizio Silveri, Presidente del Comitato per i minori stranieri

Il Presidente Silveri avvia il suo intervento sottolineando come l'organizzazione del seminario sia anche frutto della positiva collaborazione instaurata tra ANCI e Comitato per i minori stranieri.

Il Presidente Silveri presenta i dati sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati di competenza del CMS, che risulta in diminuzione: un calo ascrivibile anche alle attività di cooperazione con le aree d'origine, alcune delle quali strutturate nell'ambito di collaborazioni tra le amministrazioni locali e il Ministero del lavoro, quali l'esperienza di Torino con Romania e Marocco o quelle dei Comuni dell'Emilia Romagna con l'Albania. A partire da questi dati risulta importante sostenere la prospettiva di un programma quadro che sappia portare a sistema le sperimentazioni in corso.

Il Presidente Silveri sottolinea infine la necessità di applicare la normativa in vigore, cercando di favorire ogni percorso che sostenga una reintegrazione positiva dei minori che rientrano nei paesi d'origine non avendo la possibilità, al compimento dei 18 anni, di rimanere sul territorio in maniera legale, favorendo semmai il reingresso in Italia, da adulti, nell'ambito delle quote annuali d'ingresso.

Grazie Sindaco Sturani. Non per formalismi di maniera io voglio ringraziare l'Anci per avere pensato e messo a punto questo incontro, questo seminario. L'obiettivo della giornata, come ha detto il nostro ospite, è quello di cercare di trovare dei percorsi comuni finalizzati alla risoluzione di problemi importanti e questo in un'ottica di estrema collaborazione. Io devo dire cogliendo questa occasione che questa iniziativa è anche un po' il frutto dell'intensa collaborazione e degli ottimi rapporti di lavoro e di cooperazione che ormai si sono sviluppati all'interno del Comitato minori, dove, come sapete, sono presenti varie amministrazioni: Giustizia, Esteri, Interno, Anci, associazioni, Province etc. Le discussioni non mancano, perché ogni qualvolta che ci riuniamo ci sono problemi da risolvere, questioni da discutere e analisi da fare e i punti di vista spesso sono anche difforni. Però devo riconoscere che da molti mesi a questa parte, diciamo nell'ultimo anno, si è stabilito un rapporto di cooperazione che facilita di molto la ricerca della soluzione giusta. Credo che questo lavoro, che precede il seminario di oggi, abbia aiutato molto a prendere decisioni in tal senso, che dipendono in parte da situazioni contingenti quali il parere del Consiglio di Stato cui accennava il Sindaco, che comunque dovrà ancora essere ben analizzato, studiato per poi trarne le conseguenze del caso; però credo che la base che abbiamo costruito sia una buona base e su buone basi in genere si costruiscono delle buone case.

Ho voluto fare questa piccola premessa per inquadrare il lavoro del Comitato, perché di questo io questa mattina devo parlare. Naturalmente

rappresento tutti i colleghi che lavorano all'interno del Comitato e che oggi sono presenti. Il Comitato in questi anni, dal 2003 ha molto lavorato, ha continuato nel solco tracciato dai precedenti lavori del Comitato, dai precedenti Presidenti e grazie anche a vicende internazionali che non dipendono dal Comitato stesso ha visto ridurre progressivamente la presenza dei minori stranieri, almeno di quelli trattati dal Comitato. Voi sapete che il Comitato minori si occupa sostanzialmente di due tipologie di minori: i minori identificati ed i minori non identificati con certezza, cioè presunti, "sedicenti" minori. L'attività vera del Comitato si esercita solamente sulla prima categoria, cioè quando noi sappiamo (in quanto ce lo dicono gli enti locali, le strutture accoglienza, la Polizia e quant'altro) che quel minore si chiama in quel modo, è residente in quella città, in quel Paese, che i genitori abitano a quel determinato indirizzo. Stavo dicendo che c'è stato un calo significativo, ormai siamo attestati sui 5800 complessivamente, di cui 1970 sono quelli identificati ed il resto non sono di stretta competenza. Noi li abbiamo inseriti nella nostra banca dati, ma su questi minori, in assenza di indicazioni certe, non possiamo operare. Nel 2000 la cifra è attestata sugli 8500 circa. Questo da che cosa è dipeso? Prima ho parlato anche di questioni di carattere internazionale. C'è stata una progressiva riduzione dei minori albanesi. In Albania, grazie all'intenso rapporto di cooperazione realizzato negli ultimi anni, grazie quindi all'intervento delle strutture locali e grazie anche alla possibilità di creare strutture di sviluppo culturale e anche lavorativo per questi ragazzi, il flusso verso l'Italia non dico che si è completamente azzerato ma si è ridotto in modo significativo. Questo è un segnale positivo, ma soprattutto è un'indicazione anche da seguire. Cioè, il fenomeno si gestisce non soltanto con interventi, chiamiamoli così, di tipo repressivo, ma soprattutto con interventi di tipo cooperativo. Ho usato il termine "repressivo" tanto per essere chiaro, ma come voi ben sapete di questo non si tratta, nel senso che il minore non può essere espulso. Sono presenti rappresentanti della Giustizia minorile che potranno chiarire la questione, per cui io non mi dilungo. Noi in sostanza come provvedimento estremo possiamo emettere il cosiddetto rimpatrio assistito, che però è condizionato da una determinata procedura. E proprio in questo settore nel corso degli anni, al di là delle tensioni della politica che hanno visto ad un certo punto, come ricordava il Sindaco Sturani, l'Anci assentarsi dal Comitato, nonostante questo il livello di cooperazione con i Comuni c'è sempre stato ed è stato molto intenso, in quanto i Comuni hanno cooperato proprio nell'espletamento delle procedure che poi permettono il rimpatrio assistito. E questa esperienza ha nei fatti consolidato i rapporti tra il Comitato e gli enti locali al di là delle tensioni politiche. Io ho parlato prima dell'utilità del livel-

lo cooperativo. Che cosa sta facendo il Comitato? In particolare con alcuni Paesi, naturalmente in stretta collaborazione e cooperazione con determinati Comuni italiani, sta cercando di costruire delle occasioni di reintegrazione e di crescita anche professionale nei Paesi di provenienza di questi ragazzi, in particolare con il Comune di Torino e con alcuni Comuni dell'Emilia Romagna che sono Bologna, Modena, Parma, Forlì e Piacenza; naturalmente anche con un ruolo della regione, che co-finanzia questo progetto, si sta cercando di creare delle opportunità di reinserimento nei Paesi di origine. In quest'operazione gli enti locali hanno stabilito rapporti diretti con le amministrazioni straniere (in particolare con l'amministrazione rumena e per quanto riguarda Torino anche con l'amministrazione marocchina, mentre in Emilia-Romagna l'interesse è in particolare per l'Albania) che nel caso rumeno e nel caso albanese hanno pienamente risposto. Alcuni mesi fa mi sono recato a Bucarest dove ho avuto incontri con le amministrazioni locali per iniziare a sviluppare iniziative di questo genere. Iniziative che richiedono da un lato tempo e dall'altro anche risorse. Il segnale che viene da queste esperienze ed il monitoraggio che stiamo facendo da segnali positivi.

E quindi senza impegni presuntuosi ed eccessivamente fiduciosi devo dire che la proposta del Sindaco Sturani credo che sia la proposta giusta, cioè di portare a sistema delle sperimentazioni in corso che stanno dando esiti positivi. È chiaro che non solo bisogna partire con il piede giusto, e cioè con idee chiare, risorse definite, livelli di co-finanziamento ben strutturati, ma bisogna dare anche una dimensione iniziale ben contenuta. È inutile partire con progetti faraonici, ma questo non è nelle abitudini né dell'Anci né nostra, ma tentare, nelle aree a maggior presenza di minori stranieri, di costruire una proposta unitaria, concentrando in questa iniziativa le risorse disponibili. È chiaro che le esperienze in corso hanno delle loro specificità che vanno salvaguardate, però riportare a sistema e creare le condizioni per avere una linea di azione unitaria io credo che sia altamente positivo. La questione delle risorse: io francamente non faccio in tempo a parlare con Tremonti adesso, però è evidente che per far marciare la macchina serve la benzina e senza nessuna presunzione ritengo che quando i progetti sono buoni e soprattutto necessari e non hanno costi faraonici le risorse si possono trovare. Sarà compito nostro e dell'Anci, quando dico nostro intendo il Comitato con tutte le amministrazioni coinvolte tra cui anche la Giustizia ed i nostri amici dell'Interno che stanno a questo tavolo. Ecco, sarà nostra cura fare opera di convincimento e di pressione. Perché? Perché tutto sommato non abbiamo dei numeri enormi. Il fenomeno, ripeto, per nostra fortuna, per quanto riguarda i minori identificati e l'altra quota di minori, è un numero non enorme, ma che al

momento rappresenta un costo elevatissimo per gli enti locali, perché uno dei punti essenziali è anche la questione delle risorse per favorire i loro programmi di integrazione e la loro permanenza qui.

Ora nell'ambito di questa cornice che abbiamo delineato, dove ci sono delle indicazioni credo precise per quanto riguarda il futuro dell'attività del Comitato, in stretto rapporto con l'Anci, dobbiamo avere chiaro quali sono i vincoli, le competenze e i possibili sviluppi del prossimo futuro. Al momento, oggi, noi abbiamo delle norme da rispettare e proprio queste norme hanno indotto il Comitato ad intraprendere quella strada di cooperazione di cui si parlava prima. Le norme quali sono in sostanza? In pratica non essendoci più la possibilità del "non luogo a provvedere" il Comitato si trova necessariamente a dover decidere cosa fare, come intervenire sulla vita, sul destino di giovani che non hanno le condizioni, non hanno e non potranno avere i requisiti per poter rimanere in Italia dopo il compimento del diciottesimo anno di età, i famosi tre anni di permanenza e due anni di integrazione. Poi è evidente che ciascuno di noi ha un'opinione al riguardo, però le leggi (come diceva poco fa il Sindaco Sturani) sono queste e fino a quando non si cambiano vanno applicate. Io vorrei che fosse chiaro a questa platea che il Comitato si trova costretto a decidere se lasciare questi ragazzi nell'illegalità al compimento del diciottesimo anno di età, illegalità che non finisce dopo due mesi, ma finisce dopo molti anni, perché al compimento del diciottesimo anno di vita questi ragazzi, stante il quadro normativo, se non hanno i requisiti sul territorio nazionale non hanno una condizione legale. Cosa fare di questi ragazzi? Naturalmente la decisione è condizionata dalle indicazioni che vengono dagli enti locali. E questi rapporti di cooperazione nascono proprio dall'interesse del Comitato a garantire condizioni di reinserimento accettabili che vanno costruite lentamente, anche con difficoltà, con la collaborazione dei Paesi di provenienza, per attenuare le dimensioni di questo fenomeno ed eventualmente rientrare in Italia in una condizione di piena legalità una volta compiuti i 18 anni nell'ambito, se lo desiderano e se trovano un lavoro, dei cosiddetti decreti Flussi. Questo il Comitato ha fatto e fa nell'ambito della cornice normativa in cui può muoversi. Noi abbiamo delle leggi, delle norme da rispettare e questo lo abbiamo fatto in collaborazione con tutte le amministrazioni presenti. Ora c'è stato come sapete questo parere del Consiglio di Stato che dovrà essere analizzato, interpretato, studiato e non voglio parlare per altre amministrazioni, ma evidentemente sarà espresso un punto di vista al riguardo, probabilmente anche con la collaborazione di vari soggetti e di varie amministrazioni. Io mi sono permesso di mettere a fuoco questo argomento perché non sia sottovalutato questo elemento normativo che noi dobbiamo necessariamente rispettare

ed applicare stando così le cose. Concludo rapidamente perché so che dobbiamo recuperare un po' di tempo. Devo dire che non solo ho apprezzato l'intervento di apertura del Sindaco Sturani, ma in particolare mi ha colpito una frase riguardo alla predisposizione a delinquere, dicendo che non sono ragazzi più predisposti, semplicemente sono più esposti. C'è una maggiore esposizione di questi giovani ad entrare in circuiti pericolosi, in circuiti di relazioni pericolose e nei circuiti criminali e proprio per questo credo che il livello di collaborazione che abbiamo sin qui raggiunto non solo vada consolidato ma vada reso anche operativo in modo molto concreto, proprio per contrastare questo elemento, tanto più che Paesi come la Romania, di cui sono presenti oggi i rappresentanti, danno il massimo di cooperazione al riguardo, anche perché siamo non solo vicini di casa da sempre ma soprattutto tra poco tutti e due i nostri Paesi saranno vicini anche nell'Unione Europea e io credo che la giornata di oggi possa dare un valido contributo. Lascio la parola, sperando di non aver preso troppo tempo agli altri colleghi. Grazie.

Pasquale Andria, Presidente dell'Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e la Famiglia

Dopo un breve richiamo alla normativa vigente in Italia in materia di protezione dei minori, il Presidente Andria passa ad esaminare quelle che, dal punto di vista della giustizia minorile, sono le principali criticità del fenomeno: i presupposti alla base dei provvedimenti di rimpatrio assistito dei minori; il rispetto della volontà dei minori; l'adeguata rappresentanza processuale; la necessità di aprire presso il giudice tutelare una tutela per ciascun minore straniero non accompagnato presente in Italia.

Pasquale Andria richiama poi l'importanza della sentenza 198 del 2003 della Corte costituzionale che chiarisce la natura alternativa e non concorrente dei requisiti aggiunti dall'articolo 25 della legge 189/2002 ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

In conclusione, Pasquale Andria sottolinea la gravità della condizione dei minori stranieri nel circuito penale, rispetto ai quali si riscontra una vera e propria discriminazione nell'accesso alle misure alternative alla detenzione.

Intanto vorrei ringraziare, e non formalmente, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani per l'iniziativa di oggi. Devo ricordare che da tempo l'Associazione che rappresento, quella dei Magistrati per i minorenni e la famiglia, aveva, anche attraverso qualche contatto con l'Anci, richiamato la necessità che si creasse una qualche occasione di confronto interistitu-

zionale. Questo lo dico non per rivendicare una supremazia ma per esprimere una consonanza profonda con le cose che introducendo questo seminario diceva poco fa il Sindaco Sturani, e cioè la problematica complessa, l'emergenza che in qualche modo è indotta dalla presenza di stranieri non accompagnati sul nostro territorio non si risolve per opera di navigatori solitari, dove per navigazione solitaria deve intendersi anche quella delle singole istituzioni, dei singoli soggetti istituzionali, ma in virtù e come conseguenza di un'integrazione tra questi vari soggetti, e per quanto ci riguarda e per quanto possiamo compatibilmente con le competenze che nel sistema ci sono riconosciute la giustizia minorile cerca e cercherà di fare la sua parte non solo attraverso i propri interventi specifici, ma anche (e forse è più importante) partecipando a tutte le sedi e a i tavoli in cui si possa realizzare un confronto costruttivo per l'indicazione di strategie operative e sinergie. Posta questa premessa io vorrei qui richiamare forse qualche ovvietà, ma non sempre le ovvietà sono banali.

Probabilmente proprio le cose ovvie sono quelle che essendo più sicure conviene evocare quando i problemi si fanno complessi. Inizio ricordando che il sistema ordinario di protezione dei minori trova la sua fonte, questo non ce lo dobbiamo mai dimenticare, innanzitutto nella Costituzione repubblicana di questo Paese che rimane nel testo attuale, parlo soprattutto della prima parte della Costituzione, il patto fondamentale della convivenza civile di questo Paese. E mi riferisco segnatamente all'articolo 2 il cui contenuto non debbo naturalmente ricordare a voi, mi riferisco all'articolo 10 sulla conformazione dell'ordinamento giuridico italiano, le norme del diritto internazionale, sul trattamento degli stranieri in conformità delle norme e dei trattati di diritto internazionale, sul diritto di asilo e quant'altro. Sono tutti principi che si riferiscono agli stranieri *tout court*, senza distinzione anagrafica e che si riferiscono anche in misura più forte e rafforzata ai minori nella misura in cui questi sono soggetti doppiamente deboli, in quanto minori e in quanto stranieri. Potrei ricordare, giusto per completare questo quadro di riferimenti costituzionali, l'articolo 31 della Costituzione sulla protezione della gioventù. L'altro riferimento che io sottolineerei riguardo al sistema ordinario di protezione dei minori è il riferimento alle convenzioni internazionali, prima fra tutte ovviamente la convenzione dell'ONU e particolarmente l'articolo 2, in materia di principio di non discriminazione, che significa trattamento uguale da parte dei Paesi ratificanti per tutti i minori a prescindere dalla loro etnia, dalla loro cultura e dalla nazionalità, che l'Italia ha ratificato come tutti sappiamo sin dal 1991; l'articolo 3 sulla prevalenza del miglior interesse del minore; l'articolo 20 sul diritto del bambino (ricordo a me stesso che nella traduzione italiana si usa la paro-

la bambino per tutti i soggetti da 0 a 18 anni) rimasto temporaneamente privo del suo ambiente familiare o protezione sociale; l'articolo 22 sulla ricerca dei genitori per l'eventuale ricongiungimento. Direi, giusto per pedanteria di riferimenti, che questo quadro normativo di riferimenti andrebbe completato, se ce ne fosse il tempo e se ce ne fosse bisogno (ma non ce n'è bisogno perché sono cose sufficientemente note a tutti noi), con il richiamo della normativa ordinaria della legislazione italiana sull'assistenza dei minori e sul contrasto dell'abbandono di cui all'articolo 403 del codice civile fino alle norme in materia di affidamento e di adozione. Sottolineo ancora che queste norme valgono segnatamente anche per i minori stranieri, se non altro in base al principio di non discriminazione previsto dall'articolo 2 della Convenzione di New York, ratificata dall'Italia.

Perché ho fatto questa premessa ovvia? Perché è evidente che da essa consegue (a mio modesto modo di vedere) la necessità di un'armonizzazione rispetto a tali principi della disciplina giuridica dell'immigrazione e delle prassi applicative. Voglio dire che c'è in qualche modo una gerarchia di fondo tra le normative, rispetto alla quale tutta la disciplina dell'immigrazione, sia quella legislativa che ancora di più quella regolamentare e le prassi applicative giurisprudenziali ed amministrative, vanno in qualche modo adeguate ed armonizzate. Tenendo conto di quei principi perché è vero, come dicevamo prima con alcuni autorevoli interlocutori di questo tavolo, che quali che possano essere le certezze dei parametri che andranno a definirsi ci sarà sempre un margine di discrezionalità e di valutazione di opportunità rimessa alle autorità investite delle decisioni, ma è evidente che questa discrezionalità va esercitata a partire dai principi generali senza di che la discrezionalità diventerebbe arbitrio.

Se questi sono i due punti in premessa mi permetterei di dire qualche cosa e di fare qualche osservazione e anche qualche proposta per come credo che ci venga richiesto in questo seminario su quelli che definirei i punti di criticità. Il primo punto di criticità è la questione del rimpatrio assistito. Non starò qui a ripetere, perché sono cose notissime, di come si sia stato introdotto il rimpatrio assistito, con qualche sospetto anche di legittimità costituzionale per eccesso di delega rispetto alla legge Turco-Napolitano. Sta di fatto che il pericolo di fronte al quale ci troviamo è che il rimpatrio assistito possa essere di fatto interpretato come una specie di espulsione camuffata, per cui il diritto di espulsione che giustamente richiamava poc'anzi il Presidente Silveri possa rientrare attraverso un aggiramento del divieto stesso nell'uso strumentale e surrettizio dell'istituto del rimpatrio assistito. Questo pericolo a nostro giudizio è aggravato

dal fatto che la valutazione dell'interesse del minore nel rimpatrio assistito è intanto totalmente sottratta di fatto all'autorità giurisdizionale ed è rimessa al Comitato dei minori stranieri che in effetti è un organismo amministrativo, spesso su segnalazione e su impulso dei servizi e degli enti locali che, diciamo, potrebbero essere in qualche modo soggetti controinteressati rispetto alla permanenza del minore in Italia. Di fatto, il Presidente Silveri mi correggerà se i dati mio possesso sono errati, i rimpatri assistiti sono pochi, ma sono pochi per quelle ragioni che il Presidente Silveri in qualche modo accennava, cioè i minori sono perlopiù sedicenti e non essendo identificati e non conoscendosene le generalità e la nazionalità sostanzialmente non si sa dove mandarli. Dal 2003 i rimpatri assistiti sono stati 420. Non sono moltissimi, ma occorrerebbe verificare come e perché siano stati attuati, in particolare occorrerebbe verificare se il rimpatrio assistito sia stato attuato per il fine per il qual è previsto, cioè quello del ricongiungimento familiare. È molto dubbia, ed io qui esprimo una grande preoccupazione della Magistratura minorile, la possibilità di disporre il rimpatrio assistito affidando il minore alle autorità tutorie del suo Paese d'origine, perché questo in qualche modo non può coincidere con l'interesse reale del minore, che non può essere *tout court* quello di rientrare nel Paese dal quale è scappato per una qualche ragione che va indagata, esaminata e valutata e che non è giustificata dal principio che New York in qualche modo enuncia in modo preciso, come richiamato prima alla nostra comune memoria, che è quello del ricongiungimento familiare. Questo mi pare un punto di criticità estremamente serio su cui occorrerebbe porre in qualche modo rimedio, ma mi pare che ci sia un'intenzione in questo senso, come anche l'intervento del Presidente Silveri richiamava, attraverso l'intensificazione di accordi bilaterali con i Paesi di più frequente immigrazione, che rendono più agevole l'identificazione attraverso convenzioni tipo quella che si è fatta con il Servizio Sociale Internazionale per l'Albania, che andrebbe in qualche modo sempre più estesa, avendo presenti alcune condizioni fondamentali in presenza delle quali il rimpatrio assistito si può fare che sono: la valutazione dei rischi del rimpatrio, che mi permetto di dire non è risolta dall'affidamento all'autorità tutorie; il bisogno reale di affetto e di protezione del minore da parte della famiglia; le opportunità di inserimento scolastico, sociale e lavorativo in Italia comparato con quelle disponibili nel Paese di provenienza; la volontà del minore (e su questo tornerò); la volontà della famiglia; l'età del minore; il tempo di inserimento in Italia ed i risultati che questo inserimento ha prodotto. Questi potrebbero essere dei coefficienti, degli indicatori di valutazione che servono a parametrare in qualche modo l'uso corretto e coerente degli istituti.

Ma c'è un punto fondamentale su cui avevo fatto un rinvio e che voglio riprendere, che è quello della volontà del minore, della rappresentanza del minore nella procedura del rimpatrio e nell'eventuale impugnazione del provvedimento di rimpatrio. Noi siamo in presenza di una legislazione sovra-nazionale – e mi riferisco ancora una volta alla convenzione di New York, ma anche alla convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti di difesa del minore (entrambe ratificate dall'Italia, anche Strasburgo è stata ratificata nel 2003) giusto alle quali il minore deve essere comunque ascoltato nei procedimenti che lo riguardano e ha diritto ad una sua rappresentanza processuale. Io chiedo quanto siano stati ascoltati i minori nei procedimenti di rimpatrio o comunque in tutte le procedure che li riguardano; quante volte si sia concretamente aperta la tutela, perché la mia tesi è che va aperta sempre la tutela nei confronti dei minori stranieri. Il minore straniero che si trova sul territorio nazionale è un minore che è privo di un rappresentante legale, sicché va aperta sempre e comunque la tutela. Mi permetto di aggiungere che qui noto una qualche aporia, diciamo, rispetto al sistema. Sia nei regolamenti (anche nel regolamento successivo alla Bossi Fini) che in alcune circolari del Comitato minori stranieri l'apertura della tutela è rimessa al Tribunale per i minorenni. La tutela va aperta dal Giudice tutelare che, come dico io, è una figura mitologica che non si sa bene che sia e dove sia, ma purtroppo esiste ed è competente per la tutela. Il tutore è nominato dal Tribunale dei minorenni soltanto nell'ambito del procedimento di adottabilità, ma ordinariamente la tutela ex articolo 343 del codice civile è di competenza funzionale del Giudice tutelare. Quindi il problema dell'armonizzazione pone anche queste coerenze sistematiche che in qualche modo vanno rispettate. Io sono d'accordo (non fosse altro per il mestiere che faccio) con quello che diceva il Presidente Silveri, teniamo conto innanzitutto del dato normativo. Mi permetto di aggiungere, ma è chiaro che era implicito in questo suo richiamo, che il dato normativo va applicato e che l'applicazione è un'operazione intellettuale molto complessa che include le interpretazioni, perché se fosse tutto chiaro non ci sarebbe bisogno dei giudici. Forse questo potrebbe essere gradito a molti, ma insomma comunque ce n'è bisogno e c'è anche bisogno delle autorità amministrative che compiono un lavoro delicato e complesso di interpretazione di normative non sempre chiarissime. Questa idea del minore che va ascoltato, che va tenuto presente, potrebbe portare secondo me ad una conseguenza molto importante: che il rimpatrio assistito (anche qui faccio una provocazione) va attuato solo su richiesta del minore, o meglio va attuato su richiesta del minore avanzata attraverso il suo legale rappresentante, che possibilmente non sia

scelto tra appartenenti all'ente locale per evitare quelle situazioni di conflitto di interessi che potenzialmente si profilano, ma tra cittadini non appartenenti al sistema, diciamo così, delle autonomie locali.

Una seconda osservazione vorrei farla, non è il tema stretto del mio intervento, ma credo che siamo stati sollecitati a farlo, ed è con riferimento al problema del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Qui dico subito, ma penso che ve lo aspettiate, che io sono molto sommessamente tra quelli che ritengono che l'articolo 32 1 ter introdotto dalla Bossi Fini, dalla legge 189, preveda un'ipotesi alternativa e non concorrente con quella del 32, primo comma. Ritengo molto sommessamente che la sentenza 198 del 2003 della Corte costituzionale, occupandosi della questione relativa all'equiparazione della tutela e dall'affidamento (ho con me la sentenza e se ci fosse il tempo potremmo rileggere assieme il passo, perché mi farebbe piacere confrontarmi con voi su questo punto), incidentalmente riconosca l'alternativa ed escluda la concorrenza delle due ipotesi dell'articolo 32. La mia personale conclusione è che se queste opinioni fossero vere, bisognerebbe procedere alla conversione dei permessi di soggiorno per minore età al momento del compimento della maggiore età per tutti i ragazzi che compiono i 18 anni e che hanno dato prova concreta di essersi utilmente inseriti o di avere delle capacità e delle potenzialità reali di inserimento nel contesto italiano. Capisco, lo dicevamo con Crudo prima di iniziare, che questo include inevitabilmente una valutazione discrezionale, ma è quell'esercizio di responsabilità che ciascuno nel limite delle proprie competenze deve in qualche modo compiere e a cui non può sfuggire. Una valutazione responsabile che mandi via quelli che per fatti concludenti hanno dimostrato di non avere alcuna voglia di seguire certe regole e certi percorsi e quelli che invece restano, purché vi sia l'affidamento. Questo è l'unico requisito. Affidamento inteso nel senso della sentenza della Corte costituzionale, quindi di equiparazione tra tutela ed affidamento. Purché vi sia l'affidamento tutti restano, salvo che non ci siano elementi concreti per ritenere che questo è uno che non ne vuole sapere e quindi è giusto e doveroso mandarlo via. Forse sembra una semplificazione eccessiva, ma credo che il cuore del problema è questo.

A questo proposito, siccome sono richiamato sul punto sia dal Sindaco Sturani che dal Presidente Silveri, una sottolineatura sulla questione della devianza penale minorile che oggi riguarda fortemente i minori stranieri non posso non farla, perché il dato dell'aumento è vero, inconfutabile e in qualche modo allarmante e nessuno intende sottovalutarlo né minimizzarlo. Però è chiaro, lo ha detto già il Presidente Silveri (e io non faccio che associarmi), il problema è che vi è una maggiore esposizione al

rischio di questi soggetti. Aggiungo però che la maggiore esposizione al rischio esige un di più di tutela, esige di mettere a disposizione di questi soggetti delle chance che invece al contrario sono disponibili per loro in misura molto inferiore di quanto non lo siano per i minori italiani. Questo spiega anche la ragione per la quale la popolazione carceraria minorile italiana, la Dottoressa Pesarin potrà confermare, lo ha detto già il Sindaco Sturani, è in larga misura costituita oggi da minori stranieri. Come dire che quello che non va bene per i nostri ragazzi, cioè il carcere, che noi consideriamo residuale misura estrema per i nostri, lo diamo a quelli che vengono da fuori, perché non abbiamo per loro altre risposte. Come funziona ad esempio oggi l'istituto della messa alla prova nel processo penale? Questo è un problema che interpella anche le autonomie locali e il sistema di servizi locali, che sono coinvolti in questo tipo di percorsi. Non c'è una discriminazione clamorosamente in contrasto con l'articolo 2 di New York? Non c'è una discriminazione in danno di minori stranieri, ai quali viene negato un accesso a misure alternative che invece è possibile per i minori italiani perché non siamo sufficientemente attrezzati?

Un'ultimissima cosa vorrei dirla con riguardo al tema del diritto al lavoro. Se ho capito bene, però lo dico con molta perplessità e naturalmente chi ha più competenza potrà correggermi, quanto al diritto al lavoro la controversa circolare del 13 novembre 2000 del Comitato minori stranieri, che non riconosceva il diritto al lavoro ai minori stranieri, è superata a mio parere dalla modifica introdotta dalla Bossi Fini all'articolo 32 comma 1 ter, che prevede infatti la possibilità che il minore regolare, quali che siano le ragioni del permesso di soggiorno rilasciato, presti di attività lavorativa.

Peraltro aggiungerei, sempre se ho capito bene, che la nuova disciplina dell'apprendistato, di cui la legge Biagi e poi la riforma Moratti connotano il contenuto formativo, spostando quindi l'apprendistato dal capitolo del lavoro al capitolo dell'istruzione e della formazione, comporta che i minori stranieri non accompagnati dovrebbero essere sempre in grado di stipulare contratti di apprendistato.

In conclusione. Una legislazione come quella italiana, che nei suoi principi generali appresta una tutela uniforme a tutti quelli che si trovano nel territorio dello Stato in condizioni di particolare debolezza, deve comportare (come ho detto all'inizio) la revisione di alcune aporie della legislazione in materia di immigrazione e delle prassi applicative. Una particolare attenzione va messa alla necessità di aprire le tutele sempre e comunque. Se ci fosse il tempo vorrei ricordare il caso dei cinque minori rumeni per cui dal Comune di Trieste all'inizio di quest'anno era stato richiesto il rimpatrio. In generale occorrerebbe fare in modo da consentire a tutti i minori non

accompagnati di rimanere nel nostro Paese quando sia provato un loro positivo inserimento. Io mi permetto di lasciare agli atti di questo seminario due documenti elaborati dalla mia associazione: uno sul tema specifico e l'altro su un tema che non si può trattare stamattina, ma che spero possa essere tema di un futuro incontro seminariale, che è quello dei minori in soggiorno temporaneo in Italia. I cosiddetti minori di Chernobyl, perché siamo fortemente preoccupati, Presidente Silveri, dell'uso distorto e pericolosissimo che si sta facendo di questa misura umanitaria, con la quale si vorrebbe realizzare il diritto alla salute dei bambini, e che invece si sta tramutando in un alibi per negare altri fondamentali diritti dei bambini. Grazie.

Walter Crudo, vice Prefetto, Direttore dell'Ufficio affari generali e giuridici, Direzione centrale immigrazione, della Polizia e delle frontiere, Ministero dell'Interno:

Il Vice Prefetto Crudo avvia il suo intervento con due proposte: l'elaborazione di un Testo unico sui minori e l'integrazione del Comitato per i minori stranieri con organismi attualmente non rappresentati, a partire dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Sul tema specifico della conversione dei permessi di soggiorno al compimento della maggiore età il vice Prefetto, dopo una veloce disamina della legislazione che regola l'ingresso dei minori stranieri in generale, analizza la normativa specifica in materia di minori stranieri non accompagnati giungendo alla conclusione, anche attraverso una lettura comparata della principale giurisprudenza amministrativa in materia, che il primo comma dell'art. 32 preveda sì una conversione automatica per i minori affidati o sottoposti a tutela, di fatto o di diritto, ma vada riferito solo ai casi di cui al precedente art. 31, ossia ai minori per i quali il percorso dell'affidamento si sia avviato prima degli anni quattordici. Ciò anche in considerazione dell'esigenza di salvaguardare la razionalità dell'impianto normativo nel suo complesso, che altrimenti finirebbe per favorire l'ingresso di minori soli a discapito, ad esempio, di minori che dovessero ricongiungersi con parenti regolarmente soggiornanti sul territorio italiano ma che non presentino le condizioni previste dalla legge per l'ingresso.

In conclusione, il vice Prefetto propone di intervenire con lo strumento del decreto flussi, definendo una quota riservata per i minori non accompagnati che, non presentando i requisiti per la permanenza in Italia, abbiano tuttavia seguito un corso di formazione e poi abbiano fatto rientro nel proprio paese d'origine.

Grazie signor Sindaco. Effettivamente in apertura si parlava di cerino in mano. Ora sembra che in questo particolare momento il cerino lo ha il Dipartimento della Pubblica sicurezza. E il Dipartimento della

Pubblica sicurezza il cerino se lo tiene, però ha voglia di spegnerlo con tutti gli organismi che si interessano dei minori. Dato che sono state sempre poche le occasioni in cui il Dipartimento era presente in tavoli interistituzionali, io ho predisposto una relazione dove, diciamo, compendio un po' qual è la posizione del Dipartimento della Pubblica sicurezza. Purtroppo mi scuso con la platea ma è necessario che dia lettura direttamente della relazione, che dopo lascerò agli atti.

Qualunque approccio in tema di minori stranieri ed in particolare in tema di minori stranieri non accompagnati risulta delicato e complesso.

Delicato perché investe una categoria di soggetti bisognosi di tutela, di orientamento e di guida soprattutto se privi di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili.

Complesso perché molti sono i soggetti istituzionali che hanno competenza in materia di minori stranieri e che devono operare in un contesto normativo primario e secondario non coordinato, suscettibile di interpretazioni contraddittorie che non fanno che alimentare un già considerevole contenzioso giurisdizionale, anche qui con decisioni contraddittorie. Se così è, sicuramente qualcosa del sistema non funziona e questo incontro che vede insieme diversi soggetti coinvolti in materia di minori stranieri può essere un'utile sede se non per risolvere immediatamente le varie problematiche, almeno per proporre alcune soluzioni che diano certezza al diritto. Orbene, prima di entrare nel tema dell'incontro a me riservato, e cioè "Titoli di permanenza in Italia dei minori e possibilità di conversione al compimento della maggiore età: problematiche e possibili soluzioni", già potrebbe essere anticipata qualche proposta da approfondire nell'ambito dei gruppi di lavoro programmati per la seduta pomeridiana. Abbiamo detto che vi è una serie di norme primarie e secondarie non coordinate tra loro e che prestano il fianco a decisioni contraddittorie. Una possibile soluzione nel medio periodo è la redazione di un "Testo Unico" sui minori, che raccolga in modo omogeneo e coordinato tutte le norme che disciplinano questa delicata materia. Se facciamo una ricerca su Internet con un motore di ricerca, alle parole chiave "testo unico" vengono individuati oltre 23.000 siti da consultare. Certamente non sono 23.000 i testi unici emanati, ma in ogni caso sono tantissimi e nelle materie più disparate. Si va dall'istruzione all'edilizia, ai beni culturali ed ambientali, alla sicurezza e salute sul lavoro e così via, fino ad arrivare al definitivo via libera del Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 luglio 2005 al testo unico.

Se questa è una proposta che potrebbe trovare applicazione a medio termine ve ne è un'altra che potrebbe essere accolta in tempi brevi sul piano amministrativo e che non prevede la creazione di ulteriori organi-

smi. Mi riferisco al Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del Testo Unico sull'immigrazione e con compiti, tra l'altro, di coordinamento delle attività delle amministrazioni interessate.

Infatti, uno dei problemi principali in materia di minori stranieri è la *convertibilità dei permessi di soggiorno all'atto della maggiore età*. Il rilascio del permesso di soggiorno è di competenza delle Questure ma ai lavori del Comitato per i minori stranieri, anche se è prevista la presenza di un rappresentante del Ministero dell'Interno, non partecipa formalmente un rappresentante del Dipartimento della Pubblica sicurezza, che potrebbe offrire in quella sede utili contributi ed acquisire direttamente le indicazioni operative da diramare successivamente alle singole Questure per un comportamento omogeneo sul territorio nazionale. Ritengo che tale Comitato, opportunamente integrato anche con altri organismi attualmente non rappresentati, possa divenire un utile riferimento per la soluzione delle problematiche in materia di minori stranieri.

Per quanto concerne il rilascio di titoli di permanenza in Italia dei minori la materia è disciplinata, in particolare, dagli articoli 29 e 31 del Testo unico sull'immigrazione e non si sono registrate significative difficoltà interpretative nei procedimenti di rilascio dei titoli di soggiorno da parte delle Questure. Mi limito solo ad un accenno delle diverse posizioni rinviando la copiosa dottrina agli eventuali approfondimenti.

Il Testo unico sull'immigrazione riconosce all'articolo 28 il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permessi di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, disciplinando nel successivo articolo 29 i requisiti e le modalità per ottenere il nulla-osta al ricongiungimento familiare. In particolare, l'esercizio dell'unità familiare può essere richiesto dallo straniero regolarmente soggiornante che dimostri di disporre di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare; al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si richiede il ricongiungimento di due o tre familiari; al triplo di tale importo se si richiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Deve inoltre dimostrare la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché la documentazione tradotta e autenticata dall'autorità consolare italiana nel Paese di origine dello straniero attestante il rapporto di parentela, la minore età e lo stato di famiglia.

Sul punto, invito tutti ad un momento di riflessione, soprattutto in ordine ai requisiti e alle condizioni che vengono richieste dallo straniero regolarmente soggiornante per poter far entrare il proprio figlio minore in Italia ed offrirgli la possibilità di integrarsi in modo legale nel tessuto

sociale. Tale riflessione potrebbe tornare utile per approfondire successivamente la problematica sui minori stranieri non accompagnati.

Per quanto concerne la posizione del minore in Italia, l'articolo 31 del Testo unico ne disciplina le diverse situazioni, che possono essere così sintetizzate:

- a) il figlio minore dello straniero, con questi convivente e regolarmente soggiornante, è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori, fino a 14 anni;
- b) al compimento del quattordicesimo anno di età al minore iscritto sul permesso di soggiorno dei genitori viene rilasciato un permesso di soggiorno autonomo, fino al compimento della maggiore età.
- c) al raggiungimento della maggiore età può essere richiesto un permesso di soggiorno per lavoro o studio, in base all'attività effettivamente svolta ed ai requisiti richiesti dal Testo unico sull'immigrazione per tale tipologia di permesso di soggiorno.

Con il recente regolamento⁶⁷, che integra quello precedente di attuazione del Testo unico, è stata introdotta la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per studio in quello per lavoro al di fuori del "decreto flussi", mentre invece prima doveva attenderne l'emanazione. Le quote utilizzate da tali stranieri per la conversione del loro soggiorno saranno portate poi in detrazione del decreto flussi dell'anno successivo.

Il minore può fare ingresso e risiedere regolarmente in Italia, autonomamente, se è titolare di un visto autonomo per studio o formazione professionale. Per il rilascio di tale visto è comunque necessario l'assenso dei genitori, alle condizioni fissate dall'articolo 44 *bis* del citato Dpr. In particolare:

- a) è consentito l'ingresso per motivi di studio agli stranieri minori di età ma comunque maggiori di anni 14, i cui genitori o tutori residenti all'estero intendano far seguire corsi di studio presso istituti e scuole secondarie nazionali statali o paritarie o presso istituzioni accademiche, nell'ambito dei programmi di scambio e di iniziative culturali approvate dal Ministero degli affari esteri, dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca o dal Ministero per il Beni e le Attività culturali.
- b) è comunque consentito l'ingresso di minori stranieri per studio, se maggiori di anni 15, che intendano seguire in Italia corsi superiori di studio o di istruzione tecnico-professionale, a tempo pieno e di durata determinata, con determinati requisiti. Il permesso di soggiorno

⁶⁷ DPR 334/04.

per studio per tale categoria può essere trasformato in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nell'ambito del decreto di programmazione dei flussi di ingresso.

Arrivati a questo punto andiamo a toccare il tema centrale. Era una premessa doverosa per poter centrare il problema sui minori stranieri non accompagnati.

Per quanto concerne il rilascio del permesso di soggiorno per gli stranieri per i quali sono vietati l'espulsione e il respingimento, l'articolo 28 del d.p.r. 31 agosto 99, n° 394 così come integrato dall'articolo 22 del dpr 18 ottobre 2004, n° 334 stabilisce in particolare che il questore rilasci il permesso di soggiorno: per minore età, salvo l'iscrizione del minore di anni 14 nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario straniero regolarmente soggiornante in Italia o, in alternativa, per integrazione sociale e civile del minore che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 32, commi 1 *bis* e 1 *ter* del T.U. sull'immigrazione. Inoltre, in circostanze eccezionali, può essere anche rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari nei confronti degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado con il coniuge di nazionalità italiana, oppure per cure mediche o motivi umanitari.

Per quanto concerne la procedura d'identificazione dei minori stranieri, si può dire in sintesi che la legge 4 maggio 1983 n° 84, concernente la "disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", prevede l'obbligo per i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità di riferire al più presto al Tribunale per i minorenni le condizioni di ogni minore in stato di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio. Poiché il minore è inespellibile ai sensi dell'articolo 19 comma 2 del Testo unico sull'immigrazione, al momento della richiesta del permesso di soggiorno il medesimo deve essere identificato, tramite un passaporto o un documento equipollente. Nel caso in cui il minore ne fosse sprovvisto, detto documento può essere richiesto dal tutore alla rappresentanza consolare del Paese di presunta appartenenza del minore. Eventuali ulteriori accertamenti necessari per l'identificazione del minore potranno essere predisposti dal Tribunale per i minorenni, perché alcuni accertamenti sono considerati accertamenti invasivi sulla persona.

Ciò premesso, si rappresenta che in ordine all'interpretazione della disciplina dei minori stranieri non accompagnati si registrano, sia sul piano amministrativo sia su quello giurisdizionale, posizioni difformi, soprattutto a seguito della recente modifica normativa operata in materia dalla legge 30 luglio 2002, n. 189. Premesso il generale divieto di espulsione dei minori stranieri, salvo il diritto di seguire il genitore o l'affida-

tario espulsi, la problematica viene in evidenza in modo prorompente all'atto del compimento del diciottesimo anno di età del minore non accompagnato: ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno? La legge 30 luglio 2002 n. 189 avente ad oggetto "modifica della normativa in materia di immigrazione e asilo", sia pure attraverso la tecnica della modifica a integrazione al precedente Testo unico 286, mantenuto quindi nel suo impianto originario, contiene significative modifiche al precedente quadro normativo in materia di stranieri. Rispetto alla previgente normativa caratterizzata dal cosiddetto approccio binario consistente nel tentativo di contemperare il contrasto all'immigrazione clandestina con interventi volti ad assicurare un canale regolare di immigrazione attraverso forme di sostegno ed incentivo, la disciplina accentua la parte relativa alla prevenzione dell'immigrazione irregolare.

In tale contesto l'articolo 25 della legge 189 ha aggiunto i commi 1 *bis*, 1 *ter* e 1 *quater* all'articolo 32 del Testo unico, prevedendo che i minori stranieri non accompagnati possono ottenere il permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato autonomo al compimento della maggiore età a condizione che: – non sia intervenuta una pronuncia del Comitato per i minori stranieri in ordine al rimpatrio; – abbiano partecipato ad un progetto di integrazione sociale civile per un periodo non minore di due anni; – che detto progetto sia stato gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia comunque scritto nel registro dell'associazione degli enti che svolgono attività per promuovere l'integrazione sociale degli stranieri.

Il comma 1 *ter* sembra radicare in capo all'ente gestore dei progetti una più ampia funzione di assistenza al minore, considerato che l'ente deve garantire e provare documentalmente, al momento del compimento della maggiore età del minore, che quest'ultimo: – si trova sul territorio nazionale da non meno di due anni; – ha seguito il progetto da meno di due anni; – ha la disponibilità di uno alloggio e frequenta corsi di studio, ovvero svolge attività lavorativa retribuita secondo la normativa nazionale, o è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora eseguito. Resta ferma la normativa dettata in precedenza, dal primo e unico comma dell'articolo 32, che prevede che possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio o di accesso al lavoro subordinato autonomo per esigenze sanitarie di cura agli stranieri che compiono la maggiore età che stiano nelle condizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e ai minore comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 184 dell'83.

Come è noto, la Corte costituzionale, che è già stata richiamata, nel pronunciarsi sulla costituzionalità della disciplina in vigore anteriormente alle

modifiche sopra richiamate, con decisione interpretativa di rigetto del 5 giugno 2003 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32 comma 1 del decreto legislativo 286 del '98, in quanto tale disposizione, indubbiamente lacunosa nel mancato riferimento ai minori soggetti a tutela, può essere, se non interpretata estensivamente, comunque integrata in via analogica sulla base della comparazione tra i presupposti e le caratteristiche del rapporto di tutela del minore e del rapporto di affidamento. Cioè un minore deve avere o affidamento o tutela, comunque in ogni caso una persona di riferimento. Un primo orientamento interpretativo, fortemente sostenuto anche da un rilevante numero di associazioni che operano nel campo dell'immigrazione, basandosi sulla sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata, ritiene che le nuove disposizioni avrebbero introdotto un ulteriore canale di convertibilità del permesso a favore di minori stranieri non accompagnati, applicabile a quelli tra quest'ultimi che non risultino né affidati, né sottoposti a tutela. Gli stessi, inoltre, sostengono che la convertibilità debba essere prevista anche a favore dei minori stranieri cosiddetti affidati di fatto, ovvero a quelli che, ai sensi dell'articolo 9 comma 4 della legge 4 maggio 1983 n. 184, sono accolti stabilmente per un periodo superiore a 6 mesi da parenti entro il quarto grado e che non sono tenuti a dare comunicazione del fatto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori. Quindi a tutti i minori, e questo è un punto di accordo certo.

Vi è un'altra posizione, seguita invece dal Ministero dell'Interno, che prevede dei requisiti minimi: almeno la prova di un'integrazione del minore nel tessuto sociale per il rilascio del permesso di soggiorno. Esaminando le disposizioni che disciplinano, a livello di principi generali, la posizione del minore i cui i genitori (o esercenti la patria potestà) non possono occuparsi di lui, si ricorda che l'articolo 343 del Codice civile prevede che la nomina del tutore consegua automaticamente alla circostanza in cui i genitori siano morti o per altre cause non possono esercitare la potestà. Inoltre, il già citato articolo 9 della legge 184 dell'83, al comma 2 prevede espressamente che gli istituti di assistenza pubblici o privati o le comunità di tipo familiare debbano trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro e, al successivo comma 4, dispone che chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a 6 mesi deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori. Detti obblighi sono assistiti anche da sanzioni penali di un certo rilievo, in quanto la loro vio-

lazione è considerata delitto dall'articolo 70 della legge 184 dell'83.

Allora, premesso che tutti i minori, in qualunque condizione, debbono avere o un tutore o essere affidati o avere un punto di riferimento, in tale contesto normativo i minori stranieri non accompagnati, in quanto privi, in Italia, della figura parentale di riferimento, devono necessariamente essere o sottoposti a tutela o affidati in qualunque modo. Quindi stanno tutti sullo stesso piano. Ne deriva che se la convertibilità conseguisse automaticamente a tali situazioni, visto che sono tutti, non sarebbe dato comprendere a quali categorie dovrebbero applicarsi le nuove norme introdotte dalla citata legge 189 del 2002.

Né si comprenderebbe la funzione del Comitato per i minori stranieri, istituito in attuazione dell'articolo 33 del T.U. sull'immigrazione e disciplinato con Regolamento approvato con D.P.C.M. 9 dicembre 1000, n° 535. Siffatto Regolamento, nel definire, all'articolo 1, comma 2, il minore non accompagnato come *“il minore non avente la cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda d'asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti dell'ordinamento italiano”*, reca agli articoli 5 e 7 specifiche disposizioni in ordine all'accoglienza degli stessi. Dalle stesse – ed in particolare dall'articolo 6 secondo il quale al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente – si evince con chiarezza che la permanenza del minore non accompagnato è per sua natura temporanea, e che la convertibilità rappresenta una possibilità eccezionalmente prevista dall'articolo 32 commi 1 *bis* ed 1 *ter* del Testo unico. Proprio a seguito dell'introduzione dei commi 1 *bis* e 1 *ter* all'articolo 32 del Testo unico per la convertibilità del permesso di soggiorno l'ammissione al corso di integrazione sociale e civile è requisito che concorre necessariamente con la tutela o l'affidamento (come abbiamo detto sempre finora e poi vedremo, nel proseguo, anche secondo i pareri a livello giurisdizionale) e quindi va ad aggiungersi a questi senza sostituirli. Ciò posto, non può tuttavia sottacersi che tali differenti posizioni interpretative non hanno trovato una soluzione univoca nemmeno in sede giurisdizionale. In merito si citano solo alcune sentenze che rispecchiano le posizioni giuridiche sopra descritte.

A favore della tesi alternativa si possono richiamare alcune sentenze.

La sentenza del Tar Emilia-Romagna 2334/03 accoglie il ricorso motivando: *“... la Corte prende in esame, quale argomento a fortiori*

per giungere ad una pronuncia interpretativa di rigetto, anche le integrazioni successivamente apportate al menzionato articolo 32 dell'articolo 25 della legge 189 del 2002 e qualifica chiaramente le nuove previsioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter, così introdotti ... come requisito alternativo e non concorrente, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età".

Ci sono poi due sentenze, ne leggo solo una, quella del TAR Piemonte⁶⁸, perché l'altra è confermativa della posizione, dove si dice: "l'articolo 32 del citato decreto legislativo n. 286 è applicabile a tutti i minori stranieri divenuti maggiorenni, atteso che tale soluzione consente al minore, una volta raggiunta la maggiore età, di richiedere un permesso di soggiorno anche per accesso al lavoro, riconoscendogli in tal modo una più ampia possibilità di inserimento nel contesto socio-economico italiano e pertanto la norma citata troverebbe applicazione anche nel caso di affidamento in via di mero fatto", per cui per tutti.

A favore invece della tesi che ritiene i requisiti previsti dall'articolo 32, che sono necessariamente concorrenti e non alternativi, possono essere citate le seguenti sentenze:

- TAR Veneto 2004⁶⁹: "il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 19 secondo comma, lettera a) del decreto legislativo 286 del 98 al minore non accompagnato non è convertibile né rinnovabile ed ha naturale scadenza al compimento della maggiore età, raggiunta la quale è consentito il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno nelle sole ipotesi tassativamente previste dall'articolo 32 del decreto legislativo 286/98 come integrato con l'articolo 25 della legge 189/02", cioè i due anni di permanenza ed i due di corso.
- TAR del Friuli Venezia Giulia del 2004⁷⁰ che rigetta il ricorso e motiva: "alla scadenza (il ricorrente) ha chiesto il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno per motivi di lavoro e se l'è visto negare con il provvedimento impugnato. Tale determinazione è da ritenersi vincolata e doverosa per il questore. Invero l'articolo 32 commi 1 bis e ter del decreto legislativo 286/98 concede a tutti i minori stranieri che entrino in Italia non accompagnati il permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, solo se siano presenti nel territorio nazionale da almeno tre anni, abbiano partecipato per almeno due anni ad un processo di integrazione sociale e civile. Tale disposizione si applica a tutti i minorenni che, da soli, facciano ingresso in Ita-

⁶⁸ Sentenza 2206/04 [n.d.r.]

⁶⁹ Sentenza 2543/04 [n.d.r.]

⁷⁰ Sentenza 563/04 [n.d.r.]

lia dopo l'entrata in vigore della legge predetta ... ed anche ai soggetti destinatari di un provvedimento di affidamento di cui tratta il primo comma del detto articolo 32... Non può indurre in diverso avviso il Collegio la citata pronuncia del giudice delle leggi, che si occupa di un problema del tutto diverso, cioè della possibilità di includere tra i soggetti, cui poteva essere concesso il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32 del decreto legislativo n° 286/98 nella sua formulazione originaria, prima della citata modifica, oltre ai minori stranieri oggetto di affidamento anche quelli soggetti a tutela". Questo è un altro principio di cui si dovrebbe tenere conto.

- Un'altra sentenza del TAR toscano del 2003⁷¹ (ho fatto una rapida ricerca e ho preso tre esempi per calibrare un po' le posizioni diverse) rigetta il ricorso motivando: "sul piano dell'intento del legislatore la nuova norma, nel quadro di una legge orientata a regolare più rigorosamente la materia dell'immigrazione, si spiega come tentativo di evitare l'elusione della disciplina generale da parte di soggetti prossimi al compimento del diciottesimo anno di età. Non risponderebbe, invece, all'intento del legislatore un'interpretazione che non solo continuasse a consentire tali usi strumentali della legge, ma aggiungesse una nuova ipotesi di conversione di un permesso provvisorio (costituente mera conseguenza del divieto di espulsione dei minorenni), offrendo in tal modo oggettivamente un nuovo e non occasionale incentivo all'immigrazione clandestina".

Si è accennato prima che c'è un parere del Consiglio di Stato. Volevo fare un accenno. Il parere del Consiglio di Stato è stato richiesto dal Ministero dell'Interno, in particolare dal Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione, perché vi erano decisioni contrastanti e anche per avere un punto di riferimento, visto che sul piano organizzativo non si risolvevano allora si è cercato almeno di chiederlo a livello giurisdizionale. E vorrei fare un piccolo inciso. Da noi questo parere formalmente è stato acquisito tre giorni fa. Non abbiamo avuto nemmeno il tempo di approfondirlo, mentre sappiamo invece che questo parere, che era diretto al Ministero dell'interno avendolo chiesto noi, già da circa un mese molti altri ce l'avevano. In sintesi prima di approfondire, io non voglio dare delle anticipazioni che forse possono essere sbagliate, ogni parere va anche interpretato. Diciamo che questo parere comunque va verso un'alternatività e non concorrenzialità dei requisiti, ma anche sull'alternatività comunque c'è da discutere per i

⁷¹ Sentenza 6283/03 [n.d.r.]

problemi che ho detto prima. Nel senso che se tutti sono posti a tutela, allora che senso ha? Allora sopprimiamo i commi 1 bis, ter e quater del 32 e abbiamo risolto il problema. Ora io invece vorrei dire una cosa: anche con il parere del Consiglio di Stato, che comunque mi riservo di approfondire, in tale contesto, che a prima vista sembra contraddittorio, una chiave di lettura chiara e completa può essere individuata nella recentissima sentenza del 2005 del TAR Piemonte⁷², sentenza che condividono completamente, per ricostruzione tecnico giuridica e logica e che merita particolare attenzione.

In sintesi il predetto organo giurisdizionale ritiene che la disciplina contenuta nell'articolo 32, comma 1 del Testo unico dell'Immigrazione risulta indirizzata esplicitamente a favore dello "straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31 commi 1 e 2" e che anche il successivo inciso "... ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983 numero 184", deve considerarsi legato all'espressione precedente sopra riportata e presuppone quindi che l'affidamento, ai sensi dell'articolo 2 della legge 184/83, sia intervenuto ugualmente prima del compimento di quattordici anni e che l'"affidato" abbia sempre seguito l'iter descritto nei primi due commi dell'articolo 31 (iscrizione nel permesso di soggiorno dell'affidatario prima del compimento dei quattordici anni, rilascio del conseguente permesso di soggiorno di cui all'articolo 32 commi 2, dopo il compimento dei quattordici anni). Orbene, la procedura "agevolata" di cui alla conversione "automatica" prevista dall'articolo 32 comma 1 del Testo unico riguarda certamente tanto i minori accompagnati dai genitori, tanto quelli affidati a qualunque titolo dalla legge 184/83, tanto i minori sottoposti a tutela secondo quanto ricordato in via interpretativa da parte della Corte costituzionale con sentenza 189 del 2003, ma consegue pur sempre soltanto all'osservanza della procedura a sua volta prevista dall'articolo 31, commi 1 e 2, del decreto legislativo.

In sintesi, che cosa si vuole dire? Guardate bene che l'articolo 32 comma 1 si riferisce ai minori di cui all'articolo 31, commi 1 e 2; per minori "comunque affidati" di cui all'articolo 31, però, la legge si riferisce ai minori infra-quattordicenni. Dice: il minore infra-quattordicenne viene iscritto all'atto nel documento dei genitori ecc. e poi gli viene dato un permesso di soggiorno autonomo. Ecco quale potrebbe essere l'interpretazione.

Infatti, sul piano letterale, l'articolo 31 comma 2 si collega direttamente alla disposizione contenuta nel primo comma dello stesso articolo

⁷² Sentenza del 13 luglio 2005 n° 2650 [n.d.r.]

e ciò conferma che l'iter descritto dallo stesso articolo 31 costituisce, nell'ottica del legislatore, un percorso unitario. Considerato che, di conseguenza, il richiamo contenuto nel successivo articolo 32 comma 1 non può che riferirsi alla procedura unitariamente considerata di cui ai primi due commi dell'articolo 31, con conversione del permesso che può essere concessa automaticamente ai sensi dell'articolo 32, comma 1, solo ove l'interessato abbia seguito interamente, sin da infra-quattordicenne, il percorso indicato da tali disposizioni, anche se affidato ai sensi degli articoli 2, 4, 9 della legge 184 dell'83, ovvero sottoposto a tutela.

Sul piano sistematico, è questa l'unica ricostruzione che consente di salvaguardare l'efficienza e la razionalità dell'intero impianto normativo in quanto, se si consentisse la conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 1 del Testo unico anche a tutti i minori stranieri che abbiano ottenuto un provvedimento di affidamento di tutela solo in epoca successiva al compimento dei quattordici anni, si parificherebbe ragionevolmente la loro posizione con quella dei minori che, regolarmente iscritti nel permesso di soggiorno dei genitori o degli affidatari fin da quando erano infra-quattordicenni, abbiano invece seguito l'intero iter previsto dalla legge.

La *ratio* della disciplina in esame così ricostruita appare ragionevole e coerente, potendosi ritenere che il legislatore – sull'indubitabile presupposto che il meccanismo di conversione automatica (ex articolo 32 comma 1 del Testo unico) del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età determini una deroga ai flussi d'ingresso prestabiliti, secondo quanto precisato dallo stesso articolo 32 comma 1 quater – abbia ritenuto di limitarne l'applicabilità ai minori stranieri “accompagnati” fin da epoca precedente al quattordicesimo anno di età, i quali si presume abbiano raggiunto un notevole grado di inserimento sociale, che ne giustifica la permanenza sul territorio nazionale in deroga ai normali criteri inerenti i flussi d'ingresso.

Peraltro, a tutti i minori non è negata la conversione automatica del permesso di soggiorno per minore età, già rilasciato ai sensi dell'articolo 19 del Testo unico, purché dimostrino un eguale grado “rinforzato” di inserimento sociale, dato appunto dalle condizioni di cui ai commi 1 *bis* e 1 *ter* dell'articolo 32 del decreto legislativo 286/98, così come modificato dalla legge Bossi – Fini, le quali prevedono che l'interessato, da minorenni “non accompagnato”, abbia regolarmente soggiornato in Italia per almeno tre anni e sia stato inserito in un apposito progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale. Ed è questo l'ulteriore canale di convertibilità di cui forse tanto si parlava e che potrebbe essere la soluzio-

ne. È questo l'ulteriore canale di convertibilità riservato a tutti quei minori che non possono vantare i requisiti previsti dall'articolo 31, perché non erano infra – quattordicenni e richiamati dal comma 1 dell'articolo 32, cioè tutti quei minori ultra quattordicenni che non possono ottenere un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Quello che si vuole dire è chiaro: certamente la legge ha previsto dei “paletti” per la convertibilità del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, ma tali condizioni comunque risultano coerenti con l'intero sistema di politica dell'immigrazione. Basti solo pensare che anche per il minore figlio di un cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia l'ingresso è consentito a determinate condizioni. Allora noi abbiamo un minore che vuole entrare in Italia per ricongiungersi al genitore e non può entrare perché magari il genitore non ha un reddito sufficiente oppure non ha un alloggio sufficiente. Che cosa significa alloggio sufficiente? L'alloggio sufficiente è questo: molti vivono in un monolocale, perché naturalmente gli affitti sono alti. Per l'edilizia residenziale pubblica nel monolocale può vivere solo una persona, per cui uno straniero regolarmente soggiornante che ha in affitto un monolocale, anche se ha un reddito non può fare entrare legalmente un minore. Ecco dov'è l'equilibrio che comunque bisogna trovare tra i minori che stanno fuori e vogliono ricongiungersi ed i minori non accompagnati. Ci sono dei limiti per loro e ci devono essere dei limiti anche per questi.

In conclusione, i minori accompagnati che non hanno i requisiti previsti dall'articolo 32 comma 1, cioè tutti i minori comunque affidati che non hanno seguito l'iter previsto dall'articolo 31 (iscrizione nel permesso di soggiorno dell'affidatario prima del compimento dei quattordici anni e rilascio del conseguente permesso di soggiorno dopo il compimento dei quattordici anni) oppure, in alternativa, i minori non accompagnati che non abbiano soggiornato regolarmente in Italia per almeno tre anni e non sono stati inseriti in un progetto di interazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale, secondo noi non hanno titolo alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Pertanto, ad esempio, il minore non accompagnato che fa ingresso in Italia a diciassette anni non può richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno alla maggiore età, non potendo essere avviato nei suoi confronti un progetto della durata di due anni né tanto meno potrà essere dimostrabile la sua permanenza nel territorio per almeno tre anni.

Comunque, tale categoria di cittadini stranieri può sempre chiedere di rientrare nei flussi d'ingresso e seguire le vie ordinarie al pari dei loro coetanei nei Paesi di origine che, altrimenti, si vedrebbero sempre preceduti da chi faccia in modo di entrare in Italia poco prima del compi-

mento della maggiore età e, in qualunque modo accompagnato, ottenendo *ex lege* il permesso di soggiorno per minore età ai sensi dell'articolo 19 e pretenda di ottenerne poi la conversione automatica ai sensi dell'articolo 32 comma 1.

Quali potrebbero essere complessivamente le proposte di questo incontro? Io dico: manca un Testo unico sui minori (e questa è una prima proposta); potrebbe essere integrato il Comitato minori con tutte le figure interistituzionali (e questa è un'altra proposta). Ci sono dei paletti nel sistema normativo... Sicuramente su qualche minore straniero non accompagnato ci sono delle condizioni che magari non vengono rispettate, ma ci sono anche dei paletti per chi vuole entrare regolarmente, sempre da minorenni, per cui bisogna trovare un equilibrio.

Un'ultima possibilità per questa categoria di minori tra i 15, 16 e 17 anni forse potrebbe essere questa: che nell'ambito dei decreti flussi, visto che ogni volta si prevedono delle riserve dei posti, come per le badanti è prevista una quota di riserva, potrebbe essere valutata nella redazione del decreto Flussi anche la possibilità di una quota per chi è stato in Italia a fare un corso per un anno da minore non accompagnato e ritorna nel Paese e ha una prelazione almeno perché già c'è stato. Questa potrebbe essere una proposta valida. Ho finito, grazie.

Serenella Pesarin, Direttore Generale, Dipartimento Giustizia minorile, Ministero della Giustizia.

La Direttrice Pesarin avvia il suo intervento definendo brevemente i compiti istituzionali del Dipartimento da lei diretto, di esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile, e la sua storia, recente come unità amministrativa ma antica come tipologia di intervento. Approfondisce poi le difficoltà specifiche dell'intervento con i minori stranieri, a partire dalle diversità culturali, sottolineando a questo proposito l'essenziale ruolo svolto dai mediatori culturali e l'importanza di lavorare sul senso di appartenenza ad un'identità diversa da quella di origine.

Serenella Pesarin si sofferma poi sulle recenti difficoltà operative della giustizia minorile, derivanti anche da un incompiuto percorso di decentramento avviato dalle più recenti modifiche legislative e dalle conseguenti difficoltà di reperimento di risorse indispensabili affinché il trattamento penale sia davvero, innanzitutto, un'occasione di inclusione.

Capisco quando gli altri dicevano che avevano il cerino. Probabilmente a noi del Dipartimento della Giustizia Minorile, consentitemi di

dirlo alla calabrese, visto che ho vissuto per tanti anni in Calabria, ci hanno consegnato “il braciere”. Il cerino è mobile ed è più facile passarlo ad altri, il braciere è pesante e non lo si può muovere con la brace incandescente per il rischio di bruciarsi e da qui anche la difficoltà di passarlo ad altri. Ma noi il “braciere” ce lo teniamo, sapendo che non è una “iattura”, emana calore e riscalda quando fa freddo. Questa è una fase di freddo perché la logica del globale, del profitto, dell’economia di mercato, prevale sui sentimenti e sulle emozioni che sembrano essere stati chiusi nelle soffitte dei ricordi. Ringrazio il Sindaco Sturani e l’An-ci per questa opportunità di comunicazione che viene offerta al Dipartimento per la Giustizia Minorile, perché i luoghi dell’educazione – visto che noi abbiamo soprattutto questa competenza, che è una competenza amministrativa – sono collocati nel tempo della telematica, nel tempo della multimedialità. Così i luoghi educativi si sono veramente affollati e, al contempo, si sono arricchiti. Si stanno aprendo nuovi crocevia e strade diverse rispetto a quelle usuali che si stanno popolando di nuovi attori e, tuttavia, ognuno di noi preso dalla fretta di raggiungere al più presto i propri obiettivi o perché si ha paura di affrontare nuove strade, finisce per imboccare solo i vicoli che già conosce e intanto il tempo scorre e le occasioni e le nuove strade si perdono. Il tempo scorre e scorre l’opportunità di avere degli spazi di confronto come questo, un agorà che consenta di riflettere su quello c’è stato, su che cosa si è fatto, su che cosa abbiamo sbagliato, su che cosa non abbiamo sbagliato e rispetto a quali proiezioni potremo muoverci sapendo che, in fondo, le sconfitte e le vittorie di qualsiasi processo sociale, che attiene al percorso storico di crescita e di sviluppo dell’umanità, rappresentano poi i successi ed i fallimenti del singolo, ma soprattutto i sogni di un popolo, le aspettative delle nuove generazioni e di tutti gli uomini e le donne di questo nostro mondo.

Certamente prenderò molto meno tempo rispetto a chi mi ha preceduto in maniera così egregia, a partire dall’autorevole Presidente Andria, Presidente del Tribunale per i Minorenni di Potenza e dell’Associazione Nazionale Magistrati Minorili e degli altri interlocutori del Comitato stranieri e del Ministero degli Interni. Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e soprattutto la Direzione generale, che rappresento con specifica competenza istituzionale nell’esecuzione dei provvedimenti delle Autorità Giudiziarie Minorili, si occupa molto di più di riflettere sull’educazione e sui percorsi di accompagnamento educativo dei minori, soprattutto di quelli entrati nel circuito penale e di conseguenza sui diritti di cittadinanza attiva. Mi presento allora, come Direttore Generale, pertanto, ho la grande responsabilità di coordinare, moni-

torare, promuovere gli interventi del sistema penale minorile in Italia svolto dagli Istituti Penali per Minorenni, dai Centri di Prima Accoglienza, dalle Comunità Ministeriali e dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni. Il nostro mandato è riferito a quei giovani dai 14 ai 18 anni che entrano nel circuito penale perché indagati e/o condannati per aver commesso un reato. Restano nel nostro sistema penale minorile fino al 21° anno di età. Eseguiamo, attraverso i nostri servizi, ciò che l'Autorità Giudiziaria Minorile decide. Siamo però poco conosciuti dall'opinione pubblica. Tutti hanno sentito parlare del Tribunale per i minorenni e molti intuiscono che ci deve essere una normativa specifica per i minori, ma solo alcuni sanno che esistono delle carceri per i minori, altri non sanno neanche questo e pensano più che altro all'esistenza di circuiti differenziati nel sistema penale adulto, pochi sanno che esiste un Dipartimento per la Giustizia Minorile che è un Dipartimento del Ministero della Giustizia. Amministrativamente siamo molto giovani, nasciamo per volontà dei Ministri della Giustizia delle rispettive epoche prima come ufficio, nel '93, e solo nel 2000 come Dipartimento della Giustizia Minorile: prima esisteva, infatti, solo l'Ufficio IV all'interno della Direzione Generale degli Istituti di prevenzione e pena. Come intervento a livello educativo nel penale minorile, invece, la nostra è la più antica e storica tradizione che esista in Italia, perché nasce con il Tribunale dei Minorenni, con il regio decreto del '34, reso esecutivo nel '35. Tanti non sanno infatti che i servizi sociali, per esempio, che operano per l'utenza degli adulti (di chi è ristretto negli istituti per adulti), nascono solo con l'Ordinamento Penitenziario, nel 1975 con la legge 354 mentre quelli sociali per i minori operavano già nel 1958. Quindi, stranamente, si verifica questa dicotomia: una tradizione tecnico-operativa antica, una memoria storica significativa sulla cura, la tutela, l'accompagnamento e l'ascolto dei minori entrati nel circuito penale e una nascita recente sul versante amministrativo, che poi coincide con le riforme amministrative e legislative del nostro Paese, che sicuramente, per una struttura giovane come la nostra, ci fa sentire ancora di più il peso e la responsabilità rispetto a quei giovani che risentono delle difficoltà insite nei periodi di trasformazione sociale. Diceva il Presidente Andria, noi qua parliamo di minori stranieri e, aggiungo, minori stranieri non accompagnati e ancor di più entrati nel circuito penale: questo per sottolineare la complessità del tema odierno. L'adolescenza... è qualcosa che tutti abbiamo passato e al contempo scordato. Vi siete chiesti perché è dimenticata? Perché ricordiamo tanti episodi da bambini, ma se ci dovessero chiedere di episodi dall'adolescenza si fa fatica a ricordare quel periodo? Certamente perché è uno dei periodi più sofferti nella vita

di un individuo. Si rimuove con grande facilità, perché nell'adolescenza ci sono le trasformazioni fisiche, ci si guarda ad uno specchio, non ci si riconosce, bisogna arrivare ad una propria identità personale, sociale riconosciuta. Né giovane, né adulto. In bilico tra il divenire adulto senza avere l'esperienza e la maturità e poi costante, al contempo, il richiamo dell'infanzia. Immaginate, quindi, come può essere ancora più difficile questo percorso per un minore straniero non accompagnato che si trova in un territorio non suo, che si confronta con una cultura che non è sua, dove al di là della difficoltà della lingua parlata, fa fatica a ritrovare e trovare quel linguaggio universale dei giovani che è dato dalla postura, dal sorriso e dallo sguardo che spesso si offusca nella ritualità dei comportamenti formali. Ragazzi che provengono da culture diverse, dove sappiamo che anche il linguaggio non verbale certamente denota tutta un'impostazione che attribuisce a quella posizione, a quella parola un valore di tipo culturale. Mi definisco un'operaia, sono un'operatrice sociale e da quando avevo poco più di 24 anni ho lavorato nel sociale sia negli enti territoriali che nelle cosiddette "patrie galere" per adulti e nel '96 sono approdata alla Giustizia Minorile. Ero Direttore del Ferrante Aporti quando scoppiò il triste caso di Novi Ligure, nell'Istituto Penale per Minorenni avevamo, come ancora oggi abbiamo, pochissimi italiani. Negli istituti penali del nord abbiamo quasi tutti stranieri. All'epoca, vi era ristretto un solo italiano, che mi chiese "Dottoressa salvi la mia italianità". Paradosso speculare di un nuovo fenomeno, quello dell'ingresso dei ragazzi stranieri nelle strutture penali. Ragazzi che permangono negli istituti in media 45 giorni, con loro bisogna cercare in quel breve periodo di "agganciarli" sul versante socio-educativo e riabilitativo. Non c'era e non c'è il tempo per percorsi gradualisti. Anche il linguaggio diventa allora particolare, quindi consentitemi anche di trasferire esperienze concrete. Credo molto nell'empatia, mi preparo i discorsi e poi quando vado in luoghi "eletti" come questo, preferisco trasmettere quello che ho provato e che ho sentito negli incontri con i ragazzi. Forse dovremmo riscoprire il nostro sentire oltre al nostro ragionare e dare spazio ai sentimenti che poi generano una solidarietà che è autentica e non costruita semplicemente su termini di formalità e di ruolo. Con questi ragazzi ci confrontavamo molto con l'approvare o disapprovare il loro comportamento con l'uso verbale del dire: "cartellino rosso o cartellino verde" che si adopera nei campi di calcio, visto che lo sport del pallone riesce ad unire tutte le popolazioni del mondo. Mi dicevano "dottoressa cartellino rosso, dottoressa cartellino verde". Molto consapevoli del loro stato e della loro condizione, molto diffidenti rispetto a chi probabilmente era stato intercettato da operatori di questa nazione

che loro avevano visto attraverso le parabole televisive, quindi attraverso il sogno virtuale di una vita mitica, ricca e felice. Per gli albanesi negli anni '90 l'Italia era il mito di una terra oltremodo ricca che dava accoglienza e benessere, ciò grazie all'idiozia di tutti quegli spot pubblicitari e dei messaggi virtuali che continuamente proiettiamo e veicoliamo che fanno sì che ci rappresentino agli occhi di paesi stranieri "tutti felici, contenti" e, paradossalmente, "imbecilli" e dove la sofferenza e la miseria non c'è più. Molti di questi ragazzi sono diventati un investimento per la loro famiglia, su di loro la famiglia anche povera ha investito tutti i propri risparmi, è la scommessa di un riscatto di tipo economico, di un avvenire negato nel Paese d'origine di quel ragazzo, da cui la decisione del "viaggio", di venire anche da clandestini, nel nostro paese. Ma da quella partenza iniziavano i problemi. E qui io mi rivolgo a tutti i Paesi da cui provengono questi ragazzi, ma anche alle nostre forze di Polizia – consentite lo sfogo, a volte sono molto trasgressiva, non amo i ruoli formali, esprimo quello che sento, altrimenti non potrei esercitare quel ruolo che richiede di sforzarsi a comprendere i ragazzi, anche se ciò non significa giustificarli. Noi ci chiedevamo sempre, da operatori, e continuiamo a chiedercelo, siccome si sa che questi ragazzini vengono assegnati ad "alcuni adulti" nel momento in cui si imbarcano, perché non vengono già intercettati là sui loro territori, dato che vengono affidati ad adulti fantomatici con identità false, e quindi fermati prima dell'inizio del viaggio. Quando arrivano qui in Italia il loro futuro è legato a chi li ha presi in consegna o accompagnati in Italia. Queste cose me le hanno insegnate i mediatori culturali perché la giustizia minorile, per la sua tradizione di accoglienza e di ascolto socio-educativo, appena iniziarono negli anni '90 ad arrivare questi casi di ragazzi all'interno del circuito penale minorile, coinvolse immediatamente chi poteva interpretare la loro cultura e non solo tradurre. Entrarono così negli Istituti Penali Minorili e nei Centri di Prima Accoglienza i mediatori culturali, affinché attraverso loro si riuscisse a capire il significato e le aspettative di quei ragazzi, perché non basta ascoltare se noi ascoltiamo e decodifichiamo con le nostre costruzioni concettuali. Vi do un esempio: c'erano ragazzi per i quali arrivava lo psichiatra che diceva "questo sta male, ha problemi di depressione", mentre in realtà era una modalità comportamentale di tipo culturale che nulla aveva a che fare con il disagio psichico. Per questi ragazzi serve "l'etno-psichiatra", cioè qualcuno che decodifica il "disturbo comportamentale psicologico" attraverso le culture di appartenenza e di provenienza, che non sono tutte uguali. Questo per darvi un elemento di complessità dell'intervento. Ad esempio, i comportamenti sessuali sono un altro fattore culturale, spesso sono diversi

dai nostri e a volte in contrasto con la nostra legge. Ma dato che i minori erano e sono nel territorio italiano abbiamo il dovere di far rispettare le nostre leggi e le nostre regole italiane. Così bisognava stare attenti all'età, quando si decideva chi mettere insieme nella stanza di detenzione, perché altrimenti si potevano ravvisare fenomeni di abuso sessuale tra minori quando per loro non era affatto abuso sessuale, perché nella cultura di alcuni di loro i comportamenti afferenti la sfera sessuale e affettiva sono violazioni solo se attuate da maggiorenni. Mettete insieme tante culture e vi accorgerete di come è difficile trovare condizioni ed equilibri accettabili. Vi rendete conto di come al di là delle leggi si tratta di fare ragionamenti e riflessioni complesse di grande difficoltà, perché tutto ciò che è diverso mette in crisi le nostre certezze, in un periodo storico come il nostro è evidente che le poche certezze che abbiamo non vogliamo perderle. Ma è questa la vera sfida del terzo millennio!

Allora, a seconda della persona a cui questi ragazzi vengono consegnati nel nostro Paese, noi ce li troviamo o nelle strade a lavare i vetri o a mendicare, oppure in organizzazioni criminali, così c'è chi chiede l'elemosina o che viene usato per il traffico di organi. Oppure c'è chi entra nei sistemi di delinquenza abituale come gregari per spacciare droga, visto che la criminalità organizzata si è riconvertita in trafficante e non spaccia più. La criminalità organizzata nel sistema di globalizzazione si è infatti specializzata e sta facendo altro e quindi questi settori possono essere facilmente gestibili da altri "attori della criminalità", dalle nuove bande delinquenziali anche d'importazione esterna. Non dobbiamo scandalizzarci rispetto a ciò, certamente gli stranieri portano anche delinquenza. Ma questo è normale, l'abbiamo portata anche noi quando siamo andati nel nostro passato come popolo di emigranti. Anche se sono cambiate alcune condizioni, perché è vero, come fanno notare alcuni sociologi che ci fanno riflettere su di un dato, spiegano che mentre nel passato, non essendoci i mezzi di comunicazione o di trasporto attuali, si andava in una terra sapendo di non tornare, oggi molto spesso questa terra straniera viene vissuta come terra di conquista e solo di arricchimento, possibilmente rapido, costi quel che costi e quindi non di identità culturale. Ma, allora, se il problema è quello di attivare un senso di appartenenza ad un certo popolo, ad una certa identità, noi dobbiamo costruire un'identità multiculturale che faccia sentire tutti appartenenti ad una sola terra. E certamente l'identità collettiva non possiamo andarla a costruire utilizzando mezzi repressivi, che non vanno per nessun giovane del mondo. Servono regole certe per i giovani del mondo, servono degli adulti competenti e coerenti, servono gli esempi coerenti, serve l'amore, serve l'ascolto, serve l'accompagnamento e il rispetto di

quello che ogni minore o giovane desidera. Serve la regola autorevole, non tanto e solo la punizione. Anche in questo, la psicologia sperimentale ci dimostra come la punizione non serva a nessuno. Ha ragione il Sindaco, noi abbiamo un fenomeno stranissimo in Italia, perché tutti sono preoccupati dalla devianza minorile, ma nessuno conosce la “giustizia minorile”. Ribadiamo qual’è la nostra mission: noi prendiamo “in carico”, come ho già detto, i ragazzi stranieri che commettono, indagati o imputati, reati, come tutti gli altri ragazzi italiani a noi in carico, in base alla legge vigente, cioè dai 14 ai 18 e fino ai 21 anni d’età. Il legislatore definì con il D.P.R. 448 il rito penale minorile – poco conosciuto anche quello, tutti conoscono il D.P.R. 447 perché riguarda il processo penale per gli adulti. Così il paradosso: mentre dei minori tutti ne parlano, pochi hanno reale conoscenza del sistema graduale penale che governa il settore. Il legislatore dell’88 ribadì in maniera molto illuminata una scelta della volontà popolare che venne compiuta fin dal ‘35 che, consentitemi di dire, è la scelta seguente semplificandola: di fronte ad un minore che commette un reato che cosa facciamo? Lo rinchiudiamo e buttiamo la chiave o tentiamo di investire sui suoi processi evolutivi di crescita per far sì che possa divenire una risorsa attiva in un determinato territorio e contesto sociale? Questa scelta fu fatta dal legislatore nel 1935, poi la Costituzione rafforzò questa volontà con l’art. 27 e via via di seguito arrivarono tutte le raccomandazioni, le convenzioni e/o trattati europei e/o mondiali che hanno rafforzato questa centralità di scelta e il minore ha acquisito centralità come persona, con la sua dignità, i suoi progetti, i suoi diritti e doveri. Ma ci dobbiamo ricordare che la centralità del minore, il suo diritto di cittadinanza come soggetto titolare di diritti soggettivi, è recentissima. Prima era semplicemente un *destinatario* degli interventi. E questa parola, “destinatario”, fa cadere tante volte in contraddizione gli operatori anche del settore, perché tutti siamo ancora innamorati delle vecchie pratiche assistenziali.

La pena ha fini rieducativi ed è finalizzata al reinserimento sociale. Quello che oggi si richiede è un cambio di mentalità sulle politiche sociali, così come è cambiata la pena che da retributiva è diventata trattamentale ed educativa ed oggi riconciliativa, riparativa e reinseritiva. Ed ecco che il diritto penale minorile si ricollega nel recente passato alla Riforma del titolo V della Costituzione, alla Bassanini, alla 142 così come alla 328 e alle riforme socio sanitarie e dell’Istruzione. È il processo di trasformazione e di cambiamento per il quale tutti ancora siamo confusi e per certi versi disorientati. Ma le trasformazioni culturali, istituzionali e strutturali hanno bisogno di tempo, altrimenti sarebbero rivoluzioni.

Da qui anche la difficoltà sulle risorse: è un periodo di grande difficoltà congiunturale, a ciò si aggiunge il terrorismo, la globalizzazione, la complessità dei localismi.

Lei Presidente andrà oggi al Ministero dell'Economia. La prego di credermi, anche noi come Lei siamo "disperati". Però la disperazione può portare alla costruzione di nuovi patti sociali di alleanza democratica e interistituzionale. Non ho paura delle disperazioni, ma dell'incoscienza o dell'indifferenza e soprattutto dell'egoismo e dell'individualismo e della separatezza dei grandi attori sia istituzionali che non. Siamo veramente disperati, dicevo, perché fino a qualche anno fa lavoravamo veramente nel silenzio, lavoravamo con il nostro rito processuale minorile, con l'autorità giudiziaria e gli enti locali, però eravamo servizi della Giustizia con una grande autonomia, soprattutto di risorse economiche, perché tutto sommato anche con la L. 354/75 (Ordinamento penitenziario) e con il regolamento di esecuzione, la centratura del modello di intervento trattamentale era clinica, ci si muoveva più sulla persona con progetti individualizzati elaborati dalle équipes tecniche. A partire dal 2000 ci siamo resi conto tutti che non bastava intervenire sulla persona, se non si "bonificava" anche il contesto che circonda il minore reo o ove vive. Non ci serviva più intervenire sul singolo e quindi abbiamo cambiato modello di intervento da cui l'azione anche sulla famiglia e il territorio di appartenenza del minore. E questo modello di intervento è andato in linea con le recenti riforme istituzionali, però fino a prima del 2000, al di là dei tagli recenti delle finanziarie, noi avevamo tutta una serie di risorse economiche che ci consentivano di predisporre delle progettualità da proporre all'autorità giudiziaria minorile, attraverso una scommessa di reinserimento del reo che si faceva sull'esterno, una scommessa di grande responsabilità con la collettività. Sarebbe molto più facile, anche per chi opera, chiudere tutti a chiave. Non succedrebbe niente perché nei luoghi chiusi "nessuno sa quello che succede": se non quando poi scoppiano gli scandali. Però a volte sono più limpidi di quelli aperti. Tra i minori a noi affidati infatti non abbiamo, per esempio, suicidi, perché la tradizione d'intervento dei Servizi Minorili è basata sull'ascolto educativo, sul sostegno e accompagnamento socio-psico-pedagogico. Spesso fuori i minori sono soli. Forse dovremmo andare in giro a dire chi siamo e che cosa facciamo, ma noi siamo certamente coloro che intercettano chi prima non è stato intercettato da altre agenzie educative: è il caso dei minori stranieri non accompagnati, dove il primo servizio sociale che spesso li prende in carico è il nostro. Quando mi sono trovata a confrontarmi sui piani di zona con i Comuni, le Regioni e gli enti locali dicevo: "guardate che questi ragazzi arrivano da

noi non solo perché sono orfani dei propri genitori, (e mi riferisco anche ad italiani adolescenti, di cui non stiamo parlando ovviamente perché la centratura di questo incontro è sugli stranieri, questi giovani che provengono da famiglie cosiddette “normali” in quanto anche qui sta avanzando il disagio e il fenomeno della devianza giovanile) ma anche perché sono orfani di tutte le agenzie educative del territorio sia istituzionali, che pubbliche e private, perché nessuno ha intercettato il grido di questo o quel ragazzo che poi ha infranto le regole. Ed i ragazzi un grido lo emettono sempre prima. I ragazzi degli avvertimenti li danno, ma noi siamo in quei crocevia che dicevo prima, tutti presi dai nostri successi personali e non ci soffermiamo se non quando sui giornali escono gli “scoop” su di loro. È vero, c’è un incremento di denunce che riguarda i minori stranieri, mentre, stranamente, il dato italiano diminuisce. Un dato che invece è in linea con quello della popolazione italiana: per gli italiani diminuiscono i ragazzi denunciati e c’è un incremento per quanto riguarda il genere femminile, mentre per gli stranieri abbiamo un incremento del genere maschile. Stranamente, ed ecco la nostra difficoltà, è vero che non “si butta la chiave” ed occorre fare una scommessa sul processo educativo che non si deve interrompere e si deve far sì che questo diventi un cittadino/a attivo/a, nella concezione che la responsabilità assunta dal giovane non serve tanto per definire la pena, quanto per capire quale progetto si può costruire affinché questa persona possa diventare un adulto adeguato e maturo e risorsa per tutta la società.

Tutto questo ragionamento significa costruzione di progettualità socio-educative e di reinserimento sociale e lavorativo. Per questo nella Giustizia Minorile vi sono istituti giuridici e misure che sono *ante* rispetto al percorso degli adulti, che sono date: dalle prescrizioni, dalla messa alla prova dal perdono giudiziale, dall’irrelevanza del fatto, dal collocamento in famiglia o in comunità per poi arrivare, come possibilità residuale, al carcere. Negli istituti penali minorili abbiamo infatti in media solo circa 500 ragazzi ogni giorno, non di più. Però aggiungo un dato, Sindaco: sa quanti giovani abbiamo in carico? Ogni giorno prendiamo in carico, attraverso i nostri Servizi minorili ben 10.000 ragazzi dai 14 ai 18 anni. Il dato riferito al 31 marzo 2005 ci dava 8000 ragazzi in carico alla giustizia minorile. Un dato che dovrebbe allarmare, perché sta a significare che c’è qualcosa nella nostra società che non sta girando nel verso giusto. Nelle carceri minorili sono 500 al giorno e per lo più sono stranieri, ma lo ha detto già il Giudice Andria, sono gli stranieri perché quale permanenza in casa possiamo dare se la famiglia non c’è? Quali prescrizioni possiamo dare se non hanno un domicilio? Se

non c'è un genitore di riferimento? Anche il collocamento in comunità, che invece ci sta dando, nell'ultimo periodo, dei risultati eccezionali e che è una misura cautelare, un'applicazione della messa alla prova oppure una misura alternativa alla detenzione quando subentra la condanna definitiva, queste misure stanno aumentando, per fortuna, anche per gli stranieri. I ragazzi stranieri infatti, mentre quando anni fa si operava il collocamento in comunità dopo il primo giorno se ne andavano, oggi per lo più restano fino a fine misura e questo, oltretutto, fa lievitare la spesa. Ma sappiamo che se restano è un investimento produttivo. Ma le risorse non le abbiamo più come nel passato perché sono transitate con il decentramento e la Legge 328/2000 agli enti locali.

Gli Enti Locali a loro volta sostengono di non avere fondi. Ma non so fino a che punto sia un problema di "soldi". Sindaco, mi consenta di dirlo: le risorse sono necessarie, su questo siamo concordi tutti, però tante volte le risorse diventano un alibi rispetto a numeri dei giovani del penale minorile che sono molto bassi se distribuiti sul territorio nazionale, soprattutto rispetto ai minori stranieri non accompagnati. I nostri numeri sono bassi se distribuiti e spalmati nel territorio locale e le posso testimoniare che prima di tutte le Bassanini, della riforma del Titolo V parte II della Costituzione ecc. con molti Comuni italiani, con molte Regioni e con alcune associazioni di volontariato sono state fatte delle esperienze pilota di reinserimento lavorativo per questi giovani italiani e non, con opportunità concrete di percorsi sociali e ciò pur in assenza di norme specifiche e di conseguenti finanziamenti nei bilanci, vedi uno solo per tutti il Progetto Ferrante Aporti di Torino partito negli anni '70.

Allora, la mia esperienza mi ha sempre insegnato che è vero che le risorse sono importanti perché senza non si può fare nulla, ma è anche vero che spesso le risorse diventano un alibi per non attuare delle politiche sociali che non siano quelle assistenziali. Quando noi ci rivolgiamo agli enti locali tante volte ci dicono: che volete, con i quattro o cinque ragazzini che avete voi, noi abbiamo tutti gli adolescenti, tutto il problema degli alcolisti e dei tossici e altro. Non sapendo che lavorare con noi significa anticipare i fenomeni perché siamo un settore di osservazione molto privilegiato. Sono anni che diciamo di non abbassare la guardia sull'uso delle sostanze, abbiamo denunciato da anni il rischio dei fenomeni del poliabuso delle sostanze, stiamo denunciando la caduta di punti di riferimento valoriali, di questa crisi "dell'adulità", l'insorgere nei giovani di nuove patologie che non sono né personalitarie, né psicologiche né psichiatriche. Poi, però, tutti ci soffermiamo a guardare la bulimia, l'anoressia: anni fa non c'erano. Allora ci deve essere qualcosa che dà significato a questa alleanza. Dove quest'alleanza serve a tutti

noi, signor Sindaco. Ci serve perché nei piani di zona noi non vogliamo arrivare a doverci rivolgere al giudice amministrativo e chiedere di inficiare questo o quel piano di zona perché non sono previsti interventi per il settore penale minorile. Non è questa la strada, non è con la strada del conflitto amministrativo che ne usciamo. Dobbiamo uscirne attraverso una nuova sussidiarietà e una diversa mentalità che dia luogo ad una scommessa comune che è quella del terzo millennio, che è quella che diceva Papa Wojtyla. Sono cattolica e cristiana e lo dico in qualunque posto mi sia consentito esprimerlo e ciò va al di là della mia fede religiosa: perché anche chi ha una visione prettamente laica e/o economicistica, tutte le persone dotate di buon senso, capiscono che non possiamo disperdere alcuna risorsa. Non conviene a nessuno disperdere risorse soprattutto se c'è carestia di nascite e se si tratta di giovani ancora di più dobbiamo essere abili ed illuminati per lo sviluppo futuro e consentire la loro inclusione. È la sfida del globale e locale, mentre stranamente ci globalizziamo al contempo ci specializziamo localmente: il decentramento significa questo! Serve allora costruire una sussidiarietà dal basso che possa portare ad un ordine sociale condiviso e ad una sicurezza del territorio insieme costruita che non venga delegata solo alle forze di Polizia, che pure ringraziamo per tutto l'impegno e per quanto fanno, ma dobbiamo costruire una sicurezza che ricerchi la qualità della vita, che promuova il benessere del singolo e di tutti, che non si muova solo per ridurre o riparare i danni. Dove ognuno abbia riconosciuto il diritto di diversità e di cittadinanza, sapendo che la diversità è un valore. Certo la situazione è complessa perché più diritti ci sono e più difficile è coordinarli consentendo pari esigibilità degli stessi. Si è però convinti che in questo grande pianeta ci può essere spazio per tutti, a condizione che si riesca però a costruire nuove pagine di umanità e di solidarietà, a patto che come oggi ci si ritrovi insieme e in tanti con diversi compiti istituzionali e non, tante agenzie ed Enti diversi, con la voglia di risolvere un problema che è collettivo, che significa poi condividere gli obiettivi e raggiungere insieme i risultati, avendo sempre la speranza e la fiducia di poter nonostante tutto operare per il bene comune. Al centro della nostra azione dobbiamo mettere "l'uomo" come persona. Ricca è quella nazione ove si sono fatti investimenti per promuovere e sviluppare le "risorse uomo".

Mi rivolgo allora alla Magistratura minorile chiedendo, dottor Andria, se non sarebbe bene attivare percorsi di tutela civile per tutti i minori stranieri non accompagnati che entrano nel circuito penale. A differenza della sua Corte d'Appello, ci sono ragazzi stranieri non accompagnati che vengono intercettati ed entrano nel Tribunale di

minorenni solo per un fatto penale, dopo di che non si apre nessuna tutela civile nei loro riguardi perché non si promuove tale pratica. Questo chiaramente significa non avere un riferimento certo alla loro uscita dal circuito penale. Dobbiamo renderli visibili, assolutamente visibili tali ragazzi. Senza l'avvio di tali procedure di tutela civile il rischio resta altissimo perché i giovani restano invisibili.

Certo in alcune parti del Paese, molti Tribunali per i Minorenni lo stanno facendo. Capisco la difficoltà del momento storico, che è forte. Ho sperimentato la diversità della Calabria e della Basilicata rispetto a quella del Piemonte, della Val d'Aosta o della Lombardia: in questi ultimi la "minaccia degli stranieri" si avverte nelle strade: "attenti allo straniero". Di certo ognuno ha il diritto alla propria sicurezza: la singola libertà ha senso fin quando viene rispettata e riconosciuta la libertà di tutti. Ma ho visto altri luoghi, soprattutto nel sud dove ancora funziona quel controllo sociale del territorio dal basso e quei valori della cultura contadina che danno accoglienza. Qui ho visto ragazzi stranieri, minori non accompagnati reintegrarsi ed alcuni di questi diventare operatori anche del sociale ed essere inseriti all'interno delle reti lavorative locali e delle cooperative sociali. Allora vi ringrazio di questo incontro e vi lascio con un messaggio, che vuole essere un arrivederci. Non mi toglierà più dai piedi, Sindaco, adesso che l'ho conosciuta, essendo cristiana leggo sempre il Vangelo e vado sempre a bussare alle porte, perché alla fine pur di non sentirmi mi accontentano come nella parabola della vedova. Consentitemi di chiudere così con un messaggio di speranza. Diciamo che ci sono tante cose che non vanno ma tante altre positive. Focalizziamo i risultati positivi: quando riusciamo a ridare un sorriso, cittadinanza ed inserimento anche solo ad un ragazzo allora vale la pena provarci e continuare ad insistere. Ma non lasciateci soli: il problema, se problema c'è, è di tutti noi.

C'era un viandante che girava nel mondo, e cercava la tenda di Dio, finché bussò a questa tenda e Dio gli chiese: "Che cosa vuoi?". E il viandante rispose "Voglio entrare". E Dio gli chiese "Ma tu chi sei?". "Io". E Dio gli rispose "Non c'è posto per te, vattene". Questo viandante continuò a girare nel mondo, a conoscere culture e paesi diversi e dopo molti anni ritornò alla tenda di Dio. Ribussò a questa tenda e Dio gli chiese "Cosa vuoi?" Lui gli rispose "Voglio entrare", e Dio gli chiese "Chi sei?". Lui gli rispose "Siamo noi". A questo punto Dio gli disse "Entra, ora c'è posto".

Grazie a tutti.

DISCUSSIONE

Pasquale Andria:

Non è una risposta, è un'espressione di una perplessità e anche di un dissenso rispetto ad alcune posizioni che sono emerse. Dopo l'intervento così appassionato della Pesarin è difficile adesso ricondurre il discorso su un terreno molto pedestre. Ho molto apprezzato la sottolineatura del dottor Crudo relativa alla necessità di un testo unico sui minori di cui da molto tempo si avverte l'esigenza, ed ho anche molto apprezzato la serietà dei problemi che egli ha posto attraverso il rigore di una disamina anche della giurisprudenza amministrativa nella suddetta materia. Però vorrei dire semplicemente questo: ho nel mio territorio (che come si è ricordato prima è un piccolo territorio che coincide con una regione del sud problematica per un verso ma anche piuttosto serena per un altro che è la Basilicata) almeno due o tre ragazzi stranieri la cui fisionomia in questo momento ho ben presente, ma potrebbero essere di più, che sono arrivati sedicenni, diciassetenni in Italia e che stanno facendo un percorso significativo di inserimento, anche se ancora non apprezzabile e definibile dentro i parametri oggettivi della legislazione vigente. Mi figuro che alla stregua dell'interpretazione, francamente, inquietantemente restrittiva e, secondo me, anche letteralmente contrastante con legge la vigente data dal Ministero dell'Interno e qui espressa dal dottor Crudo, mi figuro che fra qualche mese chi di dovere dovrà dire a questi ragazzi: "tu sei arrivato in Italia troppo tardi, non sei arrivato quando eri infra quattordicenne, non rientri nell'articolo 31, né nel 32, *1 bis e ter*, arrivederci e grazie", equiparando questa posizione con quella del ragazzo che invece è arrivato in Italia negli stessi tempi, ma che obiettivamente dimostra di non aver maturato alcuna ipotesi possibile di integrazione. Questo a me sembra profondamente iniquo prescindendo dal fatto che, a mio modesto giudizio, la lettura del primo comma dell'articolo 32 che, almeno secondo quelli che ritengono più accettabile l'ipotesi dell'alternatività, prevede la possibilità di restare in Italia per tutti i minori che comunque siano affidati ai sensi dell'articolo 32, anche fuori dell'ipotesi dell'articolo 31. E il "comunque affidati" ai sensi dell'articolo 2 della legge 184, ha spiegato la Corte costituzionale, va inteso anche con riferimento al 343 del codice civile, partendo ancora dal fatto che la sentenza 198, che secondo me va letta in modo integrale, autorizza una lettura che non è in nessun modo riduttiva e restrittiva ma, al contrario, molto ampia del dettato legislativo. Un'ultimissima cosa e poi taccio: dice giustamente il dottor Crudo: ma se tutti i minori stranieri

vanno affidati allora a questo punto che bisogno c'è del 32 1 *ter* e di tutto il resto. Mi permetto di rispondere. Un conto è l'interpretazione che noi diamo del 32, 1 *ter* allo stato della legislazione, un conto è il discorso che facciamo nella prospettiva, possibilmente immediata, di aprire una tutela per tutti i minori, che risponde però ad un'altra esigenza, quella cioè che tutti i minori stranieri abbiano voce, e che questa sia rilevante dal punto di vista processuale. Quando dico processuale non mi riferisco soltanto al processo civile o penale celebrato dinnanzi all'autorità giudiziaria, ma anche al processo amministrativo. Dal momento che l'articolo 111 della Costituzione quando parla di giusto processo si riferisce ad ogni sequenza di atti che si svolga dinnanzi ad un'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa non è pensabile che ci sia in questo paese qualcuno che non abbia capacità di agire e che non abbia una rappresentanza processuale. Questa è la ragione per la quale chiediamo l'apertura della tutela sempre e comunque. Quando questo sarà raggiunto è chiaro che la legislazione vigente in materia di immigrazione riceverà in qualche modo un input che indurrà qualche cambiamento. Quindi, altro è l'interpretazione della legislazione vigente e altro è l'auspicio dell'apertura della tutela sempre e comunque, che attiene al problema della rappresentanza e alla coerenza della legislazione italiana con le norme sopranazionali che abbiamo ratificato, in particolare la convenzione di Strasburgo. Grazie.

Maurizio Silveri:

Brevissimamente. Innanzitutto tutto l'utilità di questo incontro, forse anche oltre il previsto, è evidente. Ci sono indicazioni, suggestioni. Utilità proprio sul piano tecnico giuridico oltre che per la progettazione del prossimo futuro. Dovremmo creare più occasioni di questo tipo, anche un confronto di idee sul tema, sul profilo tecnico giuridico. Non voglio neanche entrare adesso nel merito, perché sono tutte osservazioni più che ragionevoli, volevo però fare una precisazione a proposito dell'asserita assenza di voce del minore. Non è che questa voce non ci sia, nel senso che gli enti locali svolgono proprio questo tipo di attività, che può essere più o meno intensa, nei confronti del giovane e del minore. Ed è una situazione che non è nata ieri o, ad essere precisi, nel 2002, ma è una situazione così caratterizzata da quando c'è il Comitato minori e c'è la legge sull'immigrazione. Diciamo che almeno dal 1998-99 la situazione è questa. Ora io sono un funzionario dello Stato e quindi non mi metto a dibattere, non posso in questa sede e non sarebbe corretto. Voglio però che sia chiaro ai presenti che questo è un quadro normativo che è rimasto invariato, tranne nella parte in cui è stato inserito quel

benedetto articolo dei tre anni e dei due anni; per il resto la situazione è rimasta tale e quale. Quando io sono subentrato nel Comitato minori nel 2003 questa è la situazione che ho trovato e grazie anche alla collaborazione di tutti i partecipanti, abbiamo cercato di gestire le novità e, come oggi stiamo vedendo, anche di pensare al futuro. Io devo ringraziare i colleghi della Giustizia perché le cose cominciano ad avere una grande importanza e bisogna intervenire, così come il Ministero dell'Interno che cerca di dare tutta la collaborazione. Lo dico da Presidente del Comitato, una soluzione si troverà, forse anche con un intervento del legislatore. Grazie.

Laura Marzin, Responsabile dell'ufficio minori stranieri del Comune di Torino

Buongiorno a tutti, vi ringrazio per questa occasione, però noi siamo venuti qui per avere delle risposte operative. Credo che il pubblico competente di questa mattina, formato da operatori e funzionari che tutti i giorni hanno a che fare con minori stranieri non accompagnati sia del civile sia del penale, conosca la situazione. Allora credo di poter parlare a nome di tutti chiedendo, rispetto alla posizione del Comitato, che cosa facciamo di questi ragazzi, perché è vero quello che è stato detto stamattina, tutte le riflessioni, però poi ognuno di noi si confronta con chi ha alla fine il potere decisionale, cioè le questure. Perché qui è il nodo. Tutto quello che viene prima, a partire dall'osservanza delle leggi, credo che sia nello sforzo di tutti. Tutti i minori non accompagnati presenti a Torino hanno una tutela, anche quelli che entrano nel carcere minorile di Torino, tanto è vero che il mio ufficio gestisce 450 tutele, oggi. Io sto rappresentando un'esperienza che comunque tiene conto di tutte queste osservazioni, quindi seguiamo le procedure di legge. Da sempre, quando è necessario proporre un rimpatrio assistito, sentiamo il minore così come è previsto dal regolamento che ha istituito il Comitato, ma come previsto anche dalle leggi. Sentire il minore, e su questo vorrei un attimo soffermarmi, vuol dire ascoltarlo, vuol dire porsi nella posizione di fargli capire tutta una serie di cose. Certo non vuol dire fare assolutamente quello che vuole, perché molti ragazzi ci dicono: "guarda, io non voglio andare in comunità, non voglio studiare, voglio stare in piazza a spacciare, questo è quello che voglio". Allora non credo che noi possiamo metterci nell'ottica di dire "va bene facciamo quello che vuoi tu e quindi vai per strada". A Torino stiamo facendo tutta una serie di interventi che vanno dal lavoro di strada ai progetti con i paesi di origine. Siamo una realtà che ha tentato di sperimentarsi in diverse situazioni, però io oggi vorrei chiedere che cosa facciamo dei

ragazzi che non hanno i requisiti dell'articolo 32, che sono in Italia ed inseriti comunque in un percorso di integrazione, ma che non hanno questi requisiti. La nostra Questura, trattando caso per caso e devo dire con grande disponibilità e competenze, riceve delle indicazioni precise dal Ministero dell'Interno, che le questure eseguono, non interpretano. I ragazzi che non hanno i requisiti di cui all'articolo 32, ma per i quali non è intervenuto neanche in negativo un provvedimento del Comitato (per cui io devo pensare che il Comitato ha valutato che questo ragazzo può tornare nel suo Paese di origine) questo silenzio non viene però preso in considerazione dalle questure. A Torino stiamo cercando di fare dei ragionamenti sulle alternative poste dall'articolo 32 e della tutela del minore affidato che ha fatto un percorso e che ha addirittura, in molti casi, un'assunzione, per i quali siamo nell'impossibilità di avere la conversione del permesso di soggiorno dopo la maggiore età. Allora, io ho chiarissimo che cos'è l'articolo 32, quali sono i requisiti e non li discuto, li accetto perché sono un funzionario del Comune e quindi accetto le leggi e non mi permetto in questa sede di criticarli o meno. Vorrei solo capire che cosa succede per gli altri che sono in un limbo, per i quali non devono provvedere, i Comuni, all'espulsione. Questo è un problema del Ministero degli Interni perché o c'è coerenza in tutti i passaggi o senno non si possono lasciare nel limbo ragazzi che comunque hanno investito e su cui, che piaccia o no, anche gli enti locali hanno investito, perché magari questi ragazzi sono stati in comunità. La dottoressa Pesarin sa bene quanto costa una comunità, perché il Ministero della Giustizia spesso ci chiede di provvedere noi degli enti locali perché non hanno i soldi. Quindi stiamo facendo la guerra tra poveri, ma sono questi i problemi reali che ci troviamo tutti i giorni ad affrontare di fronte ai quali il ragazzo comunque dice: "va bene, allora a questo punto, visto che non ho niente da perdere vado a spacciare o a rubare...". Io questi ragionamenti comunque non li accetto, sono ricatti che non accetto e che nelle nostre linee educative non accettiamo. Però vorremmo avere chiarezza su che cosa fare con quei ragazzi per i quali non è possibile nemmeno iniziare un percorso. Qui ci troviamo di fronte al fatto evidente che le norme che regolano la tutela dei minori sono profondamente in contraddizione con le norme sull'immigrazione. Questo è il nodo. Io come ente locale devo accogliere e tutelare, però poi di fatto non posso regolarizzarlo e non posso offrirgli più di tanto. Ma perché devo investire in borse lavoro e in comunità per un ragazzo che ipoteticamente starà in Italia un anno, anche se poi di fatto ci rimarrà per sempre? E su questo mi fermerei e non tolgo la parola ad altri. Proviamo oggi ad uscire di qui e ad avere almeno un inizio di

risposta. C'è la possibilità di valutare l'alternativa tra l'articolo 32 e la permanenza con l'inserimento in un percorso positivo di questi ragazzi da parte del Ministero degli Interni?

L'altro aspetto è invece una voce che rilancio ai colleghi: dobbiamo cominciare a cambiare la cultura del rimpatrio. Il rimpatrio deve essere un progetto esattamente come l'accoglienza, noi ne stiamo facendo e stanno andando bene. Certo, vanno seguiti e probabilmente seguiti anche da chi qui li accoglie e poi li riaccompagna là e cerca di mantenere un filo. Non va assolutamente scambiato con l'espulsione, perché non è un'espulsione. Noi abbiamo fatto quest'anno una quarantina di rimpatri e nessun ragazzo è stato portato via con la forza. Non chiediamo nemmeno l'uso della forza pubblica. Alcuni non erano convinti, però poi nessuno ha fatto opposizione. A volte questi bambini, questi ragazzi hanno bisogno di adulti responsabili che prendano per loro delle decisioni. Scusate per la lungaggine e grazie.

Consigliere comunale di Tavagnacco

Solo telegraficamente anche per non togliere spazio ad altri operatori sul campo. Io sono Consigliere comunale di Tavagnacco, che si trova vicino Udine. Condivido pienamente quanto detto poco fa dal funzionario del Comune di Torino. Lo condivido al 99%, come condivido pienamente quanto ha detto il funzionario del Ministero dell'Interno. La mia sensazione è stata che altri interventi abbiano avuto delle tracce "politicanti", non so se ho reso l'idea.... Siamo qui per creare delle proiezioni operative – comportamentali, ovvero di quello che si dovrà fare per il futuro in tema di minori. Quando si dice regole autorevoli e non punizioni, allora io mi chiedo: se uno viola queste regole autorevoli, che cosa comporta questa violazione? La conseguenza quale è? Poi cerchiamo di non fare dei distici di parole, oppure di parlare solo per riempirci la bocca, che a volte non serve. Cerchiamo di trovare una linea comportamentale operativa in modo da dare delle linee operative ai responsabili dei vari enti locali affinché sappiano come portare avanti la tematica, e non questo "buonismo" che non porta a nulla di buono. Lo chiamo così perché a volte, quando si va oltre certe cose, il buonismo fa dimenticare le esigenze e le tematiche dei nostri giovani italiani e anche dei disabili. Si è portati su una strada che fa dimenticare le esigenze primarie e non confondiamo i nostri quando sono andati all'estero, come qualcuno che prima ha detto che i nostri figli facevano là quello che fanno gli stranieri qua, perché non è assolutamente vero. La storia insegna. Grazie.

Fabio Sturani:

In attesa del prossimo intervento, io vorrei intanto dare tranquillità. Qui abbiamo riunito gli operatori e gli amministratori intanto per discutere, ed io ringrazio ovviamente i Ministeri interessati ed i funzionari che sono qui e hanno trascorso la mattinata con noi, poi ognuno ha le proprie idee e le proprie opinioni e come tali, in democrazia, vanno rispettate. Quella riportata dal Comune di Torino è una preoccupazione reale, sentita e mi pare del tutto legittima, e noi vogliamo andare avanti rispettando le leggi e applicandole nel modo migliore. Ho ascoltato le diverse opinioni su come si potrebbero o si dovrebbero applicare. Non sta a me, ora, sindacare. Quello che l'ANCI sta cercando fare è di analizzare il problema insieme con i soggetti istituzionali interessati. Credo che questo sia il modo migliore per poter dare risposte ai minori stranieri non accompagnati, sapendo che non vogliamo scaricare responsabilità sugli altri. Ognuno ha le proprie competenze e come tale vanno anche gestite; sapendo anche che c'è un problema di risorse, perché io accolgo l'appello del Ministero di Grazia e Giustizia dei Minori, ma abbiamo una vertenza aperta tra l'Anci ed i Tribunali, perché già i Comuni si fanno carico per il 20, 25, 30% delle spese dei Tribunali in Italia e quindi, come dire, già diamo abbondantemente, ma non vorrei adesso aprire un altro tema. Ritengo che quello delle risorse sia un problema serio, perché poi tutte quelle politiche e quegli interventi che vogliamo e dobbiamo fare hanno necessariamente bisogno di uomini, donne e soldi, altrimenti diventa difficile.

Maurizio Silveri:

Io do una piccola parte di risposta. Il resto lo dirà poi il collega Walter Crudo. La questione posta dal rappresentante del Comune di Torino interessa tutti, può essere considerata una domanda, diciamo così, collettiva. Noi dobbiamo ragionare su quali sono le regole, e sulla base di questa cornice noi, che siamo dei funzionari, dobbiamo operare; ed è nostra ferma intenzione, dimostrata anche dal lavoro fatto negli ultimi tempi, trovare le soluzioni migliori possibili sulla base delle norme che abbiamo, che possiamo interpretare, gestire, ampliare, avendo naturalmente un'autonomia che è diversa, ad esempio, dall'autonomia del Magistrato che decide. Però il livello di collaborazione non è soltanto pronunciato ma è testimoniato dai fatti e proprio con il Comune di Torino si sta facendo un lavoro che dovremo portare a sistema anche con altri Comuni, per far sì che proprio quei giovani che, stante la legge che c'è, così come è congegnata, potrebbero al

diciottesimo anno di età trovarsi in quella situazione. Stiamo facendo dei progetti e delle iniziative per quelli meritevoli, che rispondono positivamente, per favorirne la reintegrazione iniziale al loro Paese ed eventualmente farli rientrare qui. E non sono chiacchiere, sono fatti concreti. Qui però rischia di cadere l'asino, perché non tutti gli enti locali sono interessati con la stessa intensità, e non è un giudizio, alla gestione di questa questione in questo modo. Ci sono alcuni che dicono "no, questi devono rimanere qui", altri che dicono "vediamo come fare". Io non do giudizi, stiamo solo cercando delle soluzioni. Però le soluzioni sono date da quel contesto. Poi l'osservazione sacrosanta è: ma chi mi dice che questi ragazzi alla fine.... Stante la legge, la norma di legge, la conclusione è nota. A meno che la situazione non cambi adesso con questo parere del Consiglio di Stato, l'applicazione e l'interpretazione della norma fa sì che non sia più possibile per le questurine tenere conto dei provvedimenti di "non luogo a procedere a rimpatrio", allora si sa qual'è la conclusione. Il Comitato minori non interviene in via generale e in astratto, siete voi che dovete, come infatti fate, comunicare al Comitato minori che nel caso del minore Pinco Pallino si chiede che, avendo sentito il minore, ai sensi dell'articolo 7 eccetera.... Il Comitato agisce su quell'area da voi indicata e soprattutto, diciamo, certificata. Nel senso che si sa nome, cognome, chi è eccetera. Tant'è che si tratta di numeri piccoli: 1500 su un totale di 5800. Sappiamo tutti che il fenomeno dei minori ha un'estensione maggiore, ma non tutti sono comunicati al Comitato minori. Se uno va ad un semaforo qui fuori c'è un bambino rom, ma non è un minore di cui tratta il Comitato, perché ha mamma e papà ed è un'altra cosa. Volevo fare questa piccola precisazione per dire che deve essere chiaro quale è la cornice in cui attualmente ci possiamo muovere. Poi ciascuno preme come può e come vuole e come la sua conoscenza e la sua testa gli dicono. Però noi dobbiamo tenere conto della cornice nella quale ci muoviamo e cerchiamo di operare al meglio delle nostre possibilità, dico nostre nel senso del Comitato. Queste sono le leggi, e queste noi applichiamo, cercando di limitare ad alcuni casi, come quelli di Torino, la soluzione che prevede il rimpatrio del ragazzo. Poi che ci siano 1500 minori conosciuti per nome e cognome e che siano in carico ai servizi sociali dei vari Comuni dipende esclusivamente dal fatto che il Comitato li conosce, ma non ha intenti persecutori, cioè nessuno di noi la mattina si sveglia pensando "oggi quanti ne posso cacciare via". Sono i Comuni che ci dicono: "Comitato, ti mando questo elenco con la documentazione allegata" che noi valutiamo per il rimpatrio assistito.

Annalisa Faccini, Responsabile dell'Area minori del Comune di Bologna:

Sono Annalisa Faccini, Comune di Bologna, responsabile dell'area minori che segue i minori stranieri non accompagnati. Volevo tornare sul problema dell'identificazione. Quello che volevo dire al Presidente Silveri è questo: noi stiamo parlando non solo del target di minori di cui si può occupare il Comitato minori stranieri, perché già sappiamo, tutti noi enti locali, che questo è largamente insufficiente a permetterci di definire una politica possibilmente unitaria e non a macchia di leopardo come accade ora riguardo ai minori stranieri non accompagnati. Per cui noi capiamo i diversi problemi di definizione del Comitato e la diversa possibilità di operare che ha in sinergia con noi. Questo è un tema, ma per noi è assolutamente necessario allargare il campo a tutti coloro che non sono identificati. Ho ben ascoltato quanto diceva il dottor Crudo rispetto all'identificazione, però sappiamo che i percorsi che prospetta esulano dalle possibilità di azione effettiva dell'ente locale. In più ci sono situazioni molto diversificate, ma questo lo sappiamo tutti.

Rispetto poi al comportamento dell'autorità giudiziaria di Bologna, le tutele ci sono per tutti i minori presenti. Come per Torino, noi ci facciamo carico di larga parte dei provvedimenti alternativi alla detenzione per i minori, non solo stranieri, e ugualmente abbiamo la tutela di tutti i minori in carico. Non viene mai aperta una procedura per la verifica dello stato di abbandono relativamente a questi minori, perché la convenzione tra il Tribunale ed il giudice tutelare è che si presuppone che non ci sia abbandono. Non è sempre vero, purtroppo.

Walter Crudo

La risposta può essere anche sintetica. Per quanto concerne l'identificazione, effettivamente, nella relazione già si era parlato dei problemi di identificazione. Quali sono poi gli ulteriori accertamenti? Io ho rinviato al Ministero di Grazia e Giustizia. Ovvero, gli ulteriori accertamenti sulla persona devono essere autorizzati da un magistrato. La polizia arriva fino ad un certo punto, se ha il passaporto o altro documento d'accordo, oppure se c'è un tutore che dice che orientativamente proviene da un determinato paese, allora con il Consolato si possono fare accertamenti. Oltre non si può andare. Questo succede anche per gli adulti, non solo con i minori. Per quanto concerne invece l'altro punto, sembra che il problema sia sempre delle questure. Ora, premesso che noi siamo funzionari dello Stato per cui se si decide che a tutti i diciottenni deve essere dato il permesso di soggiorno, il Ministero dell'Interno dà a tutti i diciottenni un permesso di soggiorno, forse l'unica cosa

che può fare è monitorare l'ingresso rilevante di diciassettenni, come stava avvenendo all'atto della legge Bossi Fini. Il problema a cui voleva dare risposta la legge Bossi Fini era che si stava rilevando una presenza sconsiderata di diciassettenni che a 18 anni volevano un permesso di soggiorno e allora, forse, si voleva porre un limite. Noi stiamo dicendo che adesso i minori sono pochi. D'accordo, diamo il permesso di soggiorno a tutti; sappiamo, in proiezione, quale è l'impatto, anche in riferimento alle organizzazioni criminali che li accompagnano? Perché i minori hanno anche l'indirizzo a cui rivolgersi. Oltretutto, se lo dobbiamo dare a tutti, e dato che verrà detratto dalle quote di ingresso, quando si farà il decreto flussi non ci saranno più posti.

Adesso, ho voluto forzare un po' per cercare di riequilibrare le posizioni. Non è che non siamo d'accordo a dare i permessi, certamente ci sono delle posizioni che sono ai limiti e riguardano sicuramente i sedicenni ed i diciassettenni. Questo è il vero problema. Si dice che tra i minori di 16 e 17 anni ci sono alcune situazioni meritevoli di tutela. Chi lo stabilisce? Qual'è il periodo che deve essere accertato per poter dare il permesso di soggiorno? Qual è l'organo e in base a quale normativa dovrebbe operare? Io nella mia relazione sono partito da un presupposto: per me ogni minore è comunque affidato. Ogni minore, ai sensi della legge italiana, deve essere automaticamente affidato. Se così è, si applica l'articolo 31 e si dà il permesso di soggiorno a tutti. Credo che nelle norme ci sono dei paletti, degli equilibri. È normale. Torno a dire: pensiamo al figlio di un immigrato presente regolarmente in Italia che sta all'estero e sta aspettando di ricongiungersi, ad esempio, con la madre che lavora. Per poterlo fare deve rispettare determinati requisiti, cioè che la madre abbia un reddito sufficiente e un alloggio idoneo. Se la madre ha un monolocale, che le costa anche tanto, non può comunque ricongiungersi con il figlio. Se la normativa ha posto un limite rispetto al cittadino straniero regolare, a maggior ragione ci saranno dei limiti rispetto a quelli "irregolari". Irregolari tra virgolette, perché comunque non sono espellibili. Intendo dire che la normativa, per un gioco di equilibri tra chi è regolare e chi è irregolare, prevede almeno un minimo di criteri: i tre anni e i due anni. Ora, ci sono state anche altre soluzioni meritevoli di attenzione e ho detto pure che forse, per quei casi che sono meritevoli di attenzione, quando compiranno 18 anni può essere previsto un passaggio nel decreto flussi che riserva una quota preferenziale a determinate persone che, per esempio, hanno studiato in Italia per un anno e poi sono rientrate. Questa mi sembra, ad esempio, un'apertura che tuttavia mantiene un equilibrio nel sistema.

Pasquale Andria

Sull'intervento del dottor Crudo non posso che prendere atto. Mi pare che ci siano delle posizioni un po' divergenti, ma questo seminario serviva anche a questo confronto e quindi non insisto più di tanto.

Vorrei chiedere invece al dottor Silveri un'informazione. Posto che noi stiamo parlando di minori stranieri non accompagnati che sono una categoria con uno status preciso che non si può confondere con il resto, a voi vengono segnalati i casi ai fini del ricongiungimento familiare. A questo punto scattano le indagini, che voi dovrete compiere, a tal fine, per tutti i minori stranieri non accompagnati? Perché, voglio dire, tutti i minori stranieri non accompagnati vanno indicati ai fini del censimento, c'è l'articolo 15, ma è una cosa diversa questa, secondo il mio parere, dalla segnalazione.

Rispetto all'audizione vorrei poi segnalare che si tratta di un atto specifico e puntuale che va compiuto con certe regole di garanzia, anche in questo tipo di procedimento.

Maurizio Silveri

Per quanto riguarda le indagini familiari e le segnalazioni, è chiaro che noi svolgiamo anche un ruolo servente nei confronti degli enti locali. Perché l'ente locale oltre a segnalarci il minore, a darci la scheda anagrafica completa e dirci chi è questo ragazzo, dove reperire la famiglia ecc., ci segnala anche la sua intenzione di richiedere rimpatrio assistito.

Io le sto raccontando come funziona anche il rapporto con gli enti locali. Le richieste di rimpatrio assistito non è che siano molte. Ora dovrei verificare nel dettaglio, ma se ben ricordo le richieste di rimpatrio assistito presentano una percentuale davvero ridotta dei numeri che ogni anno vengono trattati. Se pensiamo in termini di presenze, il cosiddetto stock annuale, siamo a 5.000, l'altro anno erano 7.000, due anni fa erano 8.000. Cioè è un numero ridotto, e gli enti locali fanno un investimento su questi giovani. Quelli su cui vengono richiesti in sostanza i rimpatri assistiti, su quei casi, scattano le indagini.

Ci sono anche altri casi, ma considerando che ce ne abbiamo 2.000 fare indagini familiari su 2.000 persone di routine, capisce bene che cosa significherebbe. Ci vorrebbe il dipartimento di Polizia a nostra disposizione. Allora le indagini vengono fatte anche al di là delle richieste di rimpatrio assistito, sapendo che poi il grosso è collegato all'operatività. È chiaro che né il Comitato né nessuna struttura sarebbe in grado di fare 5.000 indagini familiari per sapere se la famiglia di questo o quel minore è in grado di riaccoglierlo.

In questo caso, dicevo, siamo anche una struttura servente, perché sosteniamo l'ente locale nella sua scelta. E a mio parere sarebbe utilissimo, arrivati a questo punto, per gli enti locali interessati, portare avanti quel progetto di cui si parlava, e io spero che da domani si cominci a lavorare in questa direzione per mettere a sistema il meccanismo. Io sono convinto che gli enti locali dovrebbero avere un ruolo maggiore anche nell'area delle indagini familiari.

Queste indagini familiari noi ce le paghiamo con le nostre risorse. Io sarei anche disponibile a mettere a disposizione queste risorse, anche coinvolgendo i Comuni...

Pasquale Andria:

Decentrando il Comitato?

Maurizio Silveri:

No, ma un'operatività in questo senso già c'è. Le indagini familiari rappresentano uno snodo fondamentale perché localmente l'operatore conosce il ragazzo meglio di me. La collega di Torino lo conosce meglio di me. Forme di collaborazione si possono trovare.

Pasquale Andria:

Allora siamo d'accordo. La proposta era proprio questa: limitare le indagini familiari solamente ai minori per i quali viene chiesto il rimpatrio assistito.

Gemma Slanzi, Assistente sociale del Comune di Bolzano

Sono un assistente sociale del Comune di Bolzano e sono referente per il piano provinciale. La nostra difficoltà è che noi facciamo i programmi come noi pensiamo che sia giusto farli, cercando di dare l'interpretazione corretta, di guardarci intorno per vedere come sono state interpretate le leggi dagli altri, ma se noi ci muoviamo in un modo e le altre regioni si muovono diversamente, se trattiamo il minore con particolare favore, finiamo per avere un effetto di attrazione. E non ci va tanto bene che vengano da fuori perché, purtroppo, le risorse sono quelle che sono. Se ci muoviamo diversamente il problema è che si arriva poi a situazioni assurde. Per esempio, da noi a Bolzano per principio non viene aperta la tutela (abbiamo combattuto per anni eppure non viene aperta la tutela), però a livello di servizi sociali c'è un programma che garantisce assistenza a tutti quelli che arrivano da noi. Il Giudice tutelare ritiene che i genitori comunque ci siano. Il minore viene assistito, collocato in comunità, e per favorire il reinserimento del minore la pro-

vincia autonoma di Bolzano ha dato l'autorizzazione al lavoro anche a chi è in possesso del permesso di soggiorno per minore età. Però quest'anno la situazione è cambiata. Quando il Comitato disponeva il provvedimento di non luogo a procedere al rimpatrio, fino al dicembre 2005, il minore poteva a 18 anni rinnovare il permesso di soggiorno con un permesso per attesa occupazione e proseguiva quell'inserimento che probabilmente aveva già avviato con un contratto di apprendistato. La situazione assurda che si è verificata quest'anno è che ragazzi con un contratto di lavoro, con l'alloggio, grazie al lavoro dei servizi sociali (perché si può proseguire l'intervento fino al massimo al ventunesimo anno di età) si sono trovati nella situazione che la Questura non sapeva più che fare: non avrebbe potuto rilasciare il permesso di soggiorno, però sono minori, ragazzi inseriti. Quindi con lavoro, quindi a nostro modo abbiamo risolto questa situazione.

Il problema, ed è il motivo per cui io sono qui oggi, è che bisognerebbe trovare a livello nazionale un modo, una prassi, una procedura unitaria, anche perché il problema grosso, poi, è dei ragazzi. I numeri di Gorizia non sono alti, ma ho fatto un elenco dei minori, che sono 35, e in che situazione si sarebbero venuti a trovare a 18 anni. Di questi trentacinque solo sette avrebbero avuto i criteri ed i requisiti dei tre anni e due anni. Perché poi la legge dice una cosa ma la vita è un po' diversa. Non è che si vanno a contare i giorni ed i minuti da quando uno è entrato in Italia. Ci sono una decina di situazioni in cui magari non ci sono tre anni in Italia ma due anni ed un progetto, ed una ventina di situazioni che non hanno né i tre anni in Italia né i due anni di progetto. C'è chi arriva ai 18 anni che ha fatto un percorso positivo, ha un contratto di lavoro ecc., e c'è chi arriva a 18 anni e rimane un ragazzo con dei problemi. Può arrivare un ragazzo che ha un'invalidità, può arrivare un ragazzo che, pur dicendo di aver fatto otto anni di scuola, non sa né leggere né scrivere. Quindi c'è tutto un lavoro da fare, ci vuole del tempo ed allora io mi chiedo che alternative abbiamo da proporre al ragazzo. Perché, come diceva la collega, c'è il ragazzo abbastanza consapevole che sa fare delle scelte per sé, ma non tutti sono in grado. Che alternativa possiamo proporre? Non sono informata sui progetti di rimpatrio. La maggior parte dei minori che sono a Gorizia arrivano dall'Albania. Ho poche informazioni, ma so che molti arrivano da una determinata zona dove, per quanto so, non ci sono progetti. Per cui stiamo provando a fare qualcosa, però sono idee così. Il problema è proprio che cosa dire ai ragazzi, che cosa si può proporre, perché bisogna metterli in grado di scegliere. Quello che sta succedendo, secondo me, è che se comunque si dà l'assistenza fino ai 18 anni questi ragazzi rimangono comunque in

assistenza fino ai 18 anni, perché dicono “abbiamo speso 2.500-3.000 euro per arrivare fin qui, dobbiamo ripagare chi ci ha portato”, e non vogliono rientrare, e ci ritroviamo ai 18 anni con dei clandestini e degli irregolari. Poi magari non rimangono neanche nel nostro territorio, ma se ne vanno altrove.

Maurizio Silveri

Questa è una buona ricostruzione e l’ha presentata con passione e dentro ci sono elementi veri. Guardi, siccome io ho anche un altro incarico oltre a questo, poiché seguo tutta la partita degli ingressi del mercato del lavoro come direttore generale del Dipartimento immigrazione, con la sua provincia autonoma ho un rapporto non dico quotidiano ma abbastanza frequente, con l’Assessore, con il Direttore dell’Ufficio del Lavoro, insomma siamo in contatto. I collegamenti ci sono nei fatti, evidentemente, e comunque sarà nostra cura intervenire, considerando quello che lei ha detto, che è un piccolo numero, anche se poi non è vero perché 35 ragazzi, in relazione anche alla popolazione di Bolzano che è un piccolo centro, non sono pochi, anche se forse non è un problema così sentito. Lei che sta sul campo, che ha compiti operativi, ne percepisce gli aspetti problematici e drammatici. Prendete contatti, perché non è che Bolzano sia una provincia sperduta nel Tibet. Bolzano è una provincia che ha con noi un rapporto intensissimo, anche se ha la sua autonomia, per le cose la che interessano in modo particolare. Quindi ben venga questo discorso ma essendoci l’Anci, tra l’altro, ed essendoci anche le province rappresentate, parlatene anche con i vostri rappresentanti.

Fabio Sturani

Il tavolo è aperto, non è che dobbiamo risolvere tutto stamattina, perché sennò diventa difficile e io chiedo veramente scusa agli interventi programmati che erano previsti nella prima mattinata e che invece slitteranno nel primissimo pomeriggio. Io direi, nel ringraziare nuovamente e nel congedare con un arrivederci nei gruppo di lavoro, che ormai le strade sono aperte all’opportunità che i Comuni facciano rete e sistema e mettano insieme anche le diverse esperienze che hanno, in modo tale da andare già al Comitato con una serie di iniziative già concertate e concordate con quel minimo di omogeneità su tutto il territorio nazionale da Bolzano fino a Siracusa, o a Lampedusa, tanto per capirci, e credo che questo sia importante.

(Pausa pranzo)

SESSIONE POMERIDIANA

Luca Pacini – Responsabile Ufficio Immigrazione e diritto d’asilo – ANCI

Tutti i tempi sono saltati e credo che non riusciremo a fare oramai i gruppi di lavoro previsti, però rimanderemo questa parte più tecnica, di elaborazione del lavoro della giornata, a brevissimo. Quindi faremo una sorta di resoconto della giornata, faremo come d’abitudine girare i documenti via e-mail e penso che ci potremo dare un appuntamento per fare una sorta di incontro tecnico per definire un documento da sottoporre, a questo punto, alla parte politica e anche su questo percorso ci confronteremo su cosa fare di questa elaborazione, rispetto ai temi principali che abbiamo toccato che sono appunto di sistematizzare questo problema da tutti i punti di vista, sia da un punto di vista operativo, ma anche da un punto di vista normativo. Passerei ora la parola ad Andrea Stuppini, responsabile del Servizio Politiche per l’Accoglienza e l’Integrazione sociale della regione Emilia-Romagna. Mi sembra un intervento importante anche perché può mettere in luce il ruolo delle Regioni. Come molti di voi sanno abbiamo adottato, ormai da un paio di anni, un documento congiunto ANCI – Regioni in cui chiedevamo tra l’altro che, proprio per il ruolo che rivestono, anche le Regioni fossero rappresentate formalmente all’interno del Comitato minori. Voi avete visto che anche altri membri autorevoli come il Ministero dell’Interno hanno chiesto la stessa cosa, quindi la questione della rappresentanza all’interno di quel Comitato, oltre al ruolo che deve e dovrà assumere, è importante.

Andrea Stuppini, Responsabile del Servizio Politiche per l’Accoglienza e l’Integrazione Sociale, Assessorato alle politiche sociali – Regione Emilia – Romagna

Andrea Stuppini richiama alcuni tra i passaggi critici in materia di minori stranieri non accompagnati a partire dalla contraddizione tra la regolamentazione giuridica in materia migratoria e quella di tutela dei minori fino alla costante diminuzione delle risorse disponibili in materia di servizi sociali e integrazione dei cittadini stranieri, a partire dal taglio consistente sul Fondo nazionale politiche sociali.

La velocità con cui muta lo scenario internazionale in generale e i flussi migratori in particolare richiede una revisione costante degli strumenti normativi e operativi messi in campo: sarebbe del tutto condivisibile, pertanto, una modifica

della normativa in materia di minori stranieri non accompagnati di livello nazionale, ma anche regionale, che appare come l'unica strada davvero risolutiva della situazione di emasse in cui ci si trova oggi.

Infine, partendo dal Documento congiunto ANCI – Conferenza dei Presidenti delle Regioni e UPI stipulato nel 2004 e ancora attuale in molti suoi aspetti, occorre mettersi a lavorare fin da subito su un documento tecnico che presenti proposte operative successivamente alle elezioni politiche del prossimo aprile.

La cosa più importante forse l'ha detta Luca proprio adesso, cioè che l'incontro di oggi non finisce qui ma deve andar avanti non soltanto per i gruppi di lavoro, ma perché deve trovare uno sbocco concreto, operativo: se possibile anche con un documento tecnico dell'Anci, delle Regioni, dei tecnici dei Ministeri per vedere se possiamo fare qualche proposta che possa servire anche al futuro Governo. Comunque è merito del Presidente dell'Anci Immigrazione Sturani aver convocato questo incontro, perché è estremamente utile su una materia che sappiamo essere estremamente complessa per tutti e soprattutto per i Comuni che sono in prima fila, rispetto alle emergenze. Stamattina abbiamo sentito delle cose molto interessanti soprattutto sul piano normativo, ma anche da parte dei Comuni sono state importanti le riflessioni su alcuni casi concreti. Forse dobbiamo anche su questo tema cercare di focalizzarci su un'analisi comune. Il problema è anche di analisi comune per capire dove andiamo e che cosa dobbiamo fare. È stato detto che c'è una contraddizione tra la legislazione sull'immigrazione e quella sui minori; forse c'è proprio anche una contraddizione interna al Testo unico, nel senso che oggi la legislazione sull'immigrazione italiana viene considerata (a torto o a ragione da alcuni osservatori: questo è un seminario tecnico e quindi non dobbiamo processare nessuno, né nessuna legge) una delle più restrittive d'Europa. Viceversa i capitoli sui minori sono tra i più garantisti d'Europa e si apre quindi una contraddizione che poi tutti gli operatori pagano non solo in termini finanziari ma di lacerazioni familiari e di problemi enormi che ci sono sul territorio. E quindi il seminario di oggi deve servire a trovare delle proposte comuni di soluzione. Ad esempio sui numeri, perché la cosa che ha detto il dottor Silveri è senz'altro giusta, però il numero che lui ha ricordato non dice gran parte della verità: perché se fosse vero che i minori stranieri in Italia fossero soltanto 5.800, questa probabilmente è la cifra ufficiale, ma nasconde il fatto che soltanto una parte dei Comuni italiani prende in carico il problema dal punto di vista amministrativo e quindi risulta sottostimato. È chiaro che anche senza tracciare distinzioni nette, una parte dei Comuni non opera in questa direzione e quindi tutto (come sempre) si nasconde o nel vasto mare dell'eco-

nomia sommersa (che in Italia gioca un grande ruolo) oppure, quando è peggio, in quello della criminalità organizzata di cui i minori spesso sono vittime. E allora per questo dico che le cifre reali in realtà possono essere ben superiori. Ad esempio c'è stato un convegno della Camera del Lavoro di Milano proprio una settimana fa – l'ho letto sul sito del “redattore sociale” – e loro parlavano come minimo di 8.000 minori. Le cifre ufficiali di un anno fa parlavano anche di 16.000; e quindi si tratta sicuramente di un numero maggiore di 5.800. In realtà nessuno di noi può stabilire una cifra precisa, però anche questa incertezza sui numeri la dice lunga. Dove sono state fatte delle indagini perlopiù comunali, viene fuori che la stragrande maggioranza di questi minori sono maschi, più dell'80%, in genere di un'età compresa tra i 14 ed i 18 anni, però ormai è emergente anche il fenomeno degli adolescenti, cioè al di sotto dei quattordici o quindici anni di età. Quando parlavo di un'analisi comune intendevo che il punto è anche capire che probabilmente non si tratta – come potevamo pensare magari all'inizio del Testo unico del '98 – di ragazzi che sono scappati di casa e hanno cercato fortuna nel mondo: almeno in Emilia-Romagna nei casi che ci segnalano i nostri Comuni molti sono stati infatti mandati dai genitori con il compito di trovare lavoro in qualche posto in Europa e possibilmente di mandare dei soldi a casa. E quindi il tema del lavoro ritorna, nel senso che questi ragazzi sono venuti da noi per cercare una forma di sostentamento economico, addirittura non soltanto per loro stessi ma anche per le loro famiglie. E quindi la contraddizione che emergeva giustamente dagli interventi di stamattina su cosa succede al compimento del 18° anno di età, non è soltanto una contraddizione giuridica, è proprio il problema di fondo e quindi dobbiamo capire che cosa può e cosa deve fare l'Italia e in generale l'Europa nei confronti di questi ragazzi. È chiaro che più debole è la risposta della pubblica amministrazione a tutti i livelli: statale, regionale, degli enti locali e maggiori sono gli spazi dell'economia sommersa e della criminalità organizzata. Quindi noi dobbiamo ragionare in questi termini. Peraltro come tanti altri aspetti legati all'immigrazione questo è un fenomeno che cambia rapidamente, perché probabilmente siamo già in una fase diversa rispetto a quella del '98. In Emilia-Romagna i tre Paesi fondamentali di provenienza dei ragazzi sono Marocco, l'Albania e la Romania. All'inizio non era così: molto è stato fatto nei confronti dell'Albania, perché nel quadro più generale degli accordi di cooperazione internazionale legati ai flussi di immigrazione i rapporti tra il Governo italiano e quello albanese sicuramente hanno funzionato molto meglio di alcuni anni fa; viceversa sappiamo che il Marocco è un Paese che non vede di buon occhio i rimpatri e quindi in questo caso la situazione appare più complessa. Va sottolineata

l'importanza della Romania perché questo è il Paese che è cresciuto di più negli ultimi due o tre anni, e la Romania è un Paese candidato ad entrare nell'Unione Europea. Dal primo gennaio 2007 potrebbe entrare nell'Unione Europea e anche se si applicassero le moratorie biennali che sono state applicate alla Polonia e agli altri dieci Paesi che sono entrati il primo maggio dell'anno scorso, comunque al massimo dal primo gennaio 2009 diventerebbero lavoratori comunitari a tutti gli effetti, cioè i cittadini stranieri diventerebbero comunitari anche agli effetti lavorativi. E quindi questo già apre degli scenari completamente diversi che probabilmente per il legislatore del '98 (e non solo per quelli del 2002) erano inimmaginabili. Questo perché ho sentito una grande cautela stamattina quando si parlava di modifica della normativa, ma in realtà credo che siamo in una situazione dalla quale non è possibile uscire senza una modifica della normativa attuale. Questo non vuol dire mettere sotto accusa (trattiamo allo stesso modo la legge 189 e la legge 286 del '98) perché probabilmente quello che è successo è che quando è stato scritto il Testo unico si intendeva correggere il fatto che la legge Martelli trattava nello stesso modo i minori rispetto agli adulti, poi è intervenuta la convenzione dei diritti del fanciullo di New York del 1989 e quindi bisognava affrontare il tema dei minori ed il legislatore l'ha affrontato in quel modo, che probabilmente a quell'epoca era adeguato, ma adesso sono passati sette anni, sono cambiate tante cose, sono cambiati moltissimi aspetti anche nel quadro delle relazioni internazionali dei flussi migratori mondiali ecc. e quindi parlare di una modifica della normativa secondo me non deve proprio scandalizzare nessuno. Direi che sinceramente non si vede come ne possiamo uscire senza una modifica della normativa. Questo lo dico perché l'Emilia-Romagna è una regione che oltre ad aver cercato di lavorare soprattutto con i Comuni di Bologna, di Modena, di Parma, di Forlì e di Piacenza e altri ancora su questo terreno, con vari progetti, anche in parte finanziati dall'iniziativa Comunitaria EQUAL, ha fatto anche una legge regionale sull'immigrazione e questa legge regionale, che è del 2004, non citava il problema dei minori stranieri, proprio perché il quadro normativo nazionale non ci convinceva del tutto.

Però questa legge è stata impugnata dal governo su altri punti, che con la discussione di oggi non c'entrano nulla, ma che comunque erano: il sistema delle consulte e della partecipazione democratica dei cittadini stranieri, il monitoraggio dei cosiddetti CPT (centri di permanenza temporanea) e la questione dei criteri di accesso alle graduatorie degli alloggi popolari. Nel luglio 2005 è arrivata la sentenza della Corte Costituzionale che su tutti e tre i punti ha dato ragione all'Emilia-Romagna con una premessa che ribadisce (questo è importante perché è la prima legge regionale dopo

la riforma del titolo V, e la sentenza della Corte che è la sentenza n. 300 del luglio 2005 che potete scaricare dal sito www.cortecostituzionale.it) che è chiaro che l'immigrazione è una materia di competenza nazionale ai sensi del titolo V, ma in qualche modo conferma, che gli aspetti dell'integrazione sociale sono di competenza delle Regioni e degli enti locali. Quindi implicitamente si conferma che l'Ance ha fatto bene a convocare questo seminario e a discutere di questi aspetti e poi si può aggiungere (poiché vedo l'amico Gianfranco Schiamone) che la Regione Friuli è la seconda Regione che ha legiferato ed è stata più coraggiosa di noi, perché ha scritto un articolo sui minori stranieri, ma anche questo articolo è stato impugnato dal Governo, perché rimanda ad un programma triennale che cerca di fissare degli standard per quanto riguarda le procedure di accoglienza dei minori stranieri ed il Governo lo ha impugnato ma ovviamente, in questo caso, la sentenza della Corte non è ancora arrivata. Stiamo parlando di competenze che la Corte Costituzionale ha riconosciuto come competenza delle Regioni e degli enti locali, però con tutte le contraddizioni ed gli interrogativi sulle risorse che indicava stamattina il Presidente Sturani.

In data 5 luglio 2004 l'ANCI, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'Unione delle Province hanno firmato un documento che sottolineava alcuni punti, come ad esempio l'assenza di procedure standardizzate a livello nazionale, la mancanza di un adeguato raccordo interistituzionale, l'esposizione al grave rischio di dissesto finanziario dei piccoli Comuni, le difficoltà operative connesse all'espletamento della misura del rimpatrio assistito, la necessità che il fenomeno venga trattato nel suo complesso in un quadro di relazioni bilaterali tra l'Italia e lo Stato di provenienza. Direi che siamo ancora lì, nel senso che la validità di quel documento, che è stato firmato da tutte le Regioni, le Province ed i Comuni italiani si conferma valido. Chiedevamo ad esempio l'inserimento delle Regioni nella composizione del Comitato Minori Stranieri. Stamattina però è stato posto anche il problema di una presenza nel Ministero degli Interni. Vedete quindi come già questi due piccoli elementi abbisognano di una modifica di legge. Poi si può discutere se è giusto decentrare il Comitato a livello regionale o meno (ho visto per esempio che c'erano delle opinioni contrarie) ma anche questo è uno dei temi sul tappeto, però in questo seminario tecnico credo che interessi indicare sul campo tutti i problemi. Questi sono alcuni dei problemi, non sono nemmeno tra i più grandi, ma possono essere affrontati solo con una modifica normativa, quindi non credo che ci dobbiamo spaventare di questo, stabilendo anche dei ruoli chiari tra tutti gli Enti coinvolti.

Poi c'è la questione delle risorse: cioè le cose che ha detto Fabio Sturani stamattina. Io posso fare anche una parte più sgradevole che sono un

tecnico per dire che stiamo parlando delle risorse da alcuni mesi, con il Governo ed i Ministeri interessati. Come sapete già da due anni non esiste più il Fondo nazionale delle politiche migratorie, perché dopo la legge 328 sui servizi sociali del 2000, esso è confluito nel Fondo nazionale delle politiche sociali, quindi molti degli interventi che sono stati fatti dai Comuni in Italia negli ultimi anni hanno attinto direttamente o indirettamente a quel fondo, salvo progetti straordinari tipo quelli finanziati dal fondo europeo. Questo Fondo nazionale era arrivato nel 2004 ad un miliardo di euro per tutte le regioni italiane (2.000 miliardi di lire); ma nel 2005, anche per disguidi tecnici (perché è stato inglobato in un capitolo di bilancio insieme alle spese correnti INPS, che sono notevolmente aumentate), alle Regioni sono stati girati soltanto poco più di 550 miliardi di euro. E quindi, nonostante gli impegni ufficiali che hanno preso alcuni esponenti di Governo con il Presidente delle Regioni e con il Presidente Domenico dell'Anci, finora non si sono visti risultati concreti. Oggi pomeriggio sono previsti altri incontri, questo è un tema assolutamente prioritario per noi. Perché se il fondo fosse dimezzato, e il governo sta già cominciando a predisporre la finanziaria del 2006, immaginate che fine possono fare i progetti sui minori stranieri non accompagnati che non votano, non hanno dietro di loro famiglie che votano, rispetto appunto alla situazione generale dei bilanci dei Comuni. E quindi porre il tema delle risorse credo che sia assolutamente prioritario da parte dei Comuni, da parte delle Regioni, perché la questione si pone in questi termini per quanto riguarda i fondi che ancora aspettiamo per il 2005, e poi ci sarà il tema della finanziaria 2006. Questa mattina è stata fatta una rappresentazione molto completa dal punto di vista normativo ed anche delle sentenze del Tar e credo che sia stato utile a tutti. Il tema però quale è? Che siccome siamo in un settore molto delicato, se vogliamo di nicchia di alcuni aspetti del fenomeno migratorio o di incrocio tra il fenomeno migratorio e la normativa sui minori, purtroppo la realtà sul territorio è molto diversificata. Nel senso che il rischio è che ogni Questura vada per conto suo, e che ogni Comune sia costretto ad arrangiarsi come può. Ed è questo che dobbiamo cercare di evitare, in un modo o nell'altro, dobbiamo trovare delle strade che in parte con modifica della normativa, in parte con modifica del finanziamento e di accordi tra le parti possano andare nella direzione giusta.

Dall'esperienza nostra i temi che si sono evidenziati sulla questione dei minori stranieri sono principalmente tre: la questione dell'affido familiare, la questione del lavoro, della formazione, delle borse lavoro e tutto quello che abbiamo cercato di fare in questi anni in ambito lavorativo, e la questione dei rimpatri assistiti. Telegraficamente, proprio perché non voglio rubare tempo agli altri, sulla questione dell'affido familiare,

che in certi casi è anche un passaggio obbligato, l'esperienza nostra ha dimostrato che maggiori possibilità di successo si sono avute quando si è fatto riferimento alla comunità di provenienza del minore. Una sorta di affidamento che in qualche caso ha previsto delle figure di tutoraggio o la valorizzazione delle figure di mediatori culturali che sono sorte in tante realtà in questi anni. Noi abbiamo monitorato in Emilia-Romagna più di 400 mediatori culturali dei vari paesi di provenienza, con particolare riferimento ai tre paesi che sono i più importanti: Marocco, Albania e Romania. Quindi gli affidi, diciamo, sono andati in maniera più positiva quando sono avvenuti all'interno delle comunità e qualcuno ha proposto anche di prevedere strutture di accoglienza con caratteristiche più leggere per i minori stranieri come convitti o studentati, anche se l'obiettivo è quello ovviamente di non creare dei ghetti per i ragazzi stranieri. Anche se va tenuto presente (come dicono i nostri colleghi del settore dei minori) che la legge 149 prevede la chiusura delle strutture entro il 2006 e questo è un altro problema in più. Il secondo tema è quello del lavoro e della formazione: diciamo, come analisi, che la maggioranza di questi ragazzi è venuta con la volontà esplicita di lavorare e che è interesse anche della Repubblica italiana evitare che cadano vittima di organizzazioni criminali. E spesso è anche una lotta contro il tempo, nel senso che i Comuni prendono in carico i ragazzi anche a questo fine. Quindi comunque svolgono un'opera da questo punto di vista estremamente importante. Sicuramente ci sono state tutta una serie di difficoltà create forse anche dalla circolare del 2000, come era stato detto stamattina, però si è sperimentato il percorso delle borse lavoro (anche se esse significano tre euro più o meno all'ora), si è sperimentata la strada di tirocini formativi, si è sperimentata con molte difficoltà (perché ci sono dei vincoli dell'Unione Europea) quella dei corsi di formazione finanziati dall'FSE e ci sono state esperienze con le scuole, le aziende artigiane e così via. Naturalmente, il nodo del passaggio al compimento del diciottesimo anno di età può essere affrontato in vari modi, quindi già stamattina sono state dette alcune cose: o una corsia preferenziale nel Decreto flussi come è stato fatto per le badanti (ci sono già 32 tipologie di permessi di soggiorno diversi, e quindi non sarebbe nemmeno inimmaginabile pensare ad una tipologia legata alla questione dei minori stranieri, anche se non esiste probabilmente in nessun altro Paese europeo), anche se come diceva la collega di Bolzano "ci poniamo il problema di non essere troppo buoni perché altrimenti tutti vengono qua". È chiaro che questo è un problema che ormai l'Italia ha nei confronti della Francia, della Germania e di altri Paesi. Quindi anche il legislatore nazionale sicuramente si deve porre questo problema. Però la questione del lavoro o comunque di

ciò che avviene al compimento del diciottesimo anno di età è fondamentale. Infine il rimpatrio assistito, che sicuramente deve essere preso in esame con il consenso del minore, come veniva ricordato giustamente questa mattina, ma in qualche modo rappresenta anche un investimento sulla prevenzione che può essere sperimentato soprattutto nel quadro di accordi bilaterali e noi lo abbiamo fatto soprattutto con l'Albania, perché l'Emilia-Romagna ha dei punti di riferimento operativi e concreti a Tirana ed in alcune altre località albanesi e sicuramente ci sono stati dei risultati positivi da questo punto di vista. Ricordo sempre il problema della Romania con la possibilità che diventi un paese comunitario.

Quindi, in conclusione, la proposta che facciamo come Emilia-Romagna (non siamo riusciti a confrontarci con altre regioni nostre colleghe sul versante dell'immigrazione) potrebbe essere quella di istituire un gruppo tecnico di lavoro, come già questo seminario in parte ha fatto, che coinvolga i Comuni e l'Anci, le Province e l'UPI e le Regioni ed i tecnici dei Ministeri, al fine di stendere un documento tecnico che metta sul tappeto alcuni temi e che possa fare qualche proposta operativa. Ovviamente abbiamo una scadenza politica ben precisa, che è quella delle elezioni ad aprile prossimo; credo che se a quell'epoca esisterà un documento tecnico che contenga alcune proposte, sicuramente sarà stato fatto un passo concreto in avanti, per un tema che sta diventando estremamente delicato per tutti gli enti locali italiani.

Laura Baldassarre – Responsabile Area Diritti dell'infanzia, UNICEF Italia

Dopo un veloce excursus sui principali diritti fondamentali richiamati dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, la dott.sa Baldassarre si sofferma sull'attività del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia in materia di monitoraggio della situazione dei singoli Paesi e di elaborazione di documenti di interpretazione e applicazione concreta della legislazione di diritto minorile. Per ciò che concerne, in particolare, i rilievi mossi all'Italia, questi si riferiscono, principalmente, alla necessità di garantire un'uniformità di tutela del superiore interesse del minore, tanto in relazione a tutte le fasi del procedimento (dalla prima identificazione all'integrazione sociale) quanto in termini di omogeneità dei percorsi di presa in carico su tutto il territorio nazionale. Il Comitato ONU rileva infine una difficoltà di fondo nell'analisi puntuale del fenomeno in Italia, dovuta alla mancanza di dati statistici da poter consultare e dall'indisponibilità del dato economico: non si riesce a sapere quanto l'Italia spenda, effettivamente, sull'infanzia e quindi, anche, sui minori non accompagnati.

Io ringrazio per questo invito e per la ricchezza del dibattito della mattinata, che penso sia stato per tutti noi molto utile.

Per portare qualcosa di nuovo ho pensato che forse la cosa più utile era entrare in contatto con un recente documento del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia.

La Convenzione sui diritti sull'infanzia è stata ampiamente citata stamattina, ed il mio invito, proprio perché anch'io vengo dal mondo degli operatori, è quello di cercare di utilizzarla come strumento di lavoro concreto. Penso che il dibattito stamattina ci abbia aiutato a comprenderla e applicarla anche nelle scelte quotidiane. Si è parlato dei principi che trasversalmente sono presenti in tutta la Convenzione; si è parlato del superiore interesse del bambino e quindi anche della difficoltà di stabilirlo di volta in volta, perché c'è un grado di discrezionalità in questo principio. Si è parlato del principio di non discriminazione, dell'ascolto e su questo io volevo dire subito, stimolata dalla collega di Torino, che la questione dell'ascolto dell'opinione dei minori è molto dibattuta all'interno del mondo dei diritti dell'infanzia e di chi si occupa di queste tematiche. Il problema che si pone è se l'ascolto del minore deve tradursi semplicemente, poi, nel fare quello che il minore richiede. Pensiamo anche a come sono organizzate le istituzioni locali che si occupano di infanzia e pensiamo anche, ad esempio, a quanto l'Italia sia stata all'avanguardia con i consigli dei ragazzi. Penso che un pubblico come quello dell'Anci possa comprendere l'importanza di queste sperimentazioni in atto. Questo tipo di sperimentazioni però devono tener presente che quando la Convenzione parla di ascolto del minore, all'articolo 12, dice proprio che gli Stati contraenti devono garantire al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo riguarda, e che queste opinioni devono essere prese in debita considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. Volevo soltanto fare una nota su questo, perché il dibattito è feroce su questo tema anche a livello internazionale.

I diritti richiamati nella Convenzione sono indivisibili, quindi non c'è una gerarchia dei diritti e voi capite bene che quando noi parliamo di ricongiungimento familiare, rimpatrio assistito, di fatto diversi diritti entrano tra loro in conflitto e comunque vanno operate delle scelte. I "blocchi" di diritti contenuti nella convenzione vengono riassunti nei diritti civili e politici. In questo ambito ricorderei il diritto all'identità, alla libertà di pensiero, quelli relativi alla famiglia, all'assistenza alternativa, i diritti alla salute, ai servizi di base, all'istruzione e a misure di protezione sociale, quindi tutte quelle misure contro lo sfruttamento economico, lo sfruttamento sessuale eccetera. Come dicevo, la Convenzione prevede al suo interno che ci sia un organo a

livello internazionale che deve monitorare la sua applicazione in tutti i Paesi che l'hanno ratificata (la convenzione è stata ratificata da tutti i Paesi tranne la Somalia e gli Stati Uniti), e questo organo di monitoraggio è il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia. Questo Comitato è molto utile, considerate che capire quanto sia applicata una convenzione (e questa convenzione in particolare) è un esercizio che coinvolge tanto il mondo istituzionale, perché i governi e gli stati partner sono obbligati a presentare dei rapporti, quanto il mondo non governativo e l'associazionismo. Anche qui in Italia è presente un gruppo di lavoro che si occupa di elaborare questo rapporto dal punto di vista non governativo. Questo Comitato ONU sui diritti dell'infanzia fa anche un'altra attività preziosa che è quella di cercare di fornire dei documenti, che vengono chiamati "commenti generali", in cui viene fornita una sorta di interpretazione autentica della Convenzione stessa. Un recente commento generale è proprio sul tema del trattamento dei minori non accompagnati e separati al di fuori dei loro Paesi di origine. Su questo baserò il mio intervento, perché credo che ci possano essere delle indicazioni molto utili anche a dare delle risposte al dibattito.

Innanzitutto, il Comitato ha ritenuto opportuno lavorare su questo tema perché i minori non accompagnati sono in aumento, anche a livello internazionale, e soprattutto perché ritiene che ci possano essere dei veri e propri vuoti nella protezione di questi minori. Quindi ha cercato, con questo documento, di fissare degli standard che dovrebbero essere poi applicati nei singoli Paesi.

Innanzitutto sui principi applicabili si richiama l'obbligo di carattere legale, anche per lo Stato italiano, rispetto all'applicazione della Convenzione: lo Stato italiano è obbligato al rispetto della convenzione. Come poi esso si struttura, e quindi parlo di decentramento al suo interno, non è una questione che riguarda il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, però è importante che qualunque sia l'architettura istituzionale che uno Stato si dà i principi in essa contenuti vengano rispettati. Questo è importante perché il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, rispetto alla situazione italiana, ha espresso vive preoccupazioni, per esempio, su quale assetto si sia data l'Italia, con la modifica del Titolo V della Costituzione, per garantire il principio di non discriminazione sul territorio italiano.

Vengo poi al tema delle risorse: noi non siamo stati in grado, di fronte al Comitato ONU dei diritti sull'infanzia, di dire quanto l'Italia spenda per l'infanzia. La situazione è stata molto imbarazzante, perché io

ero presente al dibattito e uno dei componenti del Comitato, un ex Ministro delle politiche sociali svedese, si è quasi scusato dicendo “scusate, un dato molto grezzo che utilizziamo per capire l’attenzione di uno Stato rispetto all’infanzia è capire quale percentuale del bilancio viene utilizzata per le politiche per l’infanzia”. Noi non siamo in grado di dirlo. Questo è un esercizio che sarebbe chiaramente molto utile anche a livello di base, per i Comuni, per capire quale quota di bilancio viene data all’infanzia ai diversi livelli istituzionali. Perché è chiaro che uno stanziamento di bilancio esprime una preoccupazione politica ed una volontà di attuazione concreta dei diritti dell’infanzia.

Noi abbiamo obblighi legali, la convenzione si applica ad ogni bambino che si trovi sul territorio italiano. Questi diritti non possono essere sospesi in alcune zone, in alcune aree del Paese. Questo è un tema molto attuale, anche, ad esempio, rispetto all’idea di dislocare i centri di permanenza temporanea in altri Paesi. Questo è un tema molto attuale nel dibattito europeo. La questione fondamentale è che questi obblighi poi vanno calati in ambito amministrativo, legislativo e anche giudiziario. Il rispetto del superiore interesse del bambino dovrebbe guidare ogni scelta, e questo il Comitato lo sottolinea molto in questo documento, tanto a breve quanto a lungo termine.

C’è una grande attenzione, poi, a capire quale sia l’iter che il minore non accompagnato segue nel Paese dove si trova ad essere accolto. Quindi, il “superiore interesse del minore” deve essere tenuto presente in tutte le fasi ed addirittura loro propongono che debba essere documentato, nel senso che ogni singolo operatore a diverso titolo coinvolto nel percorso possa dire “io qui ho scelto così e in questo modo ho rispettato il superiore interesse di questo bambino”. Si parla molto del fatto che ci sia un’attenzione al modo con cui noi comunichiamo con il bambino, al modo in cui viene informato delle diverse fasi e quindi questo ci rimanda al tipo di formazione degli operatori coinvolti. La questione che si diceva stamattina del linguaggio anche non verbale, eccetera. Per loro è una questione fondamentale che ci sia un’opera di mediazione linguistica culturale o di mediazione culturale, però questo deve seguire passo passo il bambino in tutto il suo percorso. Viene ribadita molto una competenza di tutti gli operatori coinvolti. E soprattutto si introduce con forza il principio della verifica nel tempo delle scelte compiute, cioè ci deve essere comunque un monitoraggio e questo ci rimanda anche al discorso che si faceva sulle strutture, per esempio le comunità e allora capire quale è la situazione migliore, cioè quale controllo ho io come ente locale sugli standard. Sono cose che per noi rientrano nella quotidianità. Poi c’è il diritto alla vita, alla soprav-

vivenza e allo sviluppo e il diritto ad esprimere le proprie opinioni ed anche un richiamo alla segretezza, al diritto alla privacy non solo per il bambino ma anche per i familiari, nel senso che le informazioni che vengono acquisite comunque dovrebbero rimanere poi riservate non solo relativamente al minore, ma anche alle altre persone. Sulla risposta ai bisogni di protezione generale ma anche specifici che questi bambini non accompagnati hanno, deve essere fatta innanzitutto un'iniziale valutazione e quindi si fa riferimento, anche qui, alla questione dell'identificazione. Il Comitato parla di "apparenza fisica", ma anche di maturità psicologica e si sottolinea molto come tutto questo percorso per l'identificazione debba svolgersi nel pieno rispetto della dignità umana. Poi c'è la questione della registrazione. Su questo il Comitato ONU è molto chiaro: fin dall'inizio occorre individuare un tutore, che deve rappresentare un vero e proprio legame tra il bambino e le agenzie e gli individui che entrano in rapporto con lui. Questa individuazione del tutore deve essere fatta il prima possibile, l'indicazione su questo è molto chiara. Sulla questione dei possibili conflitti di interesse il documento dice che non possono essere tutori enti o individui i cui interessi potrebbero potenzialmente configgere con quelli del bambino. Anche qui troviamo un'indicazione chiara anche rispetto al dibattito di questa mattina. Poi possono essere anche previste misure supplementari nel caso in cui ci siano esigenze particolari. Deve essere garantito, chiaramente, l'accesso all'istruzione con una particolare attenzione ai bambini disabili, il diritto ad un adeguato standard di vita, ad un'adeguata assistenza sanitaria, interventi di prevenzione nei confronti del traffico, dello sfruttamento e delle forme di abuso e violenza. E poi, un'attenzione particolare (essendo questo un documento internazionale) è rivolta alla questione del reclutamento nelle forze armate e quindi del coinvolgimento in conflitti.

Rispetto alla questione del ricongiungimento familiare c'è un'indicazione forte ad agire velocemente, perché l'aspetto dei ritardi è assolutamente critico per un bambino. Si richiede un approccio basato sui diritti e sulla possibilità di esprimersi rispetto all'opzione del rimpatrio; viene inoltre introdotto un tema che, ahimè, credo che sarà a lungo dibattuto, cioè di considerare anche la possibilità che ha nel Paese di provenienza di avere un'alimentazione ed un accesso ai servizi sanitari adeguati. Voi vi rendete conto che rispetto ai parametri che vengono utilizzati in Italia questo apre un dibattito. Il ritorno al Paese di origine, quando non è ricongiungimento familiare, quando cioè si tratti di un rimpatrio che non è presso la famiglia, è un tema diciamo caldo per il dibattito italiano. Su questo le indicazioni in questo documento sono

abbastanza chiare. Ci devono essere condizioni di sicurezza, salute, disponibilità di cure sanitarie, un livello di integrazione adeguato e soprattutto, in assenza di cure disponibili da parte dei parenti o di altri membri della famiglia stessa, l'opzione degli istituti deve essere proprio l'ultima possibilità. Questo è in linea, peraltro, con quanto prevede anche la legislazione italiana.

Chiudo parlando di due cose dal mio punto di vista fondamentali. La prima è la formazione del personale. Il Comitato da delle indicazioni anche su questo. Parliamo di tutori, di interpreti, di mediatori culturali. Elementi chiave di questa formazione dovrebbero essere, innanzitutto, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, una conoscenza della cultura dei Paesi d'origine di questi bambini e delle tecniche sull'intervista. Cercando di prestare una particolare attenzione su come il bambino viene intervistato ed ascoltato. Ci sono anche delle formazioni specifiche sulla comunicazione interculturale; questa formazione dovrebbe essere iniziale ma anche permanente. Ciò che si sottolinea, in sostanza, è la necessità di avere le competenze adeguate ad occuparsi di minori stranieri non accompagnati.

In secondo luogo, e questa è una nota dolente per l'Italia, la questione dei dati e delle statistiche. Qui il Comitato è chiaro. Cioè, senza una conoscenza puntuale dei dati, e loro per dato non intendono soltanto il dato numerico, ma anche un'analisi qualitativa sui minori stranieri presenti sul territorio, non è possibile individuare delle politiche adeguate.

Vorrei chiudere dicendo sostanzialmente due cose. Siamo in una fase di decentramento e molti aspetti come risorse, competenza e quant'altro sono stati abbastanza evidenziati. Nel rapporto sull'Italia il Comitato ONU sui diritti sull'infanzia ha dedicato una parte ai minori non accompagnati individuando quelle che, dal loro punto di vista, sono le indicazioni più importanti. Da una parte, secondo il Comitato, lo Stato partner dovrebbe incrementare gli sforzi per creare sufficienti centri specializzati nell'accoglienza di minori non accompagnati, con una particolare attenzione per quelli che sono stati vittime di traffico e sfruttamento sessuale. Poi, dovrebbe assicurarsi che la permanenza in questi centri sia il più breve possibile, e che l'accesso all'istruzione e alla sanità siano garantiti durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza e, infine, che si adotti il prima possibile una procedura armonizzata su tutto il territorio dello Stato partner. Il principio di non discriminazione è un tema fondamentale. Anche dalle cose emerse nel dibattito è evidente che c'è una situazione a macchia di leopardo nel nostro Paese. Poi sappiamo bene anche, per come funzionano nel concreto le cose, quanto sia poco sostenibile il fatto che ci

siano delle punte di eccellenza rispetto a questo tema in alcuni Comuni italiani. Anche su questo bisognerebbe, a mio avviso, iniziare a riflettere. L'ultimo aspetto è che si assicuri che sia previsto il rimpatrio assistito quando esso corrisponde al superiore interesse del bambino e che sia garantita a questi stessi bambini l'assistenza per tutto il periodo successivo. Quindi, come si diceva, una presa in carico che non sia limitata alla presenza sul nostro territorio ma anche prosegua anche dopo. Grazie.

Luca Pacini

Grazie. Stamani abbiamo parlato più volte della Romania che sappiamo essere una delle aree di maggior provenienza per i minori e credo che sia necessario, per gestire bene il fenomeno qui in Italia, comprendere anche quali sono le motivazioni che inducono alla partenza dei minori.

Faccio una precisazione: l'Anci, insieme all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, ha organizzato insieme ad alcuni Comuni delle missioni in alcune delle aree di maggior provenienza dei minori in Romania. Io personalmente sono stato a Craiova con il Comune di Bologna. È stata una missione interessante ed abbiamo trovato un paese anche molto interessante. La Romania, per chi non la conosce, non appare un paese senza strutture, ma anzi ben organizzato: ci sono i Comuni con servizi, c'è un percorso scolastico molto simile al nostro, ci sono enti di tutela. Chiaramente il paese, come sappiamo, ha dei problemi anche di tipo economico e quindi fa quello che riesce a fare. Ma anche a livello scolastico, ad esempio, abbiamo visto che ci sono dei programmi particolari e specifici per le minoranze più numerose, come quelle dei rom. Questo sarà molto importante per noi in generale, perché quando la Romania entrerà in Europa nel 2007 la minoranza rom sarà la minoranza più importante a livello europeo. Questo richiederà uno sforzo ancora maggiore per la gestione del fenomeno.

Noi abbiamo oggi qui Mioara Dinu, che è il Segretario Generale dell'Autorità Nazionale per la Protezione dell'Infanzia della Romania e credo che sarà interessante capire come questo Paese, che fra poco sarà ancora più vicino a noi, si sta organizzando per risolvere questi problemi. Qui abbiamo un funzionario molto giovane, ma nella visita che abbiamo fatto in Romania devo dire che questa è una cosa diffusa in tutto il Paese, e questa è una cosa che ci fa piacere perché vuol dire che dimostra una certa vitalità nell'affrontare le nuove più moderne tematiche. Grazie.

Mioara Dinu, Segretario Generale dell’Autorità nazionale per la protezione dell’infanzia della Romania

Il Segretario Generale espone una dettagliata panoramica degli interventi giuridici e operativi messi in campo dall’Autorità nazionale per affrontare la questione dell’emigrazione di minori di cittadinanza rumena verso i paesi europei. In particolare, la dott.sa Dinu si sofferma sulle novità legislative volte a definire un quadro complessivo per il rientro in condizioni di sicurezza dei minori dall’estero, la elaborazione e il funzionamento di un Piano d’azione nazionale per la prevenzione e il contrasto del traffico di minori, la costituzione di una rete nazionale di strutture residenziali destinate alla protezione e all’assistenza dei minori rimpatriati e/o vittime di tratta. Infine, il Segretario Generale analizza nel dettaglio i contenuti dell’Accordo di cooperazione tra il Governo rumeno e quello francese in materia di protezione dei minori che si trovano in territorio francese e il loro rimpatrio in un quadro condiviso di garanzie e procedure. Il Segretario specifica che un simile accordo è in via di conclusione con la Spagna ed è auspicabile che venga stipulato anche con l’Italia.

Grazie a voi. Voglio ringraziare l’ANCI per questa opportunità e mi scuso da subito per i miei errori, per me è la prima che parlo in italiano.

Il primo gennaio 2005 in Romania è entrata in vigore la legge 272/2004 riguardante la protezione e la promozione dei diritti dei bambini, che contiene espressa menzione per ciò che riguarda la situazione dei bambini rumeni che si trovano all’estero non accompagnati da genitori o da un rappresentante legale. Per questa categoria di bambini il nostro ente deve disporre le misure necessarie sia per il ritorno dei bambini ai loro genitori oppure nella famiglia allargata, sia per l’accoglienza di esso nel sistema di protezione. Nel caso in cui i genitori oppure la famiglia rifiutano o non hanno la capacità di accogliere il bambino, il Tribunale che si trova nell’area della dimora del bambino oppure il tribunale di Bucarest disporranno il suo inserimento in un servizio di protezione speciale. In conformità con le disposizioni della normativa sopra citata le missioni diplomatiche e consolari della Romania possono informare l’Autorità Nazionale per la protezione dei diritti del bambino per quello che riguarda i bambini, cittadini rumeni, che si trovano sul territorio di un Paese straniero e che per qualunque motivo non sono accompagnati dai loro genitori oppure da un altro rappresentante legale o non si trovano sotto la sorveglianza legale di qualche persona all’estero.

Nello stesso tempo nell’applicazione della legge numero 272/2004 sono state indicate anche altre normative che prevedono delle chiare procedure per il rimpatrio assistito dei bambini rumeni da altri Stati del mondo, come anche un Piano quadro per la reintegrazione socio-pro-

fessionale dei bambini che sono stati rimpatriati. Riguardando la struttura del Piano quadro per la preparazione della reintegrazione sociale del bambino che si trova non accompagnato sul territorio di un altro Stato e che sarà rimpatriato, esso contiene le seguenti misure ed azioni: – la preparazione della famiglia per il ricevimento dei bambini in condizioni di sicurezza affettiva, morale e materiale, nel caso in cui in seguito all'inchiesta sociale si decide la reintegrazione del bambino nella famiglia immediatamente dopo il rimpatrio; – la preparazione del ricevimento del bambino dentro un servizio residenziale pubblico o privato specializzato per la protezione e l'assistenza dei bambini rimpatriati e/o vittime dello sfruttamento oppure del traffico di persone, oppure dentro un altro servizio di tipo familiare o residenziale nel caso in cui, dopo l'inchiesta sociale, si determina l'impossibilità del ritorno del bambino nella famiglia subito dopo il rimpatrio e viene proposta una misura di protezione speciale; – la preparazione della valutazione dello stato di salute del bambino e dell'opportunità di fornire l'assistenza medica e psicologica in ambedue le situazioni sia per i bambini che ritornano nelle famiglie, sia per i bambini che riceveranno una protezione speciale subito dopo il rimpatrio; – la preparazione della reintegrazione scolastica del bambino oppure, secondo il caso, dell'orientamento scolastico e professionale per l'occupazione in ambedue le situazioni; – la preparazione per un'eventuale assistenza giuridica; – la preparazione del monitoraggio della situazione del bambino per un periodo di almeno sei mesi dopo il rimpatrio in ambedue le situazioni.

La problematica inquietante dell'immigrazione illegale oppure le situazioni di rischio dei bambini rumeni sul territorio di altri Stati, il loro sfruttamento come anche il traffico interno e transfrontaliero di bambini ha portato specialmente negli ultimi due anni nella situazione di prendere delle misure specifiche centrate sull'assicurazione della protezione di urgenza fino al loro rimpatrio, l'assicurazione del rimpatrio e delle misure di protezione ed appoggio necessarie per la loro riabilitazione fisica e psicologica e la loro reintegrazione sociale, come anche assicurare le attività necessarie per la prevenzione nel campo dei bambini non accompagnati oppure lasciati non sorvegliati sul territorio di altri stati dello sfruttamento e del loro traffico. In questo senso lo Stato rumeno ha preso le seguenti misure. Nel 2002 ha firmato l'accordo tra il Governo della Romania e il Governo della Repubblica francese per la cooperazione nell'ambito della protezione dei minori rumeni che si trovano in difficoltà sul territorio francese e il loro ritorno nel Paese d'origine, come anche la lotta contro le reti di sfruttamento e di traffico per un periodo di tre anni, approvato tramite la decisione governativa

dell'anno 2002 con la possibilità di prolungamento con l'accordo delle parti. Questo accordo ha come principale obiettivo l'assicurazione della protezione di urgenza fino al rimpatrio per i bambini che si trovano in difficoltà sul territorio francese, il rimpatrio in sicurezza dei bambini, l'assicurazione delle misure di protezione e di assistenza sul territorio della Romania per la loro reintegrazione sociale, come anche lo svolgimento di azioni comuni per la prevenzione dei fenomeni di immigrazione, sfruttamento e traffico dei bambini. In questo momento si stanno svolgendo le procedure di prolungamento tramite un protocollo di emendamento all'accordo per un periodo supplementare di tre anni. Tenendo conto del fatto che tramite quest'accordo sono state stabilite le procedure speciali in ciò che riguarda la comunicazione tra le parti, queste avranno la priorità rispetto alle procedure normali utilizzate in conformità con la legge vigente rispetto ai bambini rumeni che si trovano sul territorio di un altro Stato. In questo modo, in conformità con le procedure stabilite fino al presente dal gruppo di collaborazione rumeno-francese, il rimpatrio si realizza solo sulla base dell'accordo del bambino di ritornare nel Paese, tenendo conto del grado o della sua capacità di scelta. Il trasporto nel Paese si realizza tramite l'Ufficio di Migrazione Internazionale della Francia, che accompagna il bambino tramite un rappresentante fino alla frontiera della Romania, dove lo rimettono alla persona prevista dalla legge. Il rimpatrio è condizionato alla trasmissione di un'inchiesta sociale che dovrà rispondere alle richieste dei partner francesi. Dopo il rimpatrio deve essere mandato mensilmente il rapporto di monitoraggio della situazione del bambino per un periodo di almeno sei mesi. Per rispondere ai bisogni di protezione dei bambini rumeni che si trovano in difficoltà sul territorio di altri stati, il Governo della Romania ha l'intento di firmare nuovi accordi inter-governativi con priorità con l'Italia e con la Spagna, stati nei quali il fenomeno dell'immigrazione in situazioni di rischio e il traffico dei bambini hanno raggiunto i livelli più allarmanti. Precisiamo che le procedure per la firma dell'accordo con la Spagna sono quasi concluse. Per la nostra istituzione è molto importante avere un accordo inter-governativo con l'Italia. In modo specifico, per l'approccio unitario del problema dei bambini che si trovano non accompagnati sul territorio di un altro Stato e l'efficienza delle azioni per la loro protezione, rimpatrio e integrazione sociale, è stata elaborata una metodologia di rimpatrio dei bambini rumeni non accompagnati che assicura misure di protezione speciali, approvata tramite la decisione del governo rumeno nel 2004, in base alla quale vengono realizzate tutte le misure necessarie da parte delle istituzioni competenti per assicurare la protezione di urgenza dei

bambini sul territorio di un altro Stato, il rimpatrio dei bambini e le misure necessarie per la loro protezione ed assistenza dopo il loro rientro nel Paese. Queste procedure sono integrate dall'utilizzo obbligatorio del modello di inchiesta sociale per la situazione socio familiare del bambino rumeno che si trova sul territorio di un altro Stato, per il suo rimpatrio e la sua reintegrazione sociale e da una struttura quadro del piano riguardante la preparazione della reintegrazione sociale del bambino che si trova non accompagnato sul territorio di un altro Stato e che sarà rimpatriato. Per mettere in applicazione gli obiettivi del Piano nazionale di azione è stato creato un sotto-ordine del Gruppo interministeriale per il coordinamento e la valutazione dell'attività di previsione di lotta contro il traffico di persone, il Sottogruppo di lavoro per il coordinamento della valutazione dell'attività di prevenzione e di contrasto del traffico dei bambini. L'attività del Sottogruppo è coordinata dalla nostra Autorità nazionale, che assicura anche la segreteria tecnica.

Dentro la realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale di azione per la prevenzione ed il contrasto del traffico dei bambini le azioni specifiche in svolgimento si trovano necessariamente nella complementarietà delle attività previste nel quadro di altri piani nazionali nel settore della protezione del bambino, rispettivamente il Piano nazionale delle misure prioritarie che riguardano la protezione del bambino contro la trascuratezza, l'abuso e lo sfruttamento e il Piano d'azione per l'eliminazione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini per motivi commerciali, così da assicurare la coerenza delle azioni globali svolte a livello nazionale e locale. Nel contesto esistente, tramite il Programma di Interesse Nazionale del 2004, iniziato e coordinato dall'Autorità nazionale per la protezione dei diritti dei bambini nel 2004 e nel primo trimestre del 2005, è stata finalizzata una prima tappa di costruzione della rete nazionale di servizi specializzati di tipo residenziale, destinati alla protezione e all'assistenza dei bambini rimpatriati e dei bambini vittime del traffico interno transfrontaliero di persone, organizzati nella struttura dall'autorità locale. Il nucleo di questa rete nazionale contiene in questo momento dieci servizi di questo tipo, detti "centri di transito", tra i quali nove sono organizzati dentro le direzioni generali di assistenza sociale e protezione del bambino e distretti di confine (Satu Mare, Bihor, Arad, Timisoara, Suceava, Botosani, Neamt, Iasi, Galati), ed uno è organizzato in modo provvisorio come centro pilota dentro il settore due di Bucarest. La rete di questi centri associa, per il coordinamento delle necessarie azioni degli enti diversi e delle organizzazioni non governative coinvolte in questa problematica, squadre operative interistituzionali organizzate sia a livello di ogni distretto ricordato sia a

livello nazionale. In questo momento la nostra istituzione finanzia il Programma di Interesse Nazionale, la reintegrazione e l'appoggio dei bambini rimpatriati oppure vittime del traffico. Per questo motivo e per dare seguito alle azioni svolte finora per la protezione dei bambini rumeni che si trovano non accompagnati sul territorio di un altro Paese e dei bambini vittime del traffico delle persone, i progetti che saranno selezionati nel quadro del programma per la reintegrazione e l'appoggio dei bambini rimpatriati oppure vittime del traffico per il 2005 avranno come scopo l'appoggio per il rimpatrio dei bambini che si trovano in difficoltà sul territorio di altri Stati, l'estensione e il miglioramento della funzione della rete nazionale di servizi indirizzati alla protezione e l'assistenza dei bambini rimpatriati e dei bambini vittime del traffico, come anche lo sviluppo dell'attività di prevenzione della migrazione dei bambini in situazioni a rischio, dello sfruttamento e del traffico dei bambini e la creazione di partenariati locali tramite i quali creare delle squadre operative interistituzionali a livello di ogni distretto o settore della regione. Grazie mille.

Anna Libri – Vice Direttrice del Servizio Sociale Internazionale – SSI

La dott.sa Libri, dopo una breve presentazione della missione e della struttura del SSI, espone l'operato del Servizio in materia di minori stranieri non accompagnati in rapporto tanto con il Comitato per i minori stranieri quanto direttamente con altri soggetti quali enti locali e Tribunali per i minorenni.

La dott.sa Libri approfondisce poi il lavoro svolto in materia di indagini familiari e le attività di reinserimento dei minori rientrati nelle aree d'origine, soffermandosi sui dati statistici degli ultimi tre semestri, relativi alle attività svolte per il CMS, e sulle possibilità di collaborazione con enti pubblici e privati, in fase di indagini familiari e di programmi di reinserimento, nei tre paesi di maggior provenienza dei minori presenti in Italia, ossia Albania, Romania e Marocco.

Vengono riportate buone prassi avviate a diversi livelli nei tre paesi, come quella di attivare strutture di accoglienza nelle città più grandi che permettano ai minori provenienti dai luoghi più sperduti di frequentare corsi di formazione professionale.

La dott.sa Libri invita infine gli enti preposti a richiedere le indagini familiari in tempi rapidi e in chiave propedeutica alla scelta in merito al percorso da far seguire al minore, piuttosto che ex post, quando una decisione è già stata assunta.

Buongiorno. Ringraziamo l'Anci per l'invito e devo dire che mi dispiace molto di questo ritardo non tanto per il mio intervento, quanto per il fatto che era presente qui la Direttrice della nostra direzione alba-

nese che avrebbe potuto fornirvi delle informazioni interessanti. Cercherò in parte di riassumerle io e comunque sarà qui per il dibattito ed eventualmente la coinvolgeremo dopo. Spiego un attimo che cos'è il Servizio Sociale Internazionale.

Lavoriamo con i tribunali minorili, le procure, i servizi sociali pubblici, da sempre, su tutte le problematiche degli stranieri o degli italiani all'estero e quindi in teoria la nostra associazione dovrebbe essere abbastanza conosciuta. Per quanto riguarda i minori non accompagnati ce ne occupiamo dai primi anni '80, anche se abbiamo cominciato ad occuparcene sistematicamente in ricordo con il Comitato dei minori stranieri dal 1997 in poi, con la prima convenzione stipulata con il Dipartimento Affari sociali e allora Presidenza del Consiglio, ora Dipartimento Affari Sociali Ministero del Lavoro. Forse è il caso di ricordare che le prime proposte di lavoro comune sui minori non accompagnati, proprio per trovare delle soluzioni che permettessero di utilizzare anche le risorse che i Comuni mettevano nell'assistenza ai minori per reintegrarli nei loro Paesi ed aiutarli a progredire e migliorarli, ci sono venute prima degli interventi del Comitato nella metà degli anni '90, da alcuni grossi Comuni italiani come Milano e Roma, che per primi hanno chiesto se potevamo lavorare congiuntamente a progetti di questo tipo. Poi le proposte purtroppo si sono bloccate ed è cominciato il lavoro con il Comitato. Nella convenzione con il Comitato ovviamente si fa tutto il lavoro di indagine sociale ed eventualmente nel caso se ne ravveda la necessità e l'opportunità, il rimpatrio per le categorie che sono state citate questa mattina. È abbastanza evidente che rimane fuori una grossa parte di minori, non parliamo di quelli che non emergono e che rimangono nella clandestinità, ma di quelli che, assistiti dai Comuni, non sono tuttavia identificati e non rientrano nelle competenze del Comitato. Per questi minori noi comunque riceviamo molte richieste dai Comuni di intervento per le indagini nei Paesi e con qualche Comune abbiamo cominciato a considerare delle singole convenzioni, dei singoli rapporti per dare seguito a questi casi. Con il Comune di Milano è già in atto per esempio una convenzione in questo senso. Dunque quale è il tipo di lavoro che facciamo? È fondamentalmente quello di indagine sociale. Mi dispiace che sia andato via il Giudice Andria, perché devo dire che questa mattina penso che come operatori sociali siamo rimasti tutti abbastanza stupiti nel sentir dire che forse l'indagine sociale andrebbe fatta solo per i minori per cui si prevede il rimpatrio. In primo luogo, non è che il rimpatrio si possa prevedere a priori. Il rimpatrio è una delle possibili scelte dopo aver fatto l'indagine sociale, che è un atto dovuto. È un intervento che comunque va fatto a tutela del minore.

Io non vorrei tornare al solito vecchio discorso del razzismo all'inverso, ma io vorrei sapere se esiste un giudice italiano che prende un provvedimento che riguarda un minore italiano senza ampie indagini su quello che c'è alle sue spalle. No, noi non possiamo prendere per il minore straniero dei provvedimenti ad ampio raggio, decidere magari di farlo rimanere a studiare qui per tre anni o di mandarlo indietro a priori e poi fare le indagini, avendo già deciso. Onestamente non mi sembra che sia questo il concetto.

Tornando alle indagini, oggi ho con me le statistiche del semestre 2004-2005. Noi abbiamo aperto nel complesso 1495 casi di minori non accompagnati, ma solo 1007 sono stati segnalati dal Comitato. Gli altri sono stati segnalati da Tribunali minorili, da procure, da istituti penali minorili.

Riceviamo anche molte segnalazioni e richieste di indagine (parlando appunto del discorso di come equiparare un minore italiano con un minore straniero) dai servizi sociali carcerari minorili. Perché giustamente per lo studio di personalità, per valutare quali progetti o misure alternative prendere per il minore straniero, c'è bisogno di quella che è l'indagine di sfondo sulla famiglia di origine, la provenienza, le possibili motivazioni dello spostamento. In questi sei mesi sono state svolte 897 indagini. C'è sempre il margine di indagini che non possono essere svolte perché i dati non risultano corretti, nonostante le ricerche non si individuano le famiglie e poi ci sono quelle ancora in corso.

Tornando al dato generale su questo numero di indagini, su 897 indagini poi sono stati organizzati 117 rimpatri, di cui solo 66 effettivamente attuati, perché siete operatori e sapete tutti che si organizza tutto e all'ultimo momento il minore fugge oppure c'è un ricorso e si blocca. Quelli reali sono stati 66. Quindi, come si diceva giustamente stamattina, i rientri non sono tantissimi, sono mirati e sono quelli che effettivamente ha un senso attuare.

Proviamo a dare rapidamente un quadro di quello che succede nei diversi Paesi. Dicevo prima in generale che questo lavoro delle indagini noi lo facciamo da tanti anni e chiaramente nel corso del tempo si è abbastanza modificato. Occorre tenere presente che noi lavoriamo con una rete di circa 150 fra sezioni e corrispondenti, ossia uffici organizzati nei Paesi con personale autoctono, cioè persone formate nel Paese e che ne conoscono perfettamente la situazione e che quindi possono darci un'idea di quella che è la reale situazione della famiglia. All'inizio era il nostro personale che si muoveva nei Paesi spostandosi. Poi, man mano, le situazioni sono migliorate. Adesso la rappresentante della Romania ha spiegato bene quale è la situazione. Ci sono Paesi come l'Albania dove

quando siamo arrivati non esisteva il servizio sociale per definizione, mentre adesso comincia ad esserci una rete discreta e si può lavorare. In Romania i servizi sociali ci sono sempre stati, erano servizi statali sociali che funzionavano ed adesso funzionano sempre meglio.

In Marocco sussistono delle difficoltà. Io parlo di Albania, Romania e Marocco come i tre Paesi che prendiamo ad esempio, perché sono quelli di maggiore provenienza. In Marocco, dicevo, sussistono ancora delle difficoltà, ma comunque c'è una rete di servizi anche in Marocco e specialmente nelle zone di maggior provenienza dei bambini, che come sapete sono abbastanza concentrate e da certe regioni si spostano in altre regioni italiane con una configurazione abbastanza precisa; in queste regioni adesso si riesce ad avere una collaborazione a livello locale. Quindi diciamo che nel corso del tempo gli uffici sono stati rafforzati ed adesso si riesce ad avere delle indagini in tempi ragionevoli, a parte i tempi che ci chiede il Comitato e che cerchiamo faticosamente di rispettare, comunque anche per gli altri casi cerchiamo di avere dei tempi definiti. Quando però, e lo ripeto, abbiamo dei dati che abbiano un senso e che ci permettano di individuare le famiglie dei minori. Colgo l'occasione per lanciare un appello: noi abbiamo sempre tante difficoltà a trovare le famiglie e poi scopriamo che i servizi hanno i numeri di telefoni e che i ragazzini sono in contatto. Mandateli prima, perché è stato già detto che qualunque tipo di intervento nei confronti del minore ha un senso se è fatto rapidamente. Cioè una prassi logica sarebbe, nel momento stesso in cui il minore viene individuato, cominciare a chiedere e fare l'indagine, prendendo ovviamente tutte le misure di urgenza quali la tutela e l'inserimento in istituto. Questo è ovvio. Ma prima di stabilire qualunque progetto è essenziale avviare l'indagine, perché se noi facciamo l'indagine in tempi brevi e valutiamo in tempi brevi la personalità del ragazzo, poi ha un senso discutere e decidere e fare un progetto a lungo termine anche in riferimento ovviamente ai tempi di legge, a quello che abbiamo a disposizione. Se noi, come spesso succede, facciamo passare due o tre anni prima di chiedere l'indagine, l'indagine diventa oltretutto superflua, perché a quel punto che cosa troveremo? E comunque che nuova decisione possiamo prendere su un ragazzo a cui ormai in qualche modo abbiamo fatto capire che rimarrà qui? Gli abbiamo di fatto detto che rimarrà qui. Quindi se vogliamo in qualche modo poter valutare all'origine e decidere all'origine che cosa fare dobbiamo muoverci molto rapidamente e dobbiamo chiedere immediatamente le indagini.

Quindi tornando al discorso di prima, il rimpatrio assistito è una delle possibili scelte e per rimpatrio assistito non s'intende prendere un ragazzino e rimandarlo indietro così, su due piedi. Il rimpatrio assistito

ha una connotazione molto precisa e un lavoro molto strutturato intorno. A partire dal lavoro con la famiglia. Io parlo di rimpatrio ma intendo ricongiungimento familiare, perché nel 99% dei casi parliamo di ricongiungimenti familiari. E comunque se non è ricongiungimento familiare ma è inserimento in struttura è solo nei casi in cui c'è un accordo con i Paesi di origine, che ha comportato innanzitutto tutto un forte lavoro di raccordo con le autorità locali per studiare le possibilità esistenti, per chiedere il loro appoggio ed il loro sostegno ed un lavoro di monitoraggio e di ricerca su tutto il territorio di quanto c'è sia in termini di risorse per l'inserimento in corsi di formazione e per il reinserimento nello studio, sia come risorse lavorative, coinvolgendo in questi Paesi tanto le piccole imprese locali quanto le imprese straniere. Per esempio, in Albania ed in Romania ci sono tantissime imprese italiane che hanno delle basi nei Paesi. Questo è stato un lavoro che continua ancora e che ha dato ottimi frutti. E ha dato ottimi frutti anche nei confronti delle autorità dei Paesi dei servizi sociali minorili laddove c'erano, perché ha portato anche loro a confrontarsi con un problema che in qualche modo, se non tendevano ad evitare, lasciavano un pochino a giacere. Quindi, parlando paese per paese, l'Albania è un paese che forse ormai conosciamo tutti abbastanza bene. C'è stato un miglioramento eccezionale in questi ultimi anni. Dalle enormi difficoltà che c'erano all'inizio anche per contattare le famiglie adesso abbiamo ottimi rapporti istituzionali ed una grossa rete di centri di formazione e di piccole imprese in grado di accogliere i minori o di farli studiare o preparare. In Albania oltre tutto è stato fatto un lavoro importante anche per trovare le strutture alternative, cioè dei centri a Tirana che accogliessero i ragazzi provenienti da zone rurali o di montagna prive di qualunque risorsa, che potessero appunto accoglierli sia in transito, al momento del rientro prima di raggiungere la famiglia, sia per seguire dei corsi di studio per poter poi essere reinseriti nel tessuto sociale. Questo lavoro continua.

In Romania lo stesso. È inutile che vi ripeta che c'è un grosso coinvolgimento dell'autorità minorile rumena e dei servizi sociali pubblici e ci sono stati degli interventi abbastanza precisi per l'inserimento lavorativo e sono state create delle formule residenziali nella zona di Timisoara che possono ospitare fino a 20 persone o dei piccoli gruppi appartamento per 4 o 5 ragazzi per ospitare i minori che frequentano corsi o realizzano attività lavorative in zone diverse da quelle in cui risiede la famiglia. Sono stati presi molti contatti con le imprese che si sono dimostrate molto disponibili, sono state avviate attività autonome e il nostro ufficio rumeno si sta inserendo in un gruppo di lavoro che si sta organizzando per la preparazione e l'offerta di manodopera alla Comu-

nità Europea. Quindi questo rientrerebbe poi in quello che è uno dei tanti discorsi sottintesi nel ricongiungimento familiare e nella preparazione dei minori, che è quello eventualmente di rientrare nel mercato del lavoro europeo una volta preparati ed adulti, quindi con delle risorse personali sicuramente maggiori di quelle che hanno arrivando clandestinamente minorenni ed in una situazione di forte rischio.

Anche per il Marocco siamo partiti da una situazione di soli percorsi scolastici pubblici per arrivare adesso ad una disponibilità di corsi di formazione abbastanza ampia. Abbiamo una decina di corsi con sbocchi lavorativi sicuri: dal meccanico al tecnico per strumentazioni ed apparecchiature sanitarie, tecnico delle comunicazioni, paramedici eccetera. Si sta organizzando anche lì l'accoglienza temporanea per la formazione nelle città che dispongono di questi centri e dobbiamo dire che il nostro ufficio in Marocco è anche abbastanza valido, in grado di fare fronte alla riaccoglienza, e quindi a seguire in famiglia i minori con problemi comportamentali e psichici. Abbiamo già attuato dei rimpatri molto particolari e molto problematici con buoni risultati. È chiaro che tutti i progetti di reinserimento prevedono il lavoro di preparazione con la famiglia che deve essere coinvolta nel progetto di reinserimento e dopo l'arrivo del minore e l'inizio del progetto, un lavoro di sostegno da parte sia dell'operatore sociale per il tempo necessario (noi non diamo mai un termine fisso di sei mesi o due mesi) e anche, per esempio, per i ragazzi che intraprendono un'attività autonoma perché per alcuni sono stati avviati, soprattutto in Albania, dei micro-progetti di attività autonoma, con l'affiancamento di un tecnico che sappia seguire e consigliare i ragazzi nello svolgimento di quest'attività, quindi non di un operatore sociale, ma di un tecnico di quel particolare tipo di attività.

Cercando di concludere, abbiamo già detto quali sono i dati statistici. I rimpatri sono diventati, in un certo senso, un lavoro di nicchia per un numero ridotto di minori. Quindi torniamo ad affrontare uno dei problemi che c'è stato in questi anni che è quello della dicotomia assistenza-rimpatrio, come se fossero due cose contrapposte, una buona e una cattiva: i ragazzi "buoni" rimangono ed i "cattivi" rimpatriano; gli operatori "buoni" li ritengono mentre quelli "cattivi" li fanno rientrare in famiglia. Sono due aspetti di un lavoro che dobbiamo fare insieme su questi minori. È una delle possibilità e comunque insisto che se vogliamo veramente seguire le convenzioni internazionali, ma anche semplicemente le nostre leggi nazionali, non possiamo continuare con questo atteggiamento nei confronti dei minori non accompagnati, che in qualche modo li rende poi differenti dai nostri, perché per loro non esiste famiglia, non esiste Paese d'origine, sono arrivati qui e basta: tutto quel-

lo che c'era dietro non ci interessa più, non lo vogliamo considerare. Noi lavoriamo dagli anni '80 su questi ragazzi e onestamente si perpetua nuovamente. Siamo nel 2005 e ci sentiamo dire ancora le stesse cose. Non si può prescindere dal fatto che questi ragazzi hanno una famiglia ed un Paese da cui provengono e non deve essere uno spauracchio, ma un aspetto fondamentale della loro personalità. Insisto nel dire che le indagini sono essenziali, le indagini aiutano anche noi a seguirli qui, a capire se certi comportamenti devianti si sono strutturati dopo la fuga o se erano già presenti nel Paese, se c'è da intervenire a livello psicologico, se è solo un disagio temporaneo. Non possiamo dimenticarci che se arrivano qui a sedici anni ci sono i sedici anni di vita precedente che in qualche modo dobbiamo andare a rivedere. Poi arriviamo all'assurdità per cui, è stato ricordato questa mattina, la legge italiana prevede che vengano chiusi negli istituti. In Italia è ormai quasi offensivo dire che un ragazzino può finire in istituto. Noi per un bambino italiano dobbiamo trovare 10.000 alternative diverse, per un minore straniero invece l'istituto è un valore aggiunto? Cerchiamo di capire dove vogliamo andare e che cosa vogliamo fare e perché per loro dovrebbe essere un vantaggio stare in istituto. Secondo me bisogna ripensare a tutto quello che è stato fatto, ripensare anche al problema in generale. Qui noi o per questi ragazzi facciamo degli interventi sociali precisi, come quelli che facciamo per i nostri minori, o ci guardiamo in faccia e diciamo che ci serve manodopera. Questi ragazzi in fondo sono molto utili, ne arrivano tanti e coprono quei lavori che i nostri ragazzi non fanno e quindi... anche perché poi quando deviano allora li rimandiamo alla loro famiglia. Allora vorrei appunto provocare la discussione: ci servono o vogliamo prendere dei provvedimenti perché sono dei minori?

Luca Pacini

Più che ci servono, ci sono. Poi che ci servano o meno mi sembra abbastanza marginale rispetto al minore.

Mi sembra chiaro (poi se qualcuno vuole può fare delle domande prima di chiudere) che il rimpatrio assistito preveda, al pari dell'integrazione nel Paese d'arrivo, un percorso individualizzato e molto concordato. Questa è un'attività ed un'azione molto complessa da mettere in atto, che dipende molto dalla volontà del minore e da una serie di aspetti sociali (ma non solo) per i quali credo che gli operatori dei Comuni, del terzo settore convenzionato con i Comuni eccetera che hanno lavorato mesi, alcuni anni sui minori, debbano avere anche un ritorno rispetto a quello che è il progetto di reinserimento nell'area di origine.

Il problema qui non è tanto dell'importanza o meno, ma anche di come si porta avanti l'intervento. Ora se noi diciamo: il Comune ha investito sul minore, ha fatto il percorso di formazione lavorativa etc. e poi, dopo due anni, è costretto a mandarlo via, io ho sprecato non solo risorse economiche ma anche umane. È una mortificazione per i servizi che io come Comune ho attivato. Questo vale a maggior ragione se a questi servizi poi non c'è un ritorno. Quale è il progetto di reinserimento che viene fatto per il minore? È solo di tipo sociale o anche economico? Ci sono dei parametri? Lo dico in maniera provocatoria perché so che non ci sono. Ci sono dei parametri che ci indicano, ad esempio, la sostenibilità economica del progetto? Cioè, il fatto che il minore vuole ritornare, che la famiglia sia disposta ad accoglierlo, e che i Comuni, il Comitato minori che in questo caso è lo Stato, ci investa qualcosa ci assicura del fatto che questo progetto abbia un buon esito rispetto alla crescita del minore e rispetto alla crescita dell'area da cui proviene? Non ci sono questi indicatori, quindi credo che sia importante che il sistema comunichi e che anche i "solitari" che hanno sperimentato queste esperienze possano in qualche maniera essere coinvolti nella strutturazione di questa che è una parte, secondo me, anche marginale, ma credo che debbano essere coinvolti. Io personalmente credo che si leghi troppo l'immigrazione alla forza lavoro e al concetto di "utilità". Il minore straniero è una realtà che è qui. Gli Stati hanno firmato delle convenzioni internazionali ormai da anni, ma sembra che queste non abbiano dettato un *modus operandi*, anzi siano rimasti come un foglio che si firma e poi rimane lì. Io credo che invece sia necessario che questa cosa ci entri nella testa, perché anche se non può essere strumento di gestione del fenomeno, è una parte molto importante e su questo credo che si debba tutti insieme cercare di trovare anche degli indicatori che ci facciano capire quale è la strada da intraprendere, senza volersi sostituire, senza che i Comuni facciano ognuno il proprio Ministero degli Esteri come è stato costretto a fare Torino perché non contento di alcune cose.

Laura Libri

Mi sembra che abbiamo detto ampiamente che il rientro nel Paese di origine in fondo è proprio una piccola parte del lavoro che si fa. Quello che noi contestiamo è che all'inizio si prendano questi i minori acriticamente, in un certo senso. È questo che contestiamo. Poi, una volta fatta l'indagine, vista quale è la situazione uno decide volta per volta, non esistono categorie prestabilite, non esistono scelte fisse, non è che andiamo a percentuale e il 50% lo rimpatriamo mentre il 50% rimane

qua. Non ha alcun senso. Il ritorno nel Paese di origine certo lo avremo tra qualche anno. Se faremo un lavoro più coerente e più organizzato il ritorno per noi, per il lavoro che abbiamo fatto, sarà nel vedere che diminuisce l'arrivo di minori con mezzi di fortuna in situazioni di rischio. Per esempio l'Albania lo sta già dimostrando. Se si fa un lavoro serio il nostro ritorno è di vederne arrivare sempre di meno. E comunque vedere quelli che tornano e rimangono lì e crescono nel loro Paese, credo che comunque possa essere una soddisfazione.

DISCUSSIONE

Vittorio Gallo, Dirigente Ufficio stranieri del Comune di Genova

Volevo ringraziare il Sindaco Sturani e il dottor Pacini per aver avuto il coraggio di organizzare questa giornata e di mettere mano a questo ginepraio. Si parlava di cerini, di bracieri, ma mi sembra che sia una foresta che bruci e quindi bisogna lavorare perché non si allarghi. Dal mio punto di vista, come operatore, credo sia necessario portare le nostre esperienze e quindi anche dal livello politico trovare più sinergie e punti di incontro rispetto al tavolo e agli interlocutori di stamattina, che mi sembravano un po' distanti. Volevo tornare a casa contento della giornata ma anche con qualcosa di concreto in mano. Chiedo al Comitato una cosa molto semplice. Prendo atto che il Comitato si occupa solo delle segnalazioni che arrivano con un'identificazione certa. Non entro nel merito di chi deve farla, prendo solo atto del fatto che il Comitato si occupa soprattutto di chi chiede poi un rimpatrio e che non dà più il non luogo a procedere e mi piacerebbe anche sapere in base a quale norma questo avviene, in base a quale circolare o comunicazione scritta che a noi non è mai arrivata. Mi chiedo però, a questo punto, se possiamo fare a meno di compilare questa benedetta scheda di 5 o 6 pagine che prepariamo e inviamo per fax per tutti i minori che arrivano da noi, da quelli che si fanno una doccia e vanno via agli altri che seguiamo per uno, due o tre anni. Visto che tanto non viene letta, possiamo fare a meno di farla? Grazie

Luca Pacini

Devo dire, mentre arriva Mauro Valeri, che a febbraio di quest'anno noi abbiamo sollecitato fortemente il Comitato Minori rispetto alla questione del non luogo a procedere (che non emetteva più perché la Questura non lo riconosceva più). Il Comitato Minori ha fatto una richiesta

specifica al Ministero dell'Interno, che ha risposto in maniera chiaramente negativa. Questo per dire che all'interno del Comitato dei Minori non solo l'Anci ma anche gli altri membri avevano accolto con favore il fatto che si ripristinasse questo provvedimento.

Mauro Valeri, Comitato per i Minori Stranieri

Penso che Luca abbia risposto alla prima domanda. A febbraio è stato detto che non era più possibile emanare il provvedimento di non luogo a procedere perché, con l'entrata in vigore del regolamento della Bossi-Fini, veniva meno la tipologia di permesso di soggiorno prevista nella circolare di aprile 2001. Il Comitato ha espresso comunque un parere negativo, considerando che non ci fosse questa sovrapposizione e che la fattispecie prevista dalla circolare era ancora diversa rispetto a quella prevista dalla norma. Però qui io sono abbastanza rigido. Bisogna cioè mettersi d'accordo, perché nella circolare 2001 il "non luogo a provvedere" non veniva dato se il minore era integrato, ma veniva dato in seguito ad indagini familiari negative. Torniamo quindi al discorso di stamattina. Quando uno dice che i buoni li teniamo ed i cattivi li mandiamo via, faccio un salto dalla sedia perché lo dice un Giudice e veramente mi spaventa. Se ha la famiglia adeguata rientra, può essere anche il santo protettore, se è cattivo ed ha una famiglia non adeguata in minore resta in Italia. Questa è la logica. Secondo me il discorso di onestà che veniva fatto anche prima è questo: l'importante è capire che la famiglia e lo Stato sono il valore di cui dovremmo tenere conto.

Rispondo poi direttamente anche sulla seconda parte. Non so se ve ne siete accorti, mi dispiace che il responsabile rumeno se ne sia andato, ma se domani la Romania dovesse chiedere il rientro del minore ci sono vincoli precisi. La Romania è paese firmatario della Convenzione dei diritti del fanciullo e c'è un obbligo degli Stati membri al rientro del minore. Il problema del non rientro illecito, che mai viene citato, esiste. È un problema che abbiamo avuto ad esempio con il Ruanda ma anche con altri Paesi. Quindi gli scenari sono i più disparati. Io riconosco all'Anci il coraggio di rimetterci insieme, perché viviamo purtroppo molte volte in mondi separati. Però, ripeto, dobbiamo stare attenti a capire se cambia uno scenario, come può cambiare e quali sono le nostre capacità, anche dal punto di vista normativo, di stare dietro a questi cambiamenti.

Sulle indagini familiari io spero che sia una provocazione quella di non mandare più al Comitato delle segnalazioni, anche perché c'è un obbligo giuridico specifico. Non è vero che non vengono lette. Guardate che c'è un'attività abbastanza attenta. Chiarisco con l'occasione anche

l'aspetto delle indagini familiari. Noi facciamo un bando pubblico per poter assegnare le indagini familiari e da un po' di tempo, penso due anni, l'unico soggetto che ha il coraggio di partecipare al bando è il Servizio sociale internazionale, che sono bravissimi però non è che possano fare qualsiasi cosa. Con chi le facciamo? Abbiamo provato con delle ONG e non è stata un'esperienza buonissima. Si sta pensando di coinvolgere di più gli enti locali, cioè di dare maggiore autonomia, ma lì si apre un versante su cui io inviterei ad una riflessione comune perché sono anche nuove responsabilità. Il problema che nell'esperienza diretta ho riscontrato è che c'è molta confusione. Voi siete convinti d'aver richiesto le indagini familiari, ma mancano una serie di notizie indispensabili per cui l'indagine familiare non parte. Per cui voi continuate a dire di avere richiesto le indagini familiari su X, noi prepariamo la scheda e se la scheda è insufficiente ve la rimandiamo indietro, sennò la diamo al Servizio sociale internazionale. Il Servizio effettua le indagini, scopre che sono tutte notizie false e ritorna indietro. Si può certamente migliorare, io non ho problemi ad inventarci un sistema nuovo, ad esempio che voi attivate l'indagine, noi vi diamo l'OK, possiamo dirvi che la vostra indagine familiare è partita il giorno X, così controllate anche l'attività del Comitato e abbiamo tempi di risposta certi. Questo lo capisco come problema, cioè probabilmente a voi manca l'informazione dell'avvio delle indagini familiari. Quando è stato fatto il bando pubblico abbiamo stabilito che le indagini familiari devono essere concluse in tempi molto brevi, mi sembra di 28 giorni. Ognuno ha la sua idea, io non so come ne esce il Comitato dopo questo parere del Consiglio di Stato. Io però vi ricordo che l'alternativa sono i sei mesi che richiede mediamente il Tribunale per le indagini familiari. Trovo sempre scritti molto critici sui tempi del Comitato e nessuno si lamenta mai del fatto che il Tribunale si prende sei mesi per dare una risposta.

Probabilmente, il problema in realtà non è il tempo di indagine, ma sapere che l'indagine è partita e poi conoscere i risultati dell'indagine. Ma lì entriamo in un altro campo molto delicato, perché la competenza sulle indagini familiari per ora ce l'ha il Comitato. Ripeto, sono argomenti su cui io sono abbastanza cauto. Diversamente da altri che avete sentito, io sono abbastanza d'accordo sul prevedere una sorta di territorialità maggiore del Comitato. Sono tutte cose che funzionano se esiste però un raccordo serio, sennò in Italia dopo tre minuti ognuno fa come gli pare. Un esempio. Noi abbiamo dato l'indicazione alle Questure che, in caso di dubbio, ai minori per cui risulta solo l'anno di nascita debba essere comunque dato il permesso di soggiorno al 31 dicembre, a tutela del minore. Ora voi sapete meglio di me che viene dato 00, 11 e,

quando va bene, al 30 giugno. Questa è l'Italia e io sono preoccupato quando vedo queste cose. Capisco, ed è una cosa che si sta verificando negli ultimi quattro o cinque mesi, che c'è un ritorno di responsabilità esclusivamente sul territorio. Se questo è l'andazzo o ha senso che il Comitato ci sia, perché qualcuno ritiene che sia funzionale, oppure non può fare sempre la parte del cinghialotto su cui tutti sparano. Io un pochino mi tiro fuori dal gioco, ma se dovessi dire onestamente la mia opinione, ripeto, riconoscendo l'arduo compito del Comitato e anche dell'Anci, sentire qui argomenti del 1998 fa un po' riflettere.

Vi dico soltanto che con la rigidità che abbiamo noi nel fare un rimpatrio, a volte il Comune non capisce e dice "ma voi siete matti, il minore vuole rientrare". Ma noi abbiamo degli standard molto alti, forse anche troppo, non lo escludo. Lo dico perché sono i Comuni ormai a lamentarsi dicendo "il minore vuole rientrare e voi non la fate rientrare". Noi diciamo di no, perché nel Comitato si chiedono dove va, se il padre è veramente una persona sana e non negativa, si avvia una seconda indagine.

Io non ho problemi, se vogliamo alzare il livello di diritti di da riconoscere va benissimo, però sappiate che in questo modo la gestione diventa più complicata. Se io devo sapere che cosa fa la mamma, il papà, la sorella, lo zio e tutti quanti quelli che stanno nel vicinato dove la ragazza rientra, anche se è lei che vuole rientrare, è chiaro che io ho una difficoltà di gestione maggiore rispetto al dover verificare soltanto se esiste la mamma. La legge paradossalmente dice "l'individuazione di familiari". Non dice che i familiari devono avere queste o quelle caratteristiche. Poi siamo noi bravi a dire che non ci basta che il familiare sia stato individuato, vogliamo anche che sia una persona con certi requisiti.

Quello che diceva prima Luca è quello su cui stiamo ragionando. Vorremmo chiedere anche a voi di partecipare di più ad una riflessione su che cosa serve sapere da un'indagine familiare. Il Servizio sociale ci dice che la famiglia ha sei mucche, ma a noi interessa sapere che ha sei mucche o no? Lo dico perché nell'ultima riunione di Comitato è stato fatto questo dibattito. L'idea era quella di coinvolgere di più gli enti locali, che ci diranno loro stessi che cosa vogliono sapere.

Quando è arrivata la circolare, cioè questa decisione più o meno legittima del Ministero dell'Interno, non c'è stata una sollevazione di popolo, il livello politico su questa materia è stato praticamente zero, solo l'ex ministro Livia Turco, che un po' conosce il problema, ha fatto un'interpellanza parlamentare.

È come se non si fosse capito bene che in quella situazione anche il Comitato poteva avere un ruolo maggiore nel dire che non era tanto

convinto. Manca un po' questo gioco di squadra. Lo dico anche perché, se mi permettete, si ha una visione un po' bizzarra del Comitato (sarà anche un po' colpa del Comitato, ovviamente). Il Comitato ha una struttura che tendenzialmente ha una grossa componente sociale. Ci sono due componenti dell'Anci, uno dell'UPI, due associazioni, i ministeri sono tre, quattro con la Presidenza. Il Comitato decide a maggioranza. È chiaro che l'idea di Comitato che risultava dalla norma della legge Turco/Napolitano era un'idea in cui il sociale deve contare. Poi ci possiamo tutti chiedere perché fino adesso ha contato poco. Questo è un limite nostro. Correggo quello che è stato detto prima, non è vero che il Ministero dell'Interno non c'è, il Ministero ha scelto di far partecipare, per motivi suoi, una Direzione generale che non è quella richiesta. Il problema vero è con le regioni, perché l'articolo 33 non prevede una rappresentanza delle regioni nel Comitato.

Quello che bisogna decidere è se il Comitato in quanto tale, in quanto organo con tutti i difetti che ha avuto e continua ad avere, può essere un organo che può funzionare. Perché se dovessimo ragionare alla luce di uno degli scenari che si prospetta dopo la sentenza è che il Comitato lasci proprio perdere.

La sentenza riconosce il fatto che i minori affidati ed i minori con tutela vanno "in automatico", cioè al diciottesimo anno di età hanno diritto comunque alla conversione del permesso di soggiorno. Ovviamente quello che viene detto è: quali sono i minori che devono dimostrare tre anni o due anni? Non ci sarebbe più motivo.

Gianfranco Schiavone, consulente della Regione Friuli Venezia Giulia

Abbiamo visto che esistono posizioni giurisprudenziali differenti e di questo dobbiamo prendere atto. Però attenzione a credere che non sia possibile l'indicazione di una chiara linea. La giurisprudenza prevalente, è chiarissimo, è quella relativa al fatto che l'articolo 31 e 32, il famoso comma 1 ed i due commi successivi (il bis ed il ter) sono alternativi. C'è una sentenza della Corte costituzionale su questo argomento, la 198 del 2003, c'è un'ordinanza del Consiglio di Stato e oggi anche l'ultimo parere del Consiglio di Stato. Ora vi sono anche alcune posizioni residuali, peraltro non così numerose come voleva forse dire qualcuno. Comunque è giurisprudenza minoritaria rispetto a quella prevalente, che dice le misure sono alternative e non concorrenti. Questo che cosa vuol dire? Vuol dire che il permesso della minore età è convertibile per motivi di lavoro o di studio alla maggiore età, ma attenzione, in presenza delle condizioni previste dal Testo unico. Non è vero che è incondi-

zionato, perché devono esserci le condizioni previste dal Testo unico, cioè l'ex minore deve avere un titolo per lavorare e studiare. Non possiamo banalizzare dicendo che allora sono tutti, innanzitutto perché non è vero e poi perché il fatto che siano stati introdotti i commi 2 bis ed ter, che probabilmente sono due articoli che, come avviene spesso nella tecnica legislativa della Bossi-Fini, si incastrano su un testo precedente e lo modificano spesso senza grande significato o con incertezze molto grandi, non fanno perdere valore al comma precedente. Quindi caso mai sarà da stabilire la portata dei due commi successivi, ma questo non trascina con sé il comma uno che fa riferimento, peraltro, ai minori "comunque affidati" e abbiamo visto che questo vuol dire anche quelli sotto tutela. Tornando al discorso fondamentale, il requisito per il minore è quello dell'inserimento. Non so se il giudice Andria voleva interpretare in maniera molto rigida la cosa, io ho parlato con lui e non mi sembrava che fosse così. Quello che va valutato non è certo il completamento ma l'avvio di un percorso di inserimento, la partecipazione del minore, le condizioni di salute e altre variabili. Allora non abbiamo una conversione automatica ma situazioni che variano da caso a caso.

Un altro aspetto su cui sicuramente il gruppo di lavoro dovrebbe soffermarsi è che non vanno date interpretazioni troppo restrittive di queste condizioni, perché dobbiamo tenere conto che si tratta di un neo-maggiorenne e quindi di una persona che non può, al diciottesimo anno ed un giorno, essere completamente indipendente, con una casa ed un lavoro.

Chiaramente le condizioni del testo vanno interpretate nel senso che il minore sta seguendo un percorso di autonomia ed è in grado, in tempo ragionevolmente breve, di raggiungere i requisiti di indipendenza, anche lavorativa.

Io vi inviterei nuovamente a riflettere su questo. Credo che già nella normativa attuale un'interpretazione corretta ci sia, ma non ne usciamo veramente se non andiamo ad un cambiamento di carattere legislativo e questo cambiamento non vedo perché non si debba affrontare anche in questo gruppo di lavoro. Si sta parlando tranquillamente ed apertamente della modifica radicale della Bossi Fini. Questo sarà all'ordine del giorno, inevitabilmente, di ogni futuro prossimo scenario che si dovrà profilare con la nuova compagine governativa, qualunque sarà.

Allora credo che la modifica sia fondamentale e che sia fondamentale suggerire delle modifiche coerenti. Qui c'è un aspetto che non mi è chiaro, che è la posizione secondo cui non possiamo ragionare su modifiche che favoriscano l'inserimento dei minori perché questo sostanzialmente provocherebbe canali di ingresso abusivo e a un aumento dei minori che arrivano. Questa, casomai, è la logica che veniva suggerita

rispetto al decreto flussi, cioè l'uscita del minore o del neo-maggiorenne con artefatto rientro.

Serve una modifica che preveda canali di ingresso regolare per motivi di lavoro differenti da quelli attuali, che non costringano il cittadino straniero a venire da minorenni, in quanto da maggiorenne sa benissimo di non avere nessun canale di ingresso, perché la norma non lo prevede. È questo che costringe ed alimenta l'arrivo costante di minori, non certo l'opposto. E questo non si risolve inventando il rientro del neo maggiorenne nel suo Paese per poi ritornare con il decreto flussi, perché è comunque un incentivo ad arrivare quando è ancora minorenne. La modifica della normativa deve essere, essenzialmente, quella relativa ai canali di ingresso.

Se qualcuno volesse andarsi a guardare la normativa del Friuli è la legge del 4 marzo 2005 numero 5, dove all'articolo 16 vi sono i minori stranieri non accompagnati.

Mauro Valeri

Quello che dice Gianfranco Schiavone credo che sia assolutamente legittimo, ma tenevo a ribadire che quello che cambia è il ruolo del Comitato. Tutti i requisiti sono cose che vengono viste dall'ente locale con la Questura di riferimento, cioè il Comitato in questo scenario deve capire che ruolo ha. Perché in realtà rimane soltanto con il ruolo delle indagini familiari e quello di eventuali rimpatri. Penso che sia uno degli argomenti che dovremo dibattere nelle prossime riunioni del Comitato, perché se questa sarà la linea prevalente, il Comitato dovrà rivedere il suo ruolo. Oggi, ad esempio, non si è parlato del famoso permesso di soggiorno per inserimento sociale, che l'ente locale ci chiede e rispetto al quale manda documentazione. Noi in quel caso applichiamo i requisiti dei tre più due. Dimostrando che sta da tre anni sul territorio, ha fatto due anni di percorso di inserimento e con una richiesta dell'ente locale, del tutore, viene fatta una comunicazione con cui noi diciamo che non ci sono particolari motivi per ostacolare il rilascio del permesso di soggiorno di quel tipo. Si chiama "per inserimento minore" o "per integrazione sociale". È importante avere un ritorno, molte volte noi non sappiamo più, poi, se viene rilasciato o no il permesso. Lo dico perché oggi veniva dato per scontato che le questure fossero informate mentre noi abbiamo avuto un caso anche discusso in Comitato in cui la Questura, di Grosseto mi sembra, interpretava il fatto che la detrazione dalla quota flussi doveva essere fatto l'anno precedente, invece gli è stato detto che la quota Flussi è dell'anno successivo.

Annamaria Manca, Responsabile Ufficio dell'Immigrazione del Comune di Ancona

Come tutti abbiamo potuto verificare c'è la più completa disomogeneità su tutto il territorio nazionale e per quanto attiene ai diversi Ministeri. Mi dispiace che siano andati via sia il giudice Andria che il dottor Crudo, perché questa disomogeneità riguarda anche le Questure, come anche gli stessi magistrati, che interpretano e decidono autonomamente rispetto ai permessi di soggiorno. Noi nella nostra regione, la regione Marche, riscontriamo una notevole differenza a seconda di dove il minore viene accolto. C'è una distanza di neanche 120 chilometri tra Pesaro ed Ascoli Piceno e a seconda di dove inseriamo un minore, nelle comunità di seconda accoglienza, il trattamento è completamente diverso. Quindi su questo volevo dissentire da quello che diceva il dottor Crudo. È anche una questione di diritti. Ripeto, mi dispiace che sia andato via anche il giudice Andria perché, in quanto rappresentante di un'associazione di magistrati, volevo chiedergli se in qualche modo, al loro interno, come associazione stanno discutendo, dibattendo, approfondendo delle linee comuni, pur nel rispetto dell'autonomia delle singole autorità giudiziarie.

Ovviamente ogni singola situazione è particolare, ma non è pensabile che se il minore ha la fortuna di arrivare nella regione Piemonte o nella regione Toscana ha l'apertura della tutela da parte del giudice tutelare (mi è piaciuto molto come è stato definito stamattina, se non sbaglio come un "soggetto mitologico") mentre ad Ancona il giudice tutelare non interviene e tutte le tutele vengono aperte dal Tribunale per i minori di Ancona, che tra l'altro deferisce la tutela (attualmente è orientato verso privati avvocati) in base all'articolo 10 della legge 149 e non in base all'articolo 2. Tralascio poi il discorso, a mio avviso particolarmente grave, della mancanza, da parte dall'organo massimo di tutela del diritto del minore, dell'ascolto o dell'audizione del minore prima della nomina del tutore. Questo accade da noi, ma credo che nella stragrande maggioranza il minore non venga mai sentito dalla magistratura prima della nomina del tutore. Quindi anche sul tema dei diritti, da parte di soggetti ed istituzioni deputate alla tutela del minore ci sarebbe molto da approfondire. Forse anche qualche altro collega dei Comuni interverrà su questo discorso della tutela e dello scetticismo, da parte di qualcuno, rispetto al deferimento della tutela all'ente locale, come se questo non potesse adeguatamente garantire i diritti dei minori e fosse invece maggiormente orientato a perseguire, anche e soprattutto si dice per motivi finanziari, il rimpatrio assistito del minore stesso.

Rispetto alla rilevante disomogeneità delle situazioni, mi associo anch'io alla condivisione di questa iniziativa dell'Anci e mi permetto di

dire qualcosa rispetto alle risposte a questa frammentazione. Risposte che in qualche modo stiamo dando noi come operatori. Una risposta, quindi, da parte di chi vive quotidianamente queste situazioni attraverso un anno e mezzo e anche più di lavoro da parte del Coordinamento nazionale delle comunità di pronta accoglienza squisitamente tecnico, solo operatori pubblici e privati. Abbiamo unito queste forze e questa esperienza sul tema dei minori stranieri non accompagnati e abbiamo deciso di dedicarci, almeno in questa prima fase, poi andremo avanti, al tema della pronta accoglienza, perché è il primo impatto, è il momento in cui poi si dà avvio a tutta una serie di procedimenti. Quindi siamo partiti da un'analisi abbastanza approfondita (poi qui i colleghi solleciteranno anche l'apporto di altre realtà soprattutto del sud perché le abbiamo ampiamente cercate, ma oggi è un coordinamento maggiormente rappresentativo delle realtà, Comuni e privato sociale, del centro nord) sul tema della pronta accoglienza e delle procedure. Proprio ieri il gruppo si è riunito per mettere a punto questo documento sulle buone prassi⁷³ a partire proprio dal momento dell'accoglienza fino al tema del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Io credo (naturalmente non entro nei particolari, poi i colleghi riferiranno meglio) che questa sia intanto una risposta unitaria e globale ad un problema che invece viene affrontato dalle istituzioni in maniera abbastanza frammentaria. Ritengo che sia un contributo importante e l'obiettivo è anche quello di presentare una richiesta ufficiale di adesione a questo documento agli enti e istituzioni interessate al fenomeno. Alcuni Comuni e soggetti del privato sociale che fanno parte sempre di questo Coordinamento stanno seguendo un altro percorso all'interno di un progetto europeo Equal, credo che il Comitato ne sia a conoscenza e in parte anche l'ANCI, sui percorsi di accompagnamento al lavoro per i minori stranieri non accompagnati. Sono tutte attività che, da una parte, sono il prodotto di un anno di fatica degli operatori e dall'altra, contemporaneamente, c'è un impegno degli enti pubblici e dei privati di riqualificazione di alcuni interventi nel campo soprattutto dell'inserimento lavorativo.

Elena Rozzi, Coordinamento Pronti Interventi Minori – Save the Children

Volevo tornare alla questione del permesso di soggiorno distinguendo un attimo tra i minori che rispondono ai requisiti della Bossi-Fini, e ai minori che invece non rispondono ai requisiti della Bossi-Fini. Su questi

⁷³ Il Documento è scaricabile sul sito del Gruppo: www.grupponazionalepam.it [n.d.r.]

ultimi, come è stato detto più volte, la giurisprudenza prevalente è chiaramente per l'alternatività e non la concorrenza dei requisiti. Allora mi sembrerebbe molto importante che si facessero tutti gli sforzi possibili perché il Ministero dell'Interno adottasse questa interpretazione conforme alla sentenza della Corte costituzionale e all'ordinanza del Consiglio di Stato. Per fare questo penso che sia importante tenere in considerazione l'obiezione che faceva il dottor Crudo stamattina, cioè che se si adotta l'interpretazione dell'alternatività allora tutti i minori che sono affidati o in tutela automaticamente ottengono il permesso ai diciotto anni.

Come diceva prima Gianfranco e come diceva stamattina il giudice Andria in realtà è ampiamente sostenibile il fatto che non basta l'affidamento, ma si devono dimostrare anche delle condizioni di inserimento. Allora volevo chiedere se fosse possibile che l'Anci si facesse promotore di una proposta articolata su quali sono queste condizioni, in modo da dare una rassicurazione al Ministero dell'Interno che non si stanno aprendo le porte a tutti quanti, ma vengono poste delle condizioni ulteriori.

Riguardo invece al rilascio del permesso di soggiorno sia durante la minore età che al compimento della maggiore età per i minori che rispondono ai requisiti dei tre anni più due introdotti dalla Bossi-Fini, volevo chiedere al dottor Valeri alcune chiarificazioni. Riguardo al rilascio del permesso per l'integrazione del minore che è stato introdotto dal regolamento di attuazione, il regolamento specifica: "previo parere del Comitato minori stranieri". Allora volevo capire come il Comitato pensa di applicare questa norma. In quale momento dovrebbe essere rilasciato questo parere, all'inizio del progetto di integrazione? Ad un certo punto del progetto di integrazione? Alla fine? Perché il permesso per l'integrazione del minore, come dice la parola, andrebbe rilasciato non ai diciotto anni ma durante la minore età.

In secondo luogo, quali criteri devono essere o saranno adottati per il rilascio di questo permesso? Appunto, la verifica dei requisiti di età, la verifica del fatto che l'ente gestore risponda ai requisiti, la verifica sulla corrispondenza del progetto di integrazione? Quali sono i criteri? E infine, a quali standard i progetti di integrazione dovranno rispondere? Verranno fatte delle linee guida a livello nazionale a cui tutti i progetti di integrazione sociale e civile di cui all'articolo 32 comma 1 bis e ter dovranno rispondere? Oppure, ancora una volta, ci sarà una diversità a livello territoriale? Questo per quanto riguarda l'integrazione minore durante la minore età.

Per quanto riguarda invece la conversione ai 18 anni di quei minori che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per integrazione minori ci

si chiedeva, all'interno di questo gruppo nazionale, come verrà dimostrata la partecipazione del minore al progetto di integrazione sociale e civile. Verrà dimostrata solo dall'ente gestore del progetto e valutata a livello locale dalla Questura, oppure anche qui ci vorrà un intervento del Comitato minori stranieri ai diciotto anni, che pure non è previsto dal regolamento di attuazione? Insomma ci si chiedeva quale tipo di valutazione fosse in atto all'interno del Comitato su questo.

Mauro Valeri

Diciamo che originariamente, quando è stato pensato il convegno, non c'era ancora questo parere del Consiglio di Stato e quindi si sperava di parlare essenzialmente del problema del permesso di soggiorno per integrazione del minore. Siamo in una fase iniziale, per questo l'opportunità che questo convegno dava era anche di chiarire e prevedere con gli enti locali un percorso condiviso su questa materia.

Attualmente funziona così: il parere deve essere richiesto dall'ente locale e quindi è l'ente locale che si fa carico di inviare al Comitato la documentazione, che è quella che riguarda i tre anni di permanenza sul territorio e i due di progetto. Per ora è molto vago perché lì c'è un aspetto un po' più delicato. La formazione è competenza delle regioni, quindi il vincolo che è stato inserito dentro alla normativa è un vincolo che va sciolto perché rimanda ad un registro che gestisce il Ministero del Lavoro, però è un registro che prevede dei criteri diversi rispetto a quello delle formazioni. Ad esempio, gran parte delle grandi strutture che fanno formazione non sono iscritte. Per ora non viene preso in esame se il soggetto è iscritto, in attesa di una soluzione del caso, cioè di decidere se la competenza è delle regioni e quindi saranno le regioni a dare l'ok sulla struttura di formazione oppure no. Attualmente comunque il Comitato dà parere positivo se ci sono i due anni di formazione, oppure due anni di scuola. Torno a dire che molte volte gli enti locali iniziano a segnalare il caso due mesi prima della maggiore età e il Comitato di fatto o ha la documentazione già pronta oppure la richiede su aspetti specifici, per esempio sulle abitazioni ci deve essere un impegno ad avere un alloggio adeguato e una promessa di lavoro. Le richieste saranno state una trentina, forse qualcosa di più.

Siccome non è chiaro perché la norma dica "al compimento della maggiore età", va capito se il permesso di soggiorno per integrazione sociale deve essere dato prima o al compimento della maggiore età. L'interpretazione che diamo noi è che quel permesso deve essere dato al diciottesimo anno e che deve valere fino al diciannovesimo.

Lo si chiama minore, ma non c'è scritto da nessuna parte, primo, che debba essere dato alla minore età e secondo, poiché prevede la possibilità di lavorare...

È una delle interpretazioni possibili ma avendo lavorato io con il gruppo tecnico la proposta era questa: dare un permesso di soggiorno che si avvicinasse a quello che viene dato dal giudice per la continuazione dell'affidamento fino al ventunesimo anno di età.

Intervento

Sì, ma viene rilasciato ai minori.

Mauro Valeri

Sì, ma si da al diciassettesimo anno e 364 giorni. È ovvio, sennò a chi lo si da. Ce lo siamo studiato. Tutti siamo consapevoli che il compimento del diciottesimo anno di età, per quello che veniva detto prima, è un aspetto problematico, perché il minore molte volte sta in strutture che non sono organizzate per l'inserimento lavorativo e si trova, al compimento della maggiore età, a dover presentare dei requisiti che ha forti difficoltà ad avere.

Allora, è stato detto che una forma di tutela del minore poteva essere quella, invece di prevedere l'integrazione sociale, di pensare a un permesso di soggiorno, tipo quello che viene dato alle ragazze vittime di tratta, che ti permette per un periodo di tempo di stare tranquillo. La nostra ipotesi, che è stata messa nell'ordine del giorno del Comitato e non ci sono state neanche grandi obiezioni al suo interno, è quella di dare questo permesso a 17 anni e mezzo, sussistendo tutti i requisiti, che dovrebbe poi valere fino al diciannovesimo anno di età. Dopodiché può essere modificato. Ripeto è una proposta interna al Comitato.

Per questo sottolineavo il problema che il Comitato dovrà rivedere anche questa posizione alla luce di questo cambiamento, perché noi stiamo lavorando proprio sui requisiti dei tre anni più due di percorso di integrazione.

Oggi questo doveva essere uno degli argomenti, poi i relatori hanno deciso di approfondire di più altri aspetti. Quando abbiamo pensato a questo convegno volevamo appunto discutere con voi questo problema per vedere se reggeva all'esame di realtà e se quindi poteva essere un percorso plausibile.

Luca Pacini

Se non ci sono altri interventi, volevo dire due cose rispetto anche a questa giornata che era stata organizzata quando non c'era ancora que-

sto parere del Consiglio di Stato. Anche noi avevamo intravisto nelle pieghe del regolamento dei margini interpretativi molto ampi e quindi volevamo, su questo, impostare tutta la giornata. Sono d'accordo con Gianfranco Schiavone e con Stuppini, la modifica normativa (anche alla luce del fatto che siamo vicini alle tornate elettorali) credo che sia fondamentale, perché qui siamo veramente nel porto delle nebbie. Stamani abbiamo fatto diverse ipotesi e gli stessi ambiti dell'amministrazione dello Stato quotidianamente impegnati su questo fronte hanno dato interpretazioni diverse su una norma, tutto sommato, abbastanza chiara. Quindi non è che si tratta del legittimo margine interpretativo di cui parlava il giudice Andria, che è anche giusto che ci sia, perché è un richiamo alla responsabilità di ognuno, di ogni ufficio.

Noi dobbiamo uscire di qui proprio con questo impegno. Abbiamo pochissimo tempo e cercheremo di preparare un documento di massima che manderemo a tutti e vi chiedo fin d'ora un impegno che va nelle direzioni di cui abbiamo parlato oggi, non solamente quelle operative, ma anche quelle di tipo legislativo. Dovremmo rivederci assolutamente per dare concretezza a quel documento unitario di cui ha parlato più diffusamente Stuppini oggi, l'ipotesi insomma di fare un documento da presentare anche come strumento di lavoro al tavolo del Comitato minori. Abbiamo avuto la disponibilità della parte tecnica dei Ministeri presenti oggi che chiameremo e quindi credo che sarà un documento condiviso e lo faremo girare chiaramente anche a quella parte di attori volutamente esclusi oggi, cioè tutti i rappresentanti del tessuto associativo e del terzo settore, proprio perché ci sia massima condivisione, perché credo che i tempi siano stretti ma che sia urgente arrivare a proposte concrete, non ultima quella di cercare di avviare questo sistema di cui si parla, e che credo sia essenziale, comunque vadano le cose, per cercare di gestire questo problema. Pensare ad un sistema vuol dire anche, ed è importante, mettere l'accento sulla questione fondamentale che è quella delle risorse. Finché nel bilancio dello Stato, di un qualunque Stato, non c'è una voce con accanto le relative risorse, vuol dire che quella voce non esiste. Siccome questa è una cosa che, come si dice sempre, è una competenza centrale dello Stato, non possiamo permettere che venga scaricata completamente, a livello anche di responsabilità, e non solo di risorse, al territorio e ai Comuni.

Mauro Valeri

Visto che siete così bravi nel proporre modifiche normative, non vi dimenticate, se doveste mai modificarlo, che l'articolo 33 dice che il Comitato deve funzionare "senza oneri aggiuntivi". Cioè mi raccoman-

do, se dovete metterci mano, pensate anche a questo, che è un problema non da poco.

Vorrei dire ancora una cosa per chiarire. È un aspetto un po' tecnico, venuto fuori proprio a Roma, dove abbiamo preso una posizione diciamo più sui casi singoli. La questione è questa. La legge parla di "tre anni", ma non dice "regolarmente soggiornante". Allora è chiaro che, a meno che non ci sia un documento che dimostri il contrario, è il Comune che dovrebbe documentare l'ingresso del minore. Siccome gran parte delle volte sembrerebbe che il documento di riferimento sia invece quello della Questura, noi diciamo invece che abbiamo deciso di interpretarlo tenendo conto di quello che dice l'ente locale. Chiaramente se sul passaporto ha il timbro d'ingresso, c'è poco da discutere. Ma ci sono casi incerti. C'è stato un quesito su un minore che aveva un mese, due mesi di permanenza. Ci si è chiesto: ma l'ente locale può dichiarare che era in carico in quanto andava a scuola? A quel punto lo dimostra il Comitato, quindi non deve dimostrarlo (è questa la cosa che dovremo avere di ritorno) la Questura. Una volta che il Comitato dice che ha quei requisiti, non serve altro. Per cui bisogna stare attenti molte volte, lo dico per quei pochi casi che hanno pochi giorni. Considerate sempre che la legge non prevede tre anni di soggiorno *regolare* sul territorio (non so se per una dimenticanza oppure è voluto) per cui i tre anni possono essere dimostrati da qualsiasi elemento.

Quando negli anni '90 ci fu la sanatoria e si doveva dimostrare di essere presente al 31/12 mi ricordo che la Questura accettava come prova una fotografia con dietro l'orologio floreale di Napoli, perché con quella dimostravi che eri presente prima. Senza arrivare a queste forme estreme, è chiaro che il ruolo dell'ente locale o del tutore è quello di fare una sorta di certificazione per dimostrare che il minore è entrato in contatto un mese prima di quando è stato portato in Questura, perché sennò noi, in assenza di altre indicazioni, dobbiamo considerare quello che viene scritto sul permesso di soggiorno.

Per noi il referente è l'ente locale, poi l'ente locale lo può chiedere all'ente gestore, però in questo caso è importante quel che ci dice l'ente locale.

Chiudo, e spero che questo sia un compito che sta all'Anci, dicendo che uno dei forti limiti del Comitato è quello della trasmissione di informazioni. Mettere notizie sul sito del Ministero del Lavoro è sempre complicato, perché bisogna chiedere l'autorizzazione a tutti i membri del Comitato ed è una cosa molto farraginoso. Si pensava di prevedere, se va avanti questa forma di programma, che un soggetto che in parte è dentro ed in parte è fuori del Comitato e ha anche una sua autonomia,

come l’Anci, possa fare una sorta di *newsletter*. Siccome il Comitato fa dei verbali, è opportuno che tutti abbiano una copia dei verbali e delle decisioni. Anche per ricevere delle indicazioni, perché non avendo noi dei soggetti sul territorio, dovendo poi di fatto comunicare decisioni alla DPL ho difficoltà, per cui se si costruisce una rete va tenuto conto anche di questo.

Chiudo con un’ultima cosa. Secondo me il passaggio ulteriore è quello di far sì che i vari enti locali abbiano un referente sui non accompagnati, perché come sapete ogni volta c’è il problema, anche con le regioni, che parli con il gruppo che lavora dell’immigrazione o parli con il gruppo di lavoro dei minori e a volte hanno anche misure diverse. Ci sono degli enti locali che sono storicamente strutturati, in cui ci sono dei referenti e sarebbe bene che questo discorso sui referenti degli enti locali sul tema specifico dei minori non accompagnati venisse in qualche modo definito in maniera tale che anche per noi sia possibile avere dei soggetti riconosciuti da parte dell’ente locale.

Laura Baldassarre, Unicef

È importante quello che veniva detto da qualcuno del pubblico, il discorso di lavorare in rete, come abbiamo imparato tutti ormai nel sociale. Io sto seguendo insieme alla Caritas un rapporto sulla condizione dell’infanzia di origine straniera in Italia, perché ci siamo resi conto che non c’era una fotografia di insieme su tutti i diritti previsti dalla Convenzione relativamente alla situazione dei bambini e degli adolescenti di origine straniera. Quello che viene fuori è anche quello che è emerso nel dibattito di oggi, cioè il fatto che c’è un’enorme differenza tra Comune e Comune, tra Regione e Regione. Il tema di diritti non può essere lasciato, secondo me, alla buona volontà o alle tradizioni storiche dei singoli Comuni che su questo lavorano di più. Quindi questa idea di creare un luogo per uno scambio e un’occasione di formazione permanente mi sembra importante.

Noi per esempio l’anno prossimo organizzeremo degli incontri inter-regionali sui minori stranieri in generale proprio per permettere questo scambio di buone pratiche, perché c’è molto che non si conosce e non si sa come metterlo in connessione. Sull’altra questione delle modifiche legislative che possono essere proposte o delle politiche da proporre, volevo ricordare due cose: una è che dovrebbe iniziare il percorso per la stesura del nuovo Piano nazionale infanzia che viene steso in forma di proposta dell’Osservatorio nazionale sull’infanzia, e anche l’Anci ne fa parte, quindi potrebbe essere un luogo dove fare lobby, tra le altre cose, anche su questo tema; l’altra è che in Italia noi non abbiamo ancora fis-

sato quei livelli minimi essenziali di prestazioni socio sanitarie che è l'ultimo zoccolo duro, dal mio punto di vista, rimasto in tema di diritti a livello nazionale. Anche su quello occorrerebbe fare una riflessione. La preoccupazione e il mio invito è che l'Anci su questo possa continuare a lavorare in modo permanente e che ci siano luoghi di confronto tra gli operatori, perché questo in Italia manca. Anche la giornata di oggi credo che dimostri quanto possa essere utile per il nostro lavoro quotidiano. Quindi su questo chiedo poi un impegno all'Anci affinché ci sia attenzione sui diritti dell'infanzia in generale e sui minori stranieri non accompagnati in particolare

Margherita Occhiuto, Ufficio minori del Comune di Roma

Voglio innanzitutto ringraziare l'Anci per l'iniziativa. Com'è noto il Comune di Roma è da anni impegnato nell'accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Il Comune di Roma è capofila in un progetto Equal che riguarda i minori stranieri non accompagnati, coinvolge cinque città italiane, presenti oggi, Roma, Milano, Ancona, Bologna, Torino e molti altri partners, alcuni locali e altri partner nazionali. È un'azione in linea con quelli che sono i temi toccati oggi e che sarà fortemente influenzata dai problemi relativi alla possibilità, per i ragazzi, di ottenere il permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno di età. Tra le finalità del progetto c'è quella di definire anche una proposta di modifica della legge, che è anche il tema di oggi. Vi ringrazio e spero che ci sia modo di approfondire nel gruppo di lavoro.

Fabio Uguccioni, Comune di Fano

Speravo, con battuta che ho fatto stamattina, quella di essere cioè delegato dal ragioniere e non dal Sindaco, che ci fosse una serie di certezze sui problemi del bilancio. Non parlerò della situazione di Fano che sotto questi aspetti ovviamente, data la mia presenza qui, è drammatica in termini economici. Io penso che molti di voi siano operatori del sociale, non vedo o non ho sentito molti Sindaci o assessori e questo mi preoccupa, perché si rischia di parlare a volte più di desideri che di situazioni concrete. Dicevo che non volevo parlare di Fano, però l'intervento che è stato fatto, a proposito di questo progetto che coinvolge Milano, Torino, Roma e altre città, deve essere paragonato con la situazione del Comune di Frontone. Voi probabilmente non avete mai sentito parlare di questo Comune. Si tratta di un Comune dissestato perché l'anno scorso sono arrivati dei minori, si sono fermati in questo piccolo Comune e il costo che comporta è maggiore

dell'intero bilancio del Comune. Cioè, noi dobbiamo pensare in termini reali a questa situazione, perché di Frontone ce ne sono tanti in Italia e allora possiamo anche rivederci, parliamo però di aspetti concreti, che riguardano tutti i Comuni. Il mio è un Comune sulla costa e quindi è particolarmente esposto a questa situazione ed è anche particolarmente sensibile, però rischiamo veramente che il 20% del bilancio dei servizi sociali sia destinato a queste situazioni. Siano i minori italiani o non italiani, non è in ogni caso sostenibile per un Comune di 50.000 abitanti spendere quasi un milione di euro per affrontare queste situazioni.

Luca Pacini

Questo è uno dei problemi che ci preme di più come Anci. Oggi qui sono presenti, per la maggior parte, i tecnici dei Comuni. Questa giornata e questi problemi sono dibattuti anche dalla Commissione immigrazione che è la sede politica dell'Ance. Oggi non c'è stato tempo di approfondire tutto e di rispondere a tutto, anche perché si rischia di innescare polemiche a non finire, ma quando il giudice Andria diceva che per le indagini e il rimpatrio del minore il Comune è parte in causa, ha un conflitto di interessi, io inviterei a riflettere su questo. Voglio dire, il Comune è parte dello Stato, non è che si può trattare come un privato, con tutto il rispetto per i privati. Il fatto che il Comune non abbia le risorse adeguate, quello è il vero problema. Secondo me questo è un problema a livello centrale, è giusto fare una battaglia perché ai Comuni vengano date le risorse necessarie per rispondere a quelle convenzioni internazionali che ha firmato lo Stato, non il Comune di Fano, quello di Frontone o un altro. Quindi, anche per chiarire meglio il fatto che oggi ci siano i Comuni e non siano presenti (che poi ci sono) quelli del terzo settore, non è per non dare importanza a questi gruppi, al gruppo di Coordinamento delle pronte accoglienze o perché l'Ance non sia abituata a confrontarsi. L'Ance è abituata a confrontarsi su questo, il Programma Nazionale Asilo ne è un esempio, ma ognuno deve concorrere a questo gioco rimanendo nel proprio ambito. Cioè, l'Ance deve fare la sua parte per quello che è, e le associazioni del terzo settore devono fare la loro parte per quello che sono. Gli interessi non sono sempre convergenti perché, come sappiamo, il discorso della macchia di leopardo riguarda tutti gli aspetti. Ci sono piccole associazioni che fanno un lavoro sul territorio nobilissimo, ci sono altri che non fanno un lavoro così puntuale e preciso, ma che sono chiaramente sostenute perché sul territorio magari ci sono solo loro e quindi, come dire, gli vengono fatte una serie di "sconti" e quindi si devono preoccupare

pare magari meno delle risorse perché sono assicurate dall'ente locale. Oggi era una giornata tecnica e abbiamo visto la parte tecnica. Questo sarà il discorso base da cui partire, ci sarà un ampio coinvolgimento anche del terzo settore, ma secondo me i giochi funzionano bene se ognuno rimane nell'ambito delle proprie competenze e delle proprie responsabilità. Se l'Anci partecipa ad un tavolo, anche il "famigerato" Comitato minori, si possono fare delle scelte. Le abbiamo fatte, per un periodo abbiamo anche deciso di venire via, ma se abbandoniamo il tavolo e recidiamo un canale di collegamento lo dobbiamo fare per arrivare ad uno scopo. Cioè, ci siamo orientati verso un ruolo ed una capacità di intervento, mi sembra, diversi. Poi, recidere i canali mi sembra sempre una responsabilità forte. Se tutti ci muoviamo comprendendo questo quadro credo che qualche risultato a casa lo porteremo. Ci sono altri interventi?

Marinella Volpi, Regione Friuli Venezia Giulia

Vorrei riferirmi all'intervento di Gianfranco Schiavone e poi collegarmi anche al discorso delle risorse e dei Comuni. È vero che la legge sull'immigrazione della regione è di quest'anno, però all'interno del Fondo sociale sono ormai dieci anni che la regione Friuli Venezia Giulia interviene a sostegno dei Comuni. Fino al 2003 i Comuni fino a 10.000 abitanti venivano rimborsati del 100%, dal 2004 sono rimborsati completamente i Comuni fino ai 15.000 abitanti. Di fatto restano fuori solo quattro Comuni capoluogo di provincia più il Comuni di Monfalcone, perché tutti gli altri Comuni della regione sono piccolissimi. L'impegno della regione Friuli Venezia Giulia di quest'anno è di 5 milioni e mezzo di euro. Non è poco su 64 milioni di euro di Fondo sociale, che è rivolto a tutto il territorio e per tutti i tipi di intervento e di servizi. Quindi questo intervento io volevo farlo nel pomeriggio nel gruppo di lavoro rispetto alle risorse, ma visto che adesso si è parlato di Comuni piccoli che sfiorano il bilancio, vorrei dire la regione Friuli Venezia Giulia in questo caso riesce ad aiutare in maniera consistente i propri Comuni.

Operatore del Comune di Venezia

Volevo soltanto riprendere ciò che ha detto Sturani all'inizio, quando diceva di provare a lavorare con metodo. Credo che abbiamo bisogno anche di raccontare le soluzioni, le intenzioni, quello che abbiamo creato a livello locale. E credo che abbiamo proprio inventato dal nulla, un po' per tutelarci noi, un po' per tutelare l'ente, un po' per tutelare il Comune, ma anche molto per tutelare i ragazzi. Abbiamo inventato soluzioni strabilianti a livello locale. Per esempio, il Comune di Venezia

per un po' di tempo ha accettato che tutti i minori trovati nei Comuni limitrofi venissero considerati come rintracciati sul suo territorio. Questo perché ci sono piccoli Comuni, io cito sempre il Comune di Veduggio, che se inseriscono un minore in comunità credo che devono spegnere le luci del paese, come qualcuno ha anche minacciato. Abbiamo potuto sopportare per un periodo anche questa situazione di sostenere anche i minori trovati da altre parti, però chiaramente anche per il Comune di Venezia è periodo di vacche magre. E quindi siamo anche a chiedere in che maniera si può modificare questa situazione. Una cosa che si può fare è che i Comuni, anche più grossi della Regione, possano pensare a delle sinergie tra di loro e magari fare delle pressioni nei confronti della regione. Siamo in una situazione un po' paradossale perché quello che si diceva della configurazione a macchia leopardo vale anche un po' per l'organizzazione dei servizi, non solo per come vengono date le risposte. Per esempio nella nostra regione abbiamo l'interessatissima esperienza dell'istituzione della figura del pubblico tutore dei minori, che ha organizzato a livello locale una serie di interventi di promotori locali che hanno avuto il compito di creare a livello di territorio della USL quei tutori volontari che rispondono a quello che è il diritto di un minore straniero non accompagnato di avere qualcuno che lo rappresenti. Questo esperimento ha avuto anche un sostegno nostro e abbiamo così anche sgravato l'ente dal dover essere in contemporanea l'ente che predispose i progetti, ha la presa in carico, provvede al minore ed è anche il tutore di se stesso, in qualche maniera, del ragazzo che ha preso in carico. Quindi risolvendo il problema del conflitto di interesse. La Regione ha poi accolto questa nostra esperienza sperimentale e la sta trasformando in una nuova modalità a livello regionale. Nelle sperimentazioni che tentiamo di fare di accoglienza dei minori stranieri stiamo cercando di offrire un luogo che sia la comunità adeguata al bisogno del ragazzo. Non possiamo offrire la stessa medicina a tutti, che sia un ragazzo che ha bisogno dell'aspirina perché ha l'influenza o quello che invece è psicotico e ha bisogno di altro. La nostra Regione in questo caso insiste in questa posizione perché gli standard regionali oggi prevedono addirittura Comunità educative per minori residenti, quindi minori residenti con problemi familiari con annessa una porticina che ci deve essere per la pronta accoglienza per due posti. Allora tutte le sperimentazioni che stiamo facendo di offerta di una pronta accoglienza a bassa soglia adeguata ai bisogni dei ragazzi che possono anche gestire con una certa capacità la loro autonomia e hanno soltanto bisogno di una facilitazione per l'integrazione si scontrano con l'obbligo di inserirli nelle comunità secondo modelli che non sono adeguati, così come

nell'inserimento sociale. La regione da una parte ci dice che rispetto ai minori dobbiamo anche lavorare sull'autonomia, poi però crea le condizioni opposte. Allora su questo credo che ci sia la possibilità di sostenere anche a livello locale forme di collaborazione tra enti. Queste sono le esperienze che abbiamo a livello locale. Esiste anche un interessante progetto a livello comunale di intervento per le ragazze prostitute. Abbiamo molte ragazze minorenni vittime dello sfruttamento e anche su quello è necessario un percorso specifico.

Questa è un po' la nostra storia e ci auguriamo che l'Anci possa aiutarci a mettere insieme le esperienze e soprattutto a portare sintesi.

CONCLUSIONI di Fabio Sturani, Sindaco di Ancona e Vice Presidente dell'ANCI con delega sull'immigrazione

Il seminario promosso dall'ANCI in collaborazione con il Ministero del Welfare ha rappresentato un primo momento di incontro tra le istituzioni nazionali, regionali e locali, per fare il punto sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia e provare a definire alcune priorità di intervento.

I buoni risultati raggiunti dal seminario, sia in termini di adesioni che di ricchezza del dibattito, fanno ritenere che l'iniziativa era necessaria, direi quasi urgente. La pluralità dei punti di vista, delle istituzioni e dei territori coinvolti, il suo trovarsi in un terreno di confine tra politiche di tutela dell'infanzia e di immigrazione, fanno del tema dei minori stranieri non accompagnati una materia particolarmente sfuggente, difficile da affrontare con chiarezza di posizioni e di ruoli e con una visione dei minori che sia complessiva, tale cioè da tenere nella dovuta considerazione, insieme e in coerenza con gli aspetti legati all'accoglienza in Italia, altri elementi fondamentali per la sua tutela, come la condizione giuridica dopo il compimento della maggiore età e la situazione familiare e sociale nel paese di origine.

Ciò premesso, vorremmo tentare di identificare molto schematicamente le criticità da affrontare in via prioritaria e alcuni possibili interventi, a carattere normativo e progettuale, emersi nel corso del seminario e dei gruppi di lavoro che ad esso sono seguiti.

Partendo dalle criticità, risulta prioritario affrontare innanzitutto:

- le difficoltà legate al **rinnovo dei permessi di soggiorno al compimento della maggiore età**. Il problema riguarda, da un lato, i minori che non presentano i requisiti previsti dalla normativa al raggiungimento della maggiore età (le modifiche introdotte dalla legge Bossi – Fini hanno inciso anche su questa materia, interrompendo tra l'altro l'emanazione dei provvedimenti di non luogo a procedere a rimpatrio da parte del CMS) e, dall'altro, le modalità applicative nei casi in cui tali requisiti sussistano;
- **l'elevata percentuale di minori stranieri non accompagnati tra quelli sottoposti a misure carcerarie**. Si tratta di un aspetto che

- preoccupa particolarmente perché è indice di una forte esposizione al rischio di cadere vittime di circuiti criminali e di una grave forma di disparità di trattamento tra minori di cittadinanza italiana e straniera in materia di accesso alle misure alternative alla detenzione;
- il riscontro di **prassi diversificate** da territorio a territorio. Il fenomeno finisce per essere affrontato quasi esclusivamente a livello locale, senza strumenti efficaci di *governance* nazionale, in termini di politiche e di risorse dedicate. Questo porta anche ad una eccessiva concentrazione del fenomeno nelle grandi città e, in maniera speculare, all'esposizione a gravi rischi di dissesto finanziario dei piccoli Comuni che si trovano nella necessità di accogliere minori non accompagnati rintracciati sui loro territori, senza poterlo programmare in anticipo;
 - la difficoltà di attivare e mantenere **contatti stabili con le realtà d'origine**, a partire dalle famiglie. Si tratta di un elemento essenziale per la costruzione dei progetti individualizzati di presa in carico, sia che si orientino verso l'integrazione in Italia sia che prefigurino un possibile rientro in famiglia.

Lo spazio di un seminario, per quanto punto di arrivo (e di partenza) di assidue riflessioni, non poteva certo essere sufficiente ad affrontare e risolvere ognuna di queste complesse questioni. Tuttavia, alcune proposte sono state avanzate.

Dal punto di vista strettamente normativo, numerose sono state le voci che hanno sottolineato l'esigenza di una rivisitazione complessiva della normativa di riferimento, giungendo anche a ipotizzare l'elaborazione di un vero e proprio Testo Unico sui Minori, che permetta di ricondurre a coerenza un ordinamento certamente troppo frammentato tra singoli leggi e decreti e che risente troppo della cornice in cui la singola norma è inserita (legge sull'immigrazione piuttosto che legge di tutela dell'infanzia). Tuttavia, i tempi per l'elaborazione di un *corpus* normativo così complesso portano a ritenere che, nelle more, siano comunque da affrontare gli aspetti di particolare urgenza sopra richiamati, attraverso:

- il **ripristino del provvedimento di non luogo a procedere a rimpatrio** da parte del Comitato per i minori stranieri per quei minori che non possano in alcun modo fare rientro presso la famiglia d'origine essendo stato appurato, attraverso indagini familiari, che ciò non corrisponderebbe al loro superiore interesse;
- la necessità di una **nota interpretativa del cosiddetto permesso di soggiorno per integrazione minore**, che ne chiarisca i presupposti, le modalità applicative e le prerogative che garantisce;

- rispetto alla situazione di quei minori che, al compimento dei 18 anni, non avessero la possibilità di rimanere regolarmente sul territorio italiano, è stata altresì avanzata l'ipotesi di una **quota riservata**, nell'ambito del decreto di programmazione dei flussi di ingresso, a coloro che facessero rientro nel paese d'origine al compimento della maggiore età. Naturalmente, una misura di questo tipo sarebbe da delineare con cura e attenzione, per non correre il rischio di farne un fattore di attrazione di flussi migratori minorili non protetti.

Passando a un ambito più operativo / progettuale, la parola d'ordine che sembra emergere sopra le altre è *rete*, declinata secondo geometrie variabili in relazione alla questione da affrontare.

Rispetto alle difficoltà riferite all'assenza di procedure standardizzate a livello nazionale, la proposta avanzata è quella di dare luogo a una sorta di **Programma Nazionale Minori** che (anche sulla scorta dei buoni risultati raggiunti dal Programma Nazionale Asilo) valorizzi e metta a sistema, in un quadro di coordinamento e diffusione nazionale, le sperimentazioni e buone prassi avanzate dalle singole amministrazioni. Immaginiamo una rete di enti locali che, insieme agli enti gestori dei centri di accoglienza e al terzo settore in generale, sappia garantire standard di qualità ed efficienza dei servizi attivati e attivabili a favore dei minori su tutto il territorio nazionale e ne permetta il monitoraggio. Un sistema del genere dovrebbe essere costruito sulla base di un accordo forte e di una chiara *differenziazione* dei ruoli tra governo centrale e governi locali, laddove il livello centrale garantisca un coordinamento interistituzionale funzionale ad un quadro strategico definito e il livello locale abbia la responsabilità e gli strumenti per la gestione dei singoli casi. Per poter funzionare, poi, il sistema dovrebbe essere necessariamente dotato di risorse aggiuntive che ne sostengano le attività e proporre una strategia che comprenda anche interventi nelle aree di origine.

Un ottimo punto di partenza per la standardizzazione delle procedure è rappresentato dall'approfondito lavoro del Gruppo Nazionale Enti e Servizi di Pronto Accoglienza Minori che ha presentato, nell'ambito del seminario, il documento "Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati", che è il risultato di due anni di studi e scambi intensi tra amministrazioni locali e terzo settore.

L'approccio di rete è l'unico che può permettere, infine, di costruire rapporti stabili di collaborazione con le aree d'origine del minore straniero non accompagnato, con la sua famiglia in primo luogo.

A partire dalle positive sperimentazioni effettuate con i territori dell'Albania e della Romania, l'ipotesi è quella di ampliare, radicare e sistematizzare i rapporti instaurati con le aree di origine attraverso le attività di indagine familiari, favorendo il coinvolgimento delle autorità locali e puntando alla costruzione di vere e proprie **Reti Sociali Transnazionali**. Tali reti permetterebbero di attivare e coinvolgere i territori d'origine, di sensibilizzarli rispetto ai rischi che corrono i minori che emigrano da soli e di riconoscere loro un ruolo operativo fondamentale sia nella presa in carico dei minori, a partire dal collegamento con le famiglie d'origine, anche in modo da rendere il rimpatrio assistito un'opzione reale, concreta e davvero rispondente al superiore interesse del minore, e sia in un'ottica di prevenzione del disagio minorile.

Finito di stampare nel mese di settembre 2006
dalla Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)