

Save the Children è la più grande organizzazione internazionale indipendente che lavora per migliorare concretamente la vita dei bambini in Italia e nel mondo. Esiste dal 1919 ed opera in oltre 120 paesi per garantire a tutti i bambini salute, protezione, educazione, sviluppo economico, sicurezza alimentare e promuoverne la partecipazione. Inoltre risponde alle emergenze causate da conflitti o catastrofi naturali.

Save the Children è stata costituita in Italia alla fine del 1998 come Onlus ed ha iniziato le sue attività nel 1999. Oggi è una Ong riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri. Da più di 10 anni lavora in Italia per proteggere i minori, in particolare i minori migranti; per educare i ragazzi all'uso delle nuove tecnologie e contrastare la pedo-pornografia; per promuovere i diritti dell'infanzia e la piena partecipazione dei ragazzi.

## I MINORI STRANIERI IN ITALIA

L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children

**2° RAPPORTO ANNUALE**



**Save the Children**  
Italia ONLUS

Save the Children Italia Onlus  
Via Voltorno 58 - 00185 Roma  
tel +39 06 480 70 01  
fax +39 06 480 70 039  
info@savethechildren.it

[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)



**Save the Children**  
Italia ONLUS

Foto: Save the Children

Grafica:  
Enrico Calcagno  
AC&P Roma

Stampa:  
Arti Grafiche Agostini

Pubblicato da:  
Save the Children Italia Onlus  
Via Voltorno 58 - 00185 Roma

# I MINORI STRANIERI IN ITALIA

L'esperienza  
e le raccomandazioni  
di Save the Children

**2° RAPPORTO  
ANNUALE**



Save the Children Italia Onlus  
Via Voltorno 58 - 00185 Roma  
tel +39 06 480 70 01  
fax +39 06 480 70 039  
info@savethechildren.it

[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)





**PARTE I**

**PARTE II**

**INDICE**

<b>PREFAZIONE</b>	5
<b>AUTORI E RINGRAZIAMENTI</b>	6
<b>INTRODUZIONE</b>	7
<b>CHIARIMENTI TERMINOLOGICI E CONCETTUALI</b>	9
<b>QUANTI SONO I MINORI STRANIERI IN ITALIA?</b>	11
<b>Premessa</b>	12
<b>I. Le fonti statistiche e la ricognizione della consistenza numerica del fenomeno</b>	13
1.1. Le fonti statistiche disponibili	
1.2. La consistenza numerica del fenomeno	
1.3. La ricerca sociale sui minori in Italia	
<b>2. I cambiamenti e le tendenze in atto</b>	20
2.1. 2000-2010: dinamiche e cambiamenti del fenomeno	
2.2. Crescita e stabilizzazione dei minori stranieri soggiornanti	
2.3. I minori stranieri in famiglia	
2.4. I minori stranieri non accompagnati	
2.5. I minori stranieri vittime di tratta	
<b>Osservazioni conclusive</b>	34
<b>L'ACCESSO AD ALCUNI DIRITTI FODAMENTALI</b>	39
<b>3. Diritto alla protezione</b>	40
3.1. Accesso al territorio	
3.2. Identificazione	
3.3. Tratta e sfruttamento	
3.4. Protezione internazionale (asilo e protezione sussidiaria)	
3.5. Minori stranieri nel circuito della giustizia penale minorile	
<b>4. Diritto all'unità familiare</b>	63
4.1. Ricongiungimenti familiari	
4.2. Minori nei centri per migranti con familiari adulti	
4.3. Regolarizzazione del genitore nell'interesse del minore (art.31 T.U. Immigrazione)	
4.4. Responsabilità genitoriale e situazione di abbandono. Allontanamento dei minori dalle famiglie straniere	
4.5. Rimpatrio	
<b>5. Diritto alla casa</b>	76
5.1. Accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	
5.2. Minori stranieri o di origine straniera appartenenti a minoranze etniche discriminate: c.d. "campi nomadi" e sgomberi	
<b>6. Diritto allo sviluppo</b>	87
6.1. Diritto di soggiorno al compimento della maggiore età	
6.2. L'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri di seconda generazione	
<b>7. Diritto all'istruzione</b>	97
<b>APPENDICE</b>	103
<b>BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO</b>	107
<b>NOTE</b>	111

Foto: Save the Children



## PREFAZIONE

**S**ono più di un milione i minori stranieri che vivono la loro infanzia e l'adolescenza in Italia\*. Ciascuno è portatore di un viaggio diverso. C'è chi ha raggiunto l'Italia da solo e chi con la famiglia, chi è stato spinto a lasciare il proprio paese da necessità economiche e chi lo ha fatto perché in fuga da conflitti e persecuzioni, chi è arrivato per un'adozione internazionale e chi invece subendo condizioni estreme di sfruttamento e di tratta. C'è poi il numero sempre in crescita di bambini che nascono in Italia da genitori stranieri e che tuttavia, per la legislazione vigente, non sono riconosciuti come "cittadini" a pieno titolo, almeno fino ai diciotto anni.

Questa pubblicazione propone un'analisi articolata delle condizioni di vita dei minori stranieri oggi in Italia. Lo fa dal punto di vista dei loro diritti, andando a rilevare quali sono i problemi e gli ostacoli che incontrano e quali interventi sono necessari per fare un significativo e concreto passo in avanti sul fronte dell'integrazione. Alla base, non vi è solo un importante lavoro di ricerca documentaria, ma l'esperienza diretta che Save the Children ha maturato in questi anni, al fianco dei minori stranieri che vivono le condizioni più difficili, nelle zone di sbarco così come nelle strade o nelle baraccopoli delle grandi città.

Ciascun capitolo propone delle "raccomandazioni" per i diversi soggetti istituzionali. Se infatti l'Italia è ricca di esperienze positive di integrazione, queste compongono, a tutt'oggi, un mosaico di buone pratiche territoriali, ma non garantiscono un quadro nazionale di accesso ai diritti fondamentali in tutti i contesti territoriali. Dalle pagine del rapporto emerge l'urgenza di un intervento coordinato su più livelli - normativo, educativo, sociale - per fare in modo che l'integrazione dei minori stranieri in Italia non resti un processo incompiuto.

Se si guarda al futuro del nostro paese, al suo sviluppo e alla sua competitività, appare evidente l'importanza di investire su questo capitale umano, di cui non possiamo fare a meno. Se lo sguardo si rivolge al passato, si può certamente cogliere nell'impegno per la costruzione di queste nuove cittadinanze uno dei modi migliori anche per celebrare, quest'anno, il centocinquantesimo dell'Unità d'Italia.

I ripetuti episodi di discriminazione, di xenofobia e di razzismo che spesso colpiscono proprio i minori di origine straniera non sono che l'indicatore più evidente di un grave gap nelle opportunità e nei diritti che è necessario colmare e che si rileva, come spiega il rapporto, nei percorsi scolastici così come nella fruizione dei servizi di welfare, negli iter amministrativi come in quelli giudiziari.

Ci auguriamo che questo rapporto possa divenire un utile strumento di riflessione e di lavoro per i tanti che sono impegnati già oggi, sul piano professionale e non solo, per superare questo divario e per costruire una comunità civile aperta, non soggiogata dalle paure, che si prenda cura in primo luogo dei più piccoli.

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

**Raffaella Milano**  
Responsabile Programmi Italia-Europa  
Save the Children Italia

## AUTORI E RINGRAZIAMENTI

Il presente rapporto è stato redatto da Maria Antonia Di Maio, Annapaola Specchio, Antonella Inverno, Federica Dolente, Beatrice Roselletti, Laura Lagi e Luca Bicocchi, con il contributo di Viviana Valastro in particolare per la formulazione delle raccomandazioni.

Il coordinamento del lavoro di stesura e la revisione finale dell'intero testo sono state curate da Maria Antonia Di Maio.

Giusy De Loiro, Michele Prospero, Alessia Borrelli e Elena Scanu Ballona hanno fornito assistenza editoriale.

Hanno inoltre contribuito: Francesca Bilotta, Angela Oriti, Sarah Di Giglio, Francesca Arancio, Diego Grassettoni, Katia Scannavini.

Si ringraziano Filippo Ungaro, Francesco Aureli, Carlotta Bellini, Elisabetta Leonardi e Giorgio Castoldi per la supervisione dei lavori di produzione del rapporto.

## INTRODUZIONE

Save the Children è impegnata da anni nella protezione e nella promozione dei diritti dei minori stranieri in Italia, attraverso interventi progettuali sul campo, attività di ricerca, e dialogo e pressione sulle istituzioni locali, nazionali, europee ed internazionali. Sulla base di questa esperienza pluriennale, l'Organizzazione ha deciso di realizzare un **rapporto annuale** sui minori stranieri in Italia. La prima edizione di tale rapporto, pubblicata nel 2009, mirava a censire e sistematizzare le informazioni quantitative e qualitative disponibili sui minori stranieri in Italia e ad illustrare gli ostacoli principali che impediscono la piena realizzazione dei diritti di questi minori, in particolare il diritto alla protezione, nel paese.

Il presente secondo rapporto annuale sui minori stranieri si propone di aggiornare e di arricchire l'analisi precedentemente realizzata. La **prima parte** del rapporto in questione contiene infatti una versione aggiornata ed ampliata della trattazione realizzata l'anno precedente, con riferimento alle fonti di dati esistenti, alle modalità per censire la presenza dei minori stranieri in Italia e ai dati più recenti disponibili. Essa inoltre fornisce un'analisi di tipo sociologico del fenomeno in questione, nel contesto delle politiche migratorie e delle politiche realizzate nel paese in altri ambiti rilevanti, con particolare attenzione alla discriminazione subita dai minori stranieri in Italia nell'esercizio dei propri diritti fondamentali sanciti dall'ordinamento nazionale e internazionale. Tale trattazione si basa su un'analisi delle principali fonti quantitative e qualitative esistenti e su una serie di interviste a testimoni privilegiati, selezionati tra i principali esperti in materia di minori stranieri in Italia.

La **seconda parte** del presente rapporto è volta ad approfondire le barriere che i minori stranieri incontrano nella realizzazione dei loro diritti fondamentali previsti dall'ordinamento nazionale e internazionale, specialmente così come sanciti dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (1989), con particolare riferimento al diritto alla protezione, all'unità familiare, all'alloggio, allo sviluppo e all'istruzione. Per ciascuno di tali diritti fondamentali, vengono prese in esame situazioni nelle quali i rischi di mancato godimento sono più alti e le violazioni più gravi, il livello di discriminazione negativa più forte e l'accesso più difficile. L'analisi offre così un importante spaccato sulle realtà e sui problemi vissuti da centinaia di migliaia di minori nel nostro paese: minori stranieri residenti e soggiornanti, sia coloro che vivono in famiglia, sia quelli non accompagnati intercettati alla frontiera o sul territorio e successivamente collocati presso strutture di accoglienza; minori richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta; minori cittadini di altri paesi dell'Unione Europea e di paesi non comunitari; minori stranieri nel circuito della giustizia penale minorile; minori stranieri appartenenti a minoranze etniche discriminate.

La trattazione comprende una serie di **raccomandazioni** rivolte a varie istituzioni responsabili di garantire la protezione, la promozione e la piena realizzazione dei diritti umani fondamentali di tutti i minori stranieri presenti in Italia, al pari dei minori cittadini italiani.



## CHIARIMENTI TERMINOLOGICI E CONCETTUALI

Alcuni termini utilizzati nel presente rapporto necessitano di qualche chiarimento.

Per **minore** si intende ogni persona avente un'età inferiore a diciott'anni<sup>1</sup>.

Per **minore straniero** si intende ogni minore che si trovi al di fuori del proprio paese di origine.

Tale accezione pertanto include sia i minori provenienti da paesi membri dell'Unione Europea, sia minori cittadini di paesi non comunitari. Essa comprende sia minori accompagnati da un genitore o altro adulto avente responsabilità principale per la loro cura, che minori non accompagnati (v. infra). Comprende i minori che emigrano volontariamente, e quelli vittime di migrazioni forzate, con tutte le innumerevoli sfumature intermedie.

Nel presente rapporto ci occupiamo in particolare dei minori stranieri esposti a rischio di abbandono, abuso, violenza o sfruttamento, e più in generale che a causa del loro status di migranti subiscono limitazioni e barriere nell'accesso ai diritti fondamentali dei quali sono titolari.

Per **minore straniero non accompagnato** si intende ogni minore che si trovi fuori dal proprio paese di origine separato da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine<sup>2</sup>.

Alcuni minori non accompagnati sono completamente soli, mentre altri vivono con membri della famiglia allargata o con altri adulti. Alcuni minori non accompagnati possono sembrare "accompagnati", ma gli adulti che li accompagnano non necessariamente sono in grado di o idonei ad assumersi la responsabilità per la loro cura.

La legislazione italiana invece non ricomprende nella definizione di "minore straniero non accompagnato" i minori richiedenti protezione internazionale (v. infra), né i minori separati da entrambi i genitori che hanno cittadinanza di un paese dell'Unione Europea ("UE")<sup>3</sup>.

Nel presente rapporto, dunque, la definizione di "minore straniero non accompagnato" viene utilizzata per ricomprendere un gruppo più ampio di minori, siano essi cittadini di paesi dell'Unione Europea o di paesi non comunitari, tra i quali vi sono anche i minori richiedenti protezione internazionale.

Per **minore rifugiato** si intende ogni minore che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del suo paese di origine e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese, oppure se apolide si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e per lo stesso timore non può o non vuole farvi ritorno<sup>4</sup>. Un **minore richiedente protezione internazionale** è un minore che richieda il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della suddetta definizione o della protezione sussidiaria<sup>5</sup>.

Per **minore vittima di tratta** si intende ogni minore che è reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto a fine di sfruttamento, sia all'interno che all'esterno di un paese, anche senza che vi sia stata coercizione, inganno, abuso di potere o altra forma di abuso<sup>6</sup>.



**PARTE I**  
QUANTI SONO  
I MINORI  
STRANIERI  
IN ITALIA?

## PREMESSA

Il titolo di questo rapporto ci porta immediatamente a riflettere sul processo di accoglienza ed integrazione dei minori stranieri in Italia. Rispetto a dieci anni fa, quando il fenomeno dell'immigrazione in Italia iniziava a delinearci come fenomeno "stabile", i minori stranieri sono aumentati, ponendosi come aspetto emergente della presenza immigrata. La prima questione da affrontare allora è stabilire chi sono i minori stranieri oggi in Italia e se questi sono portatori di bisogni, esigenze, problematiche ed aspetti sociali nuovi e diversi rispetto ai loro pari età italiani.

Vogliamo porre l'enfasi su tutti quei bambini e bambine, ragazzi e ragazze e adolescenti che sono in modo diverso protagonisti del fenomeno migratorio considerato nel suo complesso, e per fare ciò tenteremo di quantificare e descrivere le principali popolazioni minorili di origine straniera che vivono in Italia.

Si tratta di un universo assai eterogeneo, che sia da un punto di vista statistico che sociologico si fa fatica a definire. Al suo interno possono essere individuate figure alquanto differenti tra loro, come già mostrato nel rapporto precedente<sup>7</sup>:

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

Un universo complesso e articolato come quello dei minori stranieri richiede di essere indagato con un approccio teorico e metodologico eclettico. Per cui ci siamo proposti di individuare un profilo quantitativo dei minori stranieri presenti in Italia attraverso l'uso di più fonti, in maniera tale da dare conto di tutte le figure sociali che compongono il quadro di questa presenza.

Per individuare e analizzare le problematiche e i bisogni di specifiche policy, abbiamo ritenuto opportuno utilizzare un approccio qualitativo fondato sull'uso di interviste agli attori sociali che a vario titolo, da almeno 10 anni, si occupano del fenomeno e che hanno, grazie alla loro esperienza, delineato i profili, le provenienze, i bisogni di questa utenza. L'uso delle fonti statistiche e delle interviste in profondità è stato integrato dalla lettura e analisi di ricerche locali e nazionali condotte sul campo allo scopo di dare conto di quella parte della popolazione minorile straniera che le fonti statistiche non possono intercettare. Inoltre, questa ricerca bibliografica ha tenuto in particolare conto i risultati ottenuti nei contesti di sperimentazioni di politiche locali a favore di questa fascia di popolazione attraverso una disamina dei più recenti testi, dossier e report pubblicati.

## I. LE FONTI STATISTICHE E LA RICOGNIZIONE DELLA CONSISTENZA NUMERICA DEL FENOMENO

### I.1. LE FONTI STATISTICHE DISPONIBILI

Il continuo aumento numerico dei minori rappresenta indubbiamente l'aspetto innovativo della presenza straniera in Italia. Se il decennio appena trascorso può essere considerato come quello della stabilizzazione e dell'avvio dei processi di integrazione della popolazione straniera, per quello appena cominciato si può supporre che il fenomeno dei minori stranieri e della seconda generazione sarà la questione principale per l'integrazione degli immigrati in Italia.

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

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

A tale fine la popolazione straniera minorile presente può essere sommariamente classificata in base alla posizione amministrativa. Quindi, possiamo registrare una componente:

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

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

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

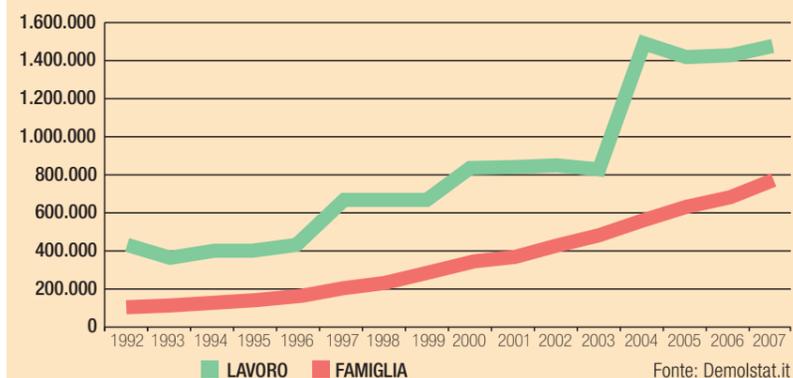
Inoltre, occorre dire che non esiste una fonte statistica univoca che riporti delle informazioni attendibili per ogni sua componente. Per cui una corretta lettura quantitativa del fenomeno richiede un uso combinato e ragionato di più fonti. La tipologia dei minori stranieri presenti in Italia illustrata in precedenza rappresenta un utile strumento per l'uso combinato delle fonti statistiche disponibili in materia di minori stranieri presenti in Italia, in quanto a ogni componente può essere associata la fonte più attendibile, come riportato nella tabella 1.

**TABELLA 1 - PRINCIPALI FONTI STATISTICHE SULLA PRESENZA DEI MINORI STRANIERI IN ITALIA**

FONTE STATISTICA	GRUPPO DI MINORI SUI QUALI SI SONO RILEVATE INFORMAZIONI
Registri anagrafici comunali	Minori residenti; informazione elaborata e pubblicata dall'Istat (Demostat)
Ministero dell'Interno	Minori con permesso di soggiorno; informazione elaborata e pubblicata dall'Istat (Demostat)
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Segnalazioni di minori stranieri non accompagnati - Comitato per i minori stranieri
Ministero dell'Interno	Minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale
Dipartimento per le Pari Opportunità	Minori vittime di tratta che rientrano nei percorsi di assistenza (ex art. 18 del dlgs 286/1998)

La componente regolare e stabile, come è stato già sostenuto, è costituita da quei minori non italiani la cui presenza in Italia è regolare e che sono iscritti ai registri dell'anagrafe. Ciò significa sostanzialmente che essi sono residenti, cioè hanno quei requisiti di stabilità necessari all'ottenimento della residenza in uno dei comuni italiani. La scelta di richiedere la residenza in Italia viene considerata una delle tappe caratterizzanti del percorso migratorio, nonostante la portata simbolica di questo passo, tuttavia in relazione alle procedure risulta non esserci facilità di accesso alla possibilità di ottenerla. Essa può dunque indicare la volontà di restare per lungo tempo - se non definitivamente - e dunque rimarca la stabilità della presenza in Italia. Da parte del paese di arrivo, in questo caso dell'Italia, la concessione della residenza implica il riconoscimento di questa volontà e la presa in atto della stabilità della presenza straniera. Si capisce dunque come il numero degli iscritti all'anagrafe sia un indicatore significativo di questo processo di stabilizzazione e come, al contempo, esso costituisca anche il risultato di questo lungo processo. Per il caso dei minori stranieri, occorre rimarcare come la recente evoluzione della popolazione straniera presente in Italia abbia come conseguenza una notevole crescita di questa quota della popolazione straniera. Come primo e più evidente indicatore di tutti i processi che hanno concorso a questo risultato si può fare riferimento alla dinamica dei permessi di soggiorno concessi per ricongiungimento familiare negli ultimi anni, illustrata dal grafico 1.

**GRAFICO 1 - ANDAMENTO DEI PERMESSI DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO E DI FAMIGLIA. ANNI 1992-2007**



Fonte: Demostat.it

Al contrario dei permessi di soggiorno concessi per lavoro, la cui crescita è influenzata dalle regolarizzazioni, i permessi concessi per motivi di famiglia mostrano una crescita continua e costante frutto della stabilizzazione dell'immigrazione. Dunque il ricongiungimento familiare indica chiaramente la scelta dell'Italia come paese di insediamento definitivo. Al momento del richiamo dei propri familiari, viene compiuto un passo decisivo nel percorso migratorio; pur non abbandonando definitivamente il progetto del ritorno, questo passaggio evidenzia che si intende fare dell'Italia il nuovo paese di residenza per sé, e il paese di origine per i propri figli. Dunque, è lo sbocco del processo di stabilizzazione dell'immigrato nel paese di arrivo. Dal grafico si legge chiaramente come dal 1993 al 2007<sup>8</sup> vi sia stata una continua e crescente progressione dei permessi concessi per motivi familiari<sup>9</sup>, fino a rappresentare più della metà dei permessi di soggiorno concessi nel 2007.

## 1.2 LA CONSISTENZA NUMERICA DEL FENOMENO

La crescita suddetta si traduce essenzialmente nell'aumento dei minori stranieri residenti in Italia, cioè della componente regolare e stabile riportata nei registri dell'anagrafe comunale, di cui la tabella 2, contenente i dati sugli stranieri residenti al 1° gennaio 2010 fornisce un quadro sintetico.

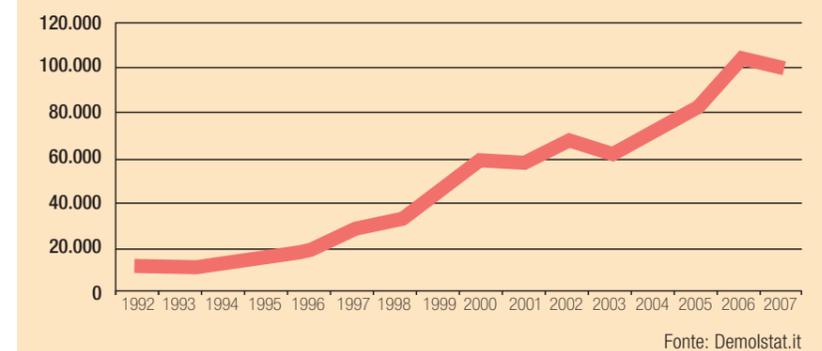
**TABELLA 2 - POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE AL 1° GENNAIO 2010**

	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
<b>Totale</b>	<b>2.063.407</b>	<b>2.171.652</b>	<b>4.235.059</b>
Minorenni:	480.852	451.823	932.675
di cui nati in Italia	293.368	279.352	572.720

Fonte: Demostat.it

Dalla tabella si rileva che i minori stranieri residenti al 2010 sono pari a 932.675, corrispondenti a una quota della popolazione straniera residente pari al 23%. Un dato forse ancora più significativo è rappresentato dalla quota dei minori stranieri nati in Italia pari a più del 60% dell'intera popolazione straniera minorile residente. Insomma, i minori stranieri residenti rappresentano circa un quarto della popolazione straniera residente, mentre la cosiddetta seconda generazione rappresenta quasi i due terzi dei minori stranieri residenti. Ovviamente, come è stato già spiegato in precedenza, questi rappresentano solamente una parte del più ampio fenomeno dei minori stranieri presenti in Italia. La pur considerevole cifra raggiunta non esaurisce tutto il fenomeno, ad essi devono essere aggiunti quei minori stranieri regolarmente soggiornanti non iscritti all'anagrafe. Dunque, la fonte statistica degli iscritti all'anagrafe non riporta informazioni su coloro che sono regolarmente presenti ma non residenti.

**GRAFICO 2 - PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI A MINORI DI 17 ANNI. ANNI 1992-2007**



Fonte: Demostat.it

Per quanto riguarda questa componente regolarmente presente, alcune informazioni possono essere tratte dai permessi di soggiorno, illustrati dal grafico 2 che riporta i permessi di soggiorno concessi ai minori di 17 anni dal 1992 al 2007.

Questa fonte presenta però notevoli inconvenienti riguardo alla stima della presenza dei minori stranieri. Innanzitutto, essa riporta solamente i minori stranieri entrati attraverso il ricongiungimento familiare o che hanno avuto il permesso per altri motivi, quali ad esempio motivi umanitari, per asilo politico, ecc. Inoltre dal 2007 questo dato non riguarda più i minori cittadini dei paesi membri dell'Unione Europea. Infine, non vengono riportati anche i minori non appartenenti a paesi UE quando questi sono in possesso di un permesso CE di lunga residenza, anche nel caso in cui questo tipo di permesso sia stato rilasciato da altri paesi UE. Dunque, questa fonte non rileva questi sottogruppi della popolazione minorile straniera e fornisce un dato che risulta essere sottostimato, come evidenzia il grafico 2. Anzi, comparando l'andamento di questo grafico con quello dei ricongiungimenti familiari, è possibile desumere che il dato dei permessi di soggiorno riguarda, per la maggior parte, i minori arrivati attraverso il ricongiungimento familiare.

Infine, la fonte dei permessi di soggiorno e quella anagrafica individuano due insiemi di popolazione disgiunti, ma che in parte si sovrappongono, pertanto è possibile che una parte dei minori stranieri sia registrata sia nei permessi di soggiorno che all'anagrafe, per cui per una stima della popolazione minorile straniera non è possibile sommare semplicemente i due dati, in quanto potremmo contare due volte gli stessi soggetti e avere in questo modo un dato sovrastimato.

Con riguardo ai minori stranieri privi di permesso di soggiorno, le due fonti citate in precedenza non possono fornire alcun aiuto. Inoltre, la difficoltà di individuare una stima attendibile della popolazione straniera minorile presente non regolarmente è ulteriormente accentuata dalla maggiore difficoltà di intercettare questi soggetti dovuta alla loro bassa visibilità statistica - di fatto non esiste un ente che si occupi di censire la loro presenza, come nel caso dei minori stranieri non accompagnati - per cui la stima mostra sempre un considerevole margine di errore. Invece informazioni affidabili per fornire un quadro non dettagliato ma attendibile di una parte della popolazione minorile non regolare, possono essere tratte dalle cifre fornite dal Comitato per i minori stranieri (CMS), che registra le segnalazioni di minori stranieri non accompagnati.

**TABELLA 3 - DISTRIBUZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI PER ETÀ ANAGRAFICA AL 31 AGOSTO 2010**

ANNI	IDENTIFICATO	NON IDENTIFICATO	TOTALE
0-6	10	59	69
7-14	152	461	613
15	109	431	540
16	239	858	1.097
17	643	1.904	2.547
<b>TOTALE</b>	<b>1.153</b>	<b>3.713</b>	<b>4.866</b>

Fonte: Minori stranieri non accompagnati censiti dal CMS

Dalla tabella si nota che i minori stranieri non accompagnati segnalati al CMS al 31 agosto 2010, sono pari a quasi 5.000 unità.

Tra i minori non accompagnati segnalati, si registra una significativa concentrazione nella fascia di età compresa tra i 15 e i 17 anni che rappresentano l'86% della popolazione dei minori non accompagnati, questo dato induce a pensare che possa trattarsi di migranti economici, sui quali le famiglie in alcuni casi hanno investito e il cui progetto migratorio è in questi casi segnato dal desiderio e dalla necessità di lavorare.

Considerando le provenienze nazionali dei minori stranieri non accompagnati, si rileva un'ulteriore complicazione del quadro, poiché accanto a un predominio prevedibile delle nazionalità di più antico insediamento e di maggiore presenza in Italia, come quella marocchina, egiziana e albanese, si presentano altre nazionalità di cui il basso numero di presenti e il tipo di esperienza migratoria in Italia, come l'Afghanistan, la Palestina, la Somalia, la Repubblica del Kosovo, l'Eritrea fanno ritenere che insieme a questi gruppi, tra i minori non accompagnati vi sia anche un gruppo di richiedenti asilo.

Informazioni più dettagliate possono essere tratte solamente da ricerche e inchieste locali che saranno illustrate nel prossimo paragrafo.

### I.3 LA RICERCA SOCIALE SUI MINORI IN ITALIA

Allo stato attuale la ricerca sociale ha affrontato in differenti modi il tema dei minori stranieri, arrivando a differenziare le definizioni di questo fenomeno in base al ciclo migratorio in cui si situa il paese di destinazione. In questo contesto abbiamo assunto una definizione molto ampia di minore straniero, definizione maturata a partire da diversi ambiti di intervento, allo scopo di dare conto delle ricerche elaborate più recentemente nei contesti del lavoro sociale in Italia. Nelle interpretazioni dei risultati, tuttavia, abbiamo concentrato l'attenzione sulle bambine, sui bambini e sugli adolescenti coinvolti dai processi di migrazione personalmente o attraverso le relazioni familiari.

L'attenzione su questo tema da parte della ricerca sociale è molto alta, soprattutto se oltre ai volumi pubblicati si considerano anche i moltissimi rapporti di ricerca e attività, o i dossier prodotti dai molteplici osservatori del pubblico e del privato sociale, che a livello locale da almeno dieci anni monitorano e gestiscono questo fenomeno. Gli interventi più innovativi, sperimentali ed audaci su alcune fasce di minori, sono stati prodotti spesso all'interno dei contesti del non profit, a cui molto è delegato in termini operativi, dagli enti locali italiani. Si tratta di un elemento particolarmente distintivo della realtà italiana che caratterizza tutta la «esperienza di questi anni nei territori, sostenuta da un grande impegno politico delle istituzioni e sussidiario, con associazionismo e volontariato, alle comunità locali<sup>10</sup>».

L'attenzione della ricerca è molto forte sugli aspetti più problematici legati all'immigrazione minorile: i minori inseriti in circuiti devianti, i minori non accompagnati, i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale. In parte questo è dovuto alla forte «creatività degli interventi sociali» cui si fa riferimento anche nell'ultimo Rapporto CNEL, che caratterizza l'offerta dei servizi rivolti all'infanzia nei vari contesti locali italiani. Citiamo la produzione di dispositivi ormai storici come quelli progettati dal Comune di Torino che nel complesso delle tipologie di intervento offerte vede un'area di particolare importanza nell'educativa di strada, che vede attive sia organizzazioni del terzo settore, sia l'Ufficio minori stranieri dello stesso comune. Simili investimenti sono stati fatti anche in altre realtà metropolitane italiane, che ai dispositivi tradizionali di assistenza ne affiancano di nuovi a bassa soglia che «constatando l'inadeguatezza dei percorsi tradizionali di assistenza<sup>11</sup>» attuano politiche sociali differenziate. La medesima gamma di servizi offerti ai minori stranieri è presente anche a Napoli dove una cooperativa locale<sup>12</sup> si fa «interprete delle esigenze specifiche di questa particolare utenza, definendo politiche nuove ma anche mettendo in evidenza ciò che i servizi normalmente tendono ad occultare: l'adulità degli adolescenti stranieri<sup>13</sup>». Altrettanto è stato fatto a Roma, con la disposizione di strutture semiresidenziali dotate di spazi ricreativi, di servizio, di incontro e consulenza il cui valore anche in questo caso risiede «nell'implementare interventi diretti più aderenti ai reali bisogni dei minori<sup>14</sup>». Gli esempi di esperienze di progettualità innovative e aderenti ai bisogni di questa particolare fascia di utenza sono molteplici e danno atto di una innovativa e visionaria capacità progettuale mista tra enti del pubblico e del privato sociale. Queste tipologie di servizi si fanno interpreti dei bisogni dei minori stranieri non accompagnati, che seppure sono portatori di esigenze simili a quelle degli adulti, nel loro

percorso migratorio rischiano di perdere una fase importante dell'infanzia di cui dovrebbero invece riappropriarsi.

Un altro osservatorio privilegiato delle indagini sociali è quello scolastico, ambito per eccellenza in cui le generazioni si confrontano e che rappresenta la prima istituzione alla quale gli immigrati e le loro famiglie si rivolgono. Nelle indagini analizzate viene ribadito il ruolo centrale della scuola come elemento di integrazione fra ragazzi e famiglie straniere e autoctone<sup>15</sup>. In questi testi la vera sfida sta nel verificare se e come i processi di socializzazione in generale, e l'educazione in particolare, possano fungere effettivamente da garanti dell'integrazione sociale. Sullo stesso filone di ricerche sulla scuola, forte è l'attenzione sulla concentrazione degli alunni stranieri in alcune aree geografiche piuttosto che in alcune tipologie di istituti scolastici. Si tratta di analisi portate avanti da osservatori locali, col chiaro intento di fare luce su quei contesti in cui si profilano esperienze di integrazione, quali l'accesso alla casa e alla scuola che rappresenta senza meno una delle «tappe fondamentali all'interno del faticoso processo di integrazione che l'immigrato deve compiere dopo essersi stabilito nel paese di destinazione<sup>16</sup>».

Un terzo nucleo di contributi riguarda poi le ricerche sulle pratiche educative scolastiche in contesti interculturali, ed anche questa appare una dimensione molto cara al contesto italiano, in cui il modello proposto da più di dieci anni, quello dell'intercultura, prevede interventi sul piano cognitivo degli alunni agendo sulla dimensione affettiva e sull'apertura delle reciproche rappresentazioni<sup>17</sup>. Gli stessi autori presentano una disamina sul ruolo dei centri interculturali come luogo privilegiato di elaborazione e progettazione di politiche di integrazione, per operatori sociali e docenti delle scuole dell'obbligo. Ma anche come luogo in cui ripensare l'inclusione sociale dei futuri cittadini, inclusione che sappia coniugare ambizioni individuali e differenze<sup>18</sup>.

Un fronte altrettanto interessante è quello delle ricerche sull'aggregazione giovanile tra pari, che indagano i motivi e le strategie di definizione identitaria dei giovani immigrati nel contesto italiano, mettendo in luce il difficile percorso di adattamento al contesto italiano; tra queste sono note le ricerche sui giovani *latinos*, piuttosto che quelle sui giovani *filippini*<sup>19</sup> nei contesti urbani delle città dove la concentrazione di immigrati è più alta. In questi ambiti, la ricerca sociale ci conferma come le politiche sociali attuate da alcune amministrazioni cittadine che incoraggiano alla sperimentazione di interventi a bassa soglia, sono espressione della volontà politica di non abbandonare le zone urbane a più alta densità di popolazione immigrata. Tuttavia la scarsità di risorse economiche per il sociale limita la possibilità di dare continuità ai dispositivi avviati nonostante i risultati ottenuti in questi anni, rischiando di far chiudere importanti sperimentazioni progettuali, senza che si realizzi un programma operativo di più ampio respiro che faccia tesoro delle buone prassi acquisite. In tal senso la mancanza di una azione organica, «coordinata e basata sulle esperienze pregresse può causare infatti la permanenza di interventi scollegati, a macchia di leopardo, che possono sovrapporsi e ripetere errori, causando confusione e squilibri sul territorio<sup>20</sup>».

Un altro blocco tematico è quello sui minori stranieri non accompagnati. Oltre ai rapporti trimestrali prodotti dal CMS che provvede al loro censimento, di capitale importanza su questo tema è il lavoro dell'ANCI<sup>21</sup> che da un anno gestisce il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il rilievo del Rapporto ANCI<sup>22</sup> sta nel fatto che esso affronta un aspetto in genere poco indagato che riguarda i servizi e gli interventi a favore di questo gruppo. Per questa caratteristica il rapporto verrà analizzato nel paragrafo sulle politiche sociali a favore dei minori.

L'altra recente pubblicazione sui minori stranieri non accompagnati è quella curata da Terres des Hommes e Associazione Parsec, si tratta di un testo che fa luce, attraverso la raccolta di testimonianze dirette dei testimoni intervistati, sulle modalità di viaggio, le motivazioni alla partenza e le difficoltà che i minori possono incontrare, ponendo

particolare attenzione alle criticità che conseguono alla minore età dei protagonisti. Inoltre non possiamo non menzionare i *nostri* lavori svolti su questa fascia di minori che propongono una analisi dei temi dell'identificazione, della prima e della seconda accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno evidenziando le contraddizioni e le criticità del quadro normativo<sup>23</sup>. Dal 2010 anche il Dossier Statistico Immigrazione della Caritas/Migrantes, con il suo XX Rapporto ha inserito in un capitolo a parte<sup>24</sup> il tema dei minori stranieri non accompagnati, dove oltre a proporre una disamina sui dati, viene messo in luce il ruolo determinante del sistema d'accoglienza per questa fascia di popolazione minorile, rilevando che «il sistema di accoglienza riveste un'importanza fondamentale soprattutto al momento del loro arrivo quando, questi minori si trovano particolarmente esposti a molteplici rischi (o sono addirittura vittime) di abuso, violenza e sfruttamento, essendo privi del proprio ambiente familiare e di rappresentanza legale<sup>25</sup>».

Criticità ancora più gravi ed evidenti nei casi di minori vittime dello sfruttamento sessuale. Le recenti indagini su questo tema mettono in luce che il fenomeno della prostituzione minorile sfugge ancora a stime ufficiali: «quelle parziali dicono che, in strada, riguarda circa 1500-1800 bambini e adolescenti, pari all'8-10% dell'universo della prostituzione, mentre sfuggono completamente i dati per quanti lavorano in ambienti chiusi. Gli stessi operatori si devono scontrare col difficile aggancio dei minori coinvolti, con il continuo turn-over delle presenze in strada per eludere i controlli, con la crescente concentrazione della prostituzione in luoghi chiusi come appartamenti, locali pubblici, alberghi<sup>26</sup>».

Altre indagini su questo tema si ricollegano alle prime ricerche effettuate sul tema dello sfruttamento della prostituzione che già evidenziavano la presenza di segmenti di minori<sup>27</sup> all'interno di gruppi, quali quello nigeriano tra i più numerosi nell'ambito dello sfruttamento sessuale, ed hanno inteso verificare i cambiamenti avvenuti nel frattempo nel ciclo della tratta e nelle modalità di sfruttamento delle minorenni; da un'altra parte, invece, hanno inteso porre l'attenzione su alcuni aspetti specifici.<sup>28</sup> In particolare, ci riferiamo ad alcune modalità e pratiche di assoggettamento e sfruttamento attinenti alle pratiche nigeriane e al fatto di essere dirette a persone in età minorile e pertanto caratterizzate da una particolare vulnerabilità sociale. Vengono descritte le attuali modalità di sganciamento dai meccanismi di sfruttamento messe in atto dalle stesse vittime minori e come arrivano ai servizi di protezione sociale, che tipo di risposte vengono offerte loro e come loro stesse svolgono il percorso di riconquista della propria autodeterminazione. Queste giovanissime donne sono portatrici di domande del tutto particolari, la cui analisi ci fa comprendere le dinamiche che si manifestano all'interno dei servizi sociali e l'individuazione delle eventuali criticità che gli operatori sociali evidenziano nel percorso di presa in carico delle minorenni.

Come risulta evidente dunque il merito di queste indagini è quello di colmare alcune carenze conoscitive di livello qualitativo rispetto alle dinamiche migratorie dei minori: i percorsi di arrivo; le modalità di contatto con le istituzioni o con altri dispositivi di accoglienza; le modalità di soggiorno; i rapporti che essi maturano con le loro famiglie e con le istituzioni italiane, la scuola e i servizi sociali e le istituzioni giudiziarie. In parte questi rapporti colmano anche lacune di conoscenza a livello quantitativo del fenomeno anche di quei minori stranieri che possono sfuggire ai censimenti ufficiali, ma che vengono comunque intercettati dal vario mondo dei servizi di prossimità. Le ricerche citate inoltre «evidenziano lo iato esistente fra una produzione normativa a livello centrale lacunosa e contraddittoria nel trattare il tema dei minori stranieri, coniugata nei suoi vari aspetti a una prassi che costruisce a livello locale percorsi reali grazie alla positiva collaborazione fra istituzioni del pubblico e del privato sociale<sup>29</sup>».

## 2. I CAMBIAMENTI E LE TENDENZE IN ATTO

### 2.1 2000-2010: DINAMICHE E CAMBIAMENTI DEL FENOMENO

Per ottenere informazioni più dettagliate e significative allo scopo di un'analisi più puntuale della presenza dei minori stranieri in Italia bisogna dunque ricorrere alla fonte anagrafica che seppure non riguarda l'insieme della popolazione, ne rappresenta la parte più significativa ed emergente. Per cominciare, nella tabella 4 viene presentata la distribuzione territoriale dei minori stranieri residenti per classi di età.

TABELLA 4 - MINORI STRANIERI RESIDENTI PER CLASSI DI ETÀ SECONDO LE RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE AL 1° GENNAIO 2009

	0 - 2	3 - 5	6 - 10	11 - 13	14 - 17	TOTALE
<i>Valori percentuali in colonna</i>						
Nord ovest	38,8	38,7	37,6	36,5	35,9	37,6
Nord est	29,8	29,2	27,5	27,6	27,6	28,4
Centro	21,8	22,4	23,6	24,1	24,4	23,2
Sud	6,6	6,8	7,7	8,2	8,5	7,5
Isole	3,0	3,0	3,6	3,6	3,7	3,3
Italia	218.608	183.202	241.465	125.594	164.824	933.693
<i>Valori percentuali in riga</i>						
Nord ovest	24,1	20,2	25,8	13,0	16,8	351.193
Nord est	24,6	20,2	25,1	13,0	17,1	265.395
Centro	22,1	19,0	26,4	14,0	18,6	216.238
Sud	20,7	17,7	26,7	14,8	20,0	69.773
Isole	20,8	17,4	27,9	14,5	19,4	31.094
Italia	23,4	19,6	25,9	13,5	17,7	933.693

Fonte: Demostat.it

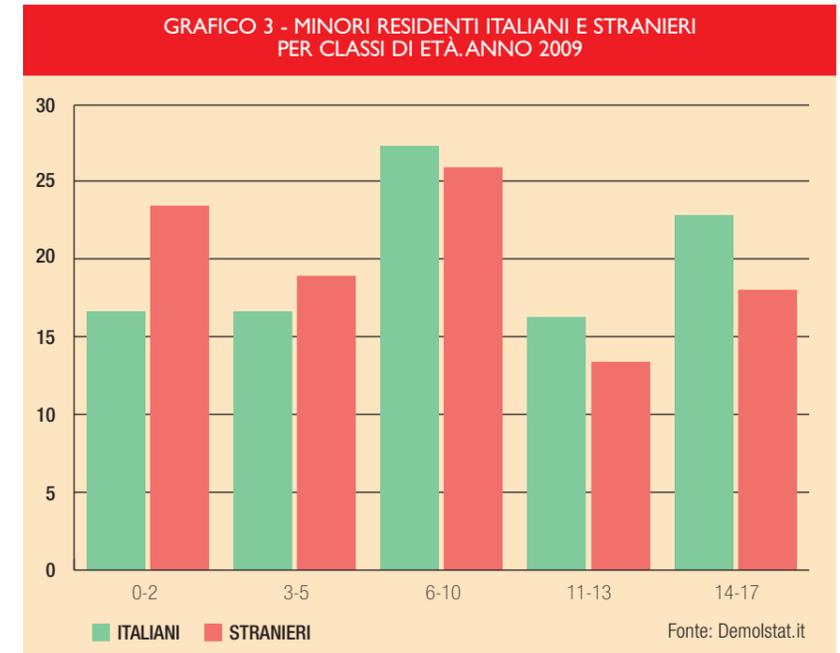
Come è facilmente intuibile, le classi di età sono state individuate in base ai livelli scolastici in quanto esse esprimono in modo adeguato le distinte fasi del corso di vita dei minori con distinti bisogni e problematiche e, di conseguenza, necessitano di diversi interventi sociali e policy. In primo luogo, più dei tre quarti dei minori sono concentrati nelle fasce di età dell'obbligo scolastico.

Il gruppo più numeroso è costituito dai minori in età compresa fra i 6 e 10 anni corrispondenti all'istruzione primaria. I bambini fino a 2 anni di età costituiscono il secondo gruppo e concentrano quasi un quarto della popolazione minorile. Per quanto riguarda la distribuzione geografica si deve far notare come la gran parte dei minori stranieri siano residenti nelle regioni settentrionali. Questo risultato è perfettamente coerente con la distribuzione geografica della popolazione straniera residente, testimoniando anche in questo caso come i processi di integrazione siano più avanzati laddove si trovano migliori occasioni lavorative.

Un'altra interessante informazione ci viene data dal confronto delle distribuzioni per classi di età dei minori stranieri con quelli italiani illustrata dal grafico 3.

Da questo grafico è facilmente apprezzabile la più giovane età della popolazione straniera e di conseguenza si può intuire il significativo contributo demografico della popolazione straniera a quella italiana.

La maggiore concentrazione dei minori stranieri nella fascia di età fino ai 5 anni rispetto agli italiani e la loro significativa incidenza in questa stessa fascia di età, pari a un terzo del



totale, sono indubbiamente un prodotto della grande dinamicità delle nascite dei bambini stranieri. Per valutare l'apporto delle nascite alla crescita del numero dei minori stranieri, si può utilizzare il grafico 4 che riporta l'andamento delle iscrizioni degli stranieri all'anagrafe per nascita.

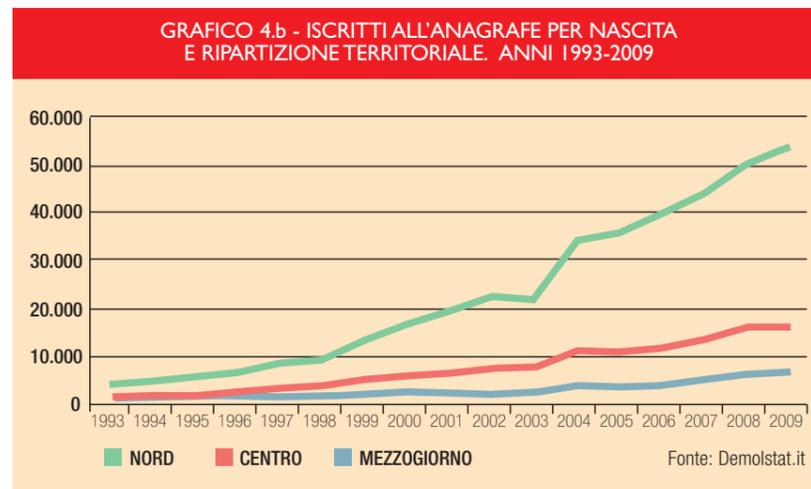
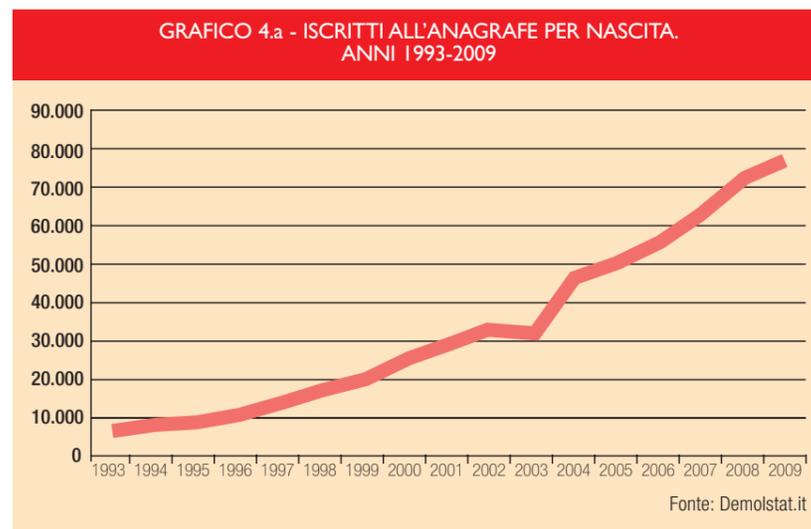
Dal 1993 al 2008 gli iscritti all'anagrafe per nascita sono passati da 7.000 a ben 72.472, un aumento molto sostenuto come testimonia eloquentemente il grafico. La conseguenza più immediata di questo processo è la formazione di una significativa e crescente quota della popolazione italiana di origine straniera. Ciò fondamentalmente significa un continuo aumento di cittadini nati in Italia da genitori stranieri, in pratica la ricaduta principale di queste nascite è la formazione della cosiddetta seconda generazione. Per dare un'idea immediata del tenore di questa crescita, basti citare che il censimento della popolazione del 2001 registrava solamente 159.060 stranieri nati in Italia. Al 2010 questa cifra sale a ben 572.720.

Nel paragrafo precedente è stato mostrato come questi rappresentino la maggioranza dei minori stranieri nati in Italia, ora bisogna rilevare che i minori della seconda generazione costituiscono un gruppo differente rispetto agli altri minori stranieri e agli italiani coetanei, sia per le caratteristiche che per i loro bisogni e problematiche. Innanzitutto, essendo nati in Italia possono essere considerati alla stregua dei coetanei autoctoni a cui però non possono essere ancora accomunati a causa della legge italiana sulla cittadinanza che non li considera cittadini italiani fino alla maggiore età quando avranno la possibilità di scegliere, se risponderanno ai requisiti previsti dalla legge, tra quella dell'Italia e il paese di origine dei genitori.

Inoltre, rispetto ai pari età stranieri, il fatto che siano nati in Italia costituisce una differenza notevole. In generale, oggi in letteratura l'età di arrivo nel paese di immigrazione è stata riconosciuta come un fattore determinante per gli esiti dei processi di integrazione. Essa può concretamente determinare in meglio o in peggio il grado di acculturazione, di acquisizione del linguaggio e di inserimento scolastico, tanto che è bene articolare ulteriormente la figura sociale dell'immigrato a seconda dell'età di arrivo<sup>30</sup>. Ad esempio, i risultati di chi è arrivato come minore di 12 anni, così come individuati e definiti da Rumbaut "generazione 1,5", differiscono in modo tanto evidente dagli immigrati arrivati

adulti, la tradizionale “prima generazione”, da potere identificare appunto una figura differente di immigrato<sup>31</sup>. Dunque, questa figura sociale di immigrato arrivato in età da minore si frappona tra la prima e la seconda generazione. Una delle differenze più evidenti riguarda la diversità delle relazioni della generazione 1.5 e della seconda generazione con la scuola e l’inserimento lavorativo in quanto la prima è molto più interessata a un rapido inserimento lavorativo e mostra delle notevoli difficoltà nell’inserimento scolastico per il compimento dell’obbligo, come dimostrato da recenti studi condotti dal Ministero dell’Istruzione<sup>32</sup>.

Prima di affrontare la questione dell’inserimento scolastico è utile osservare l’andamento delle nascite dei bambini stranieri secondo le ripartizioni geografiche come illustrato nel grafico 4.



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, Anni vari.

Ancora una volta si deve rilevare che il fenomeno trova un'espressione maggiore nelle regioni settentrionali, mentre nelle regioni meridionali ha un andamento quasi invariato.

## 2.2 CRESCITA E STABILIZZAZIONE DEI MINORI STRANIERI SOGGIORNANTI

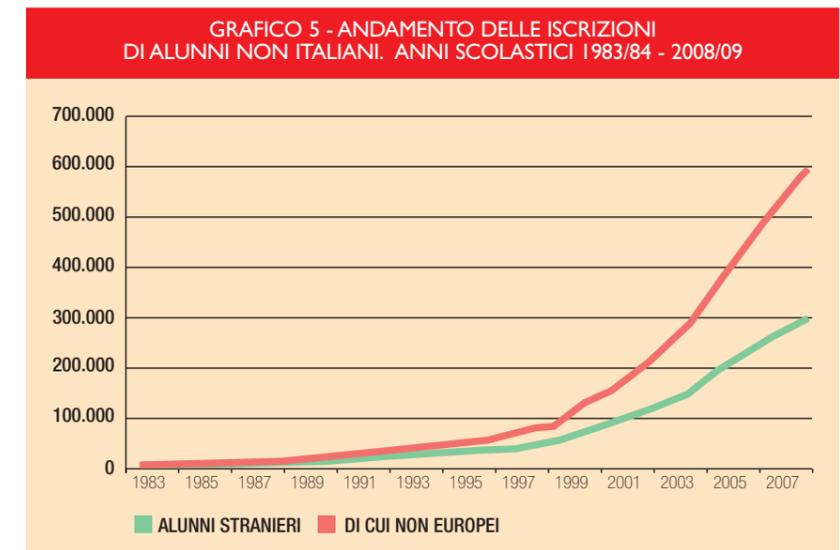
In questo quadro dunque l’inserimento scolastico assume una valenza particolare e in Italia infatti si registra una crescente inclusione scolastica degli alunni stranieri, come illustrata dalla tabella 5.

**TABELLA 5 - ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA. ANNI 1983-2009**

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

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, Anni vari.

In venti anni, gli alunni stranieri sono passati dagli scarsi 12.000 iscritti per l’anno scolastico 1988-1989, ai quasi 630.000 iscritti dell’anno 2008-2009 con un’incidenza sulla popolazione scolastica del 7%. L’aumento degli alunni stranieri nella scuola italiana si può apprezzare meglio con l’ausilio del grafico 5.



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, Anni vari.

Una conferma della riuscita inclusione scolastica di una buona parte della popolazione minorile straniera è confermata dal tasso di scolarità degli alunni stranieri, ottenuto rapportando gli alunni con cittadinanza non italiana alla popolazione straniera residente di età corrispondente. Questo rapporto è superiore a 100 nella fascia di età compresa tra i 7 e i 14 anni. Questo significa che il numero degli studenti stranieri è maggiore rispetto ai residenti, probabilmente perché sono iscritti anche quegli alunni appartenenti a nuclei familiari la cui presenza è irregolare.

Un'altra caratteristica importante al riguardo è rappresentata dal numero degli iscritti secondo il livello scolastico, come riportato dalla tabella 6.

**TABELLA 6 - ALUNNI NON ITALIANI PER LIVELLO SCOLASTICO. ANNO SCOLASTICO 2008/09**

	V.A.	%	% SUL TOTALE DEGLI ISCRITTI	% NATI IN ITALIA
Infanzia	125.092	19,9	7,6	73,3
Primaria	234.206	37,2	8,3	45,0
Secondaria di I grado	140.050	22,3	8,0	18,8
Secondaria di II grado	130.012	20,6	4,8	7,5
<b>Totale</b>	<b>629.360</b>	<b>100,0</b>	<b>7,0</b>	<b>37,0</b>

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, 2008/09.

Questa tabella riporta anche la percentuale dei nati in Italia che rappresentano i tre quarti degli iscritti stranieri nella scuola dell'infanzia, mentre nella primaria sono circa la metà. Questa inoltre rappresenta il livello scolastico con il numero maggiore di alunni stranieri e con l'incidenza di questi sul totale degli alunni iscritti allo stesso livello più alta. La tabella 7 invece presenta la distribuzione territoriale degli alunni stranieri.

**TABELLA 7 - ALUNNI NON ITALIANI PER LIVELLO SCOLASTICO E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNO SCOLASTICO 2008/09**

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

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, 2008/09.

L'osservazione a livello territoriale evidenzia che l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana è particolarmente significativa nelle regioni nord occidentali dove è pari al 37%, seguite dal nord est con il 28% e dal centro Italia con il 24%. Nel Mezzogiorno l'incidenza percentuale è scarsamente significativa. In ultimo si analizzano le provenienze degli alunni stranieri, presentate dalla tabella 8.

**TABELLA 8 - ALUNNI NON ITALIANI SECONDO I PRINCIPALI PAESI DI PROVENIENZA. ANNO 2008/2009**

	V.A.	%
Romania	105.682	16,79
Albania	91.829	14,59
Marocco	83.608	13,28
Cina	30.776	4,89
Ecuador	18.923	3,01
Filippine	17.286	2,75
India	16.975	2,70
Tunisia	16.815	2,67
Serbia	16.151	2,57
Macedonia	15.211	2,42
Moldova	15.191	2,41
Perù	15.038	2,39
Ucraina	14.859	2,36
Polonia	10.869	1,73
Pakistan	9.479	1,51
Egitto	9.380	1,49
Bangladesh	8.960	1,42
Brasile	8.570	1,36
Ghana	8.401	1,33
Nigeria	6.752	1,07
Altri	108.605	17,26
<b>Totale</b>	<b>629.360</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero dell'Istruzione, *Alunni non italiani*, 2008/09.

Si nota dunque che le prime 20 nazionalità comprendono più del 80% degli alunni stranieri. Inoltre, questa quota della popolazione scolastica straniera è composta esclusivamente da paesi a forte pressione migratoria, elemento che ci conferma, come afferma E. Pugliese, che: «l'Italia è investita da un intenso processo di aumento dei movimenti di popolazione non dovuti solo a motivi economici. Al flusso migratorio verso il nostro paese partecipano sia persone provenienti da paesi a forte pressione migratoria sia persone provenienti da paesi a scarsa pressione migratoria, cioè da paesi ricchi. Va da sé che si tratta di componenti diverse, e tuttavia esse sono espressione di uno stesso processo di incremento degli scambi economici e culturali a livello internazionale<sup>33</sup>».

### 2.3 I MINORI STRANIERI IN FAMIGLIA

#### *I minori ricongiunti*

In Italia quello dei ricongiungimenti è un fenomeno che negli ultimi anni ha acquisito una considerevole importanza, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, come è stato illustrato nel paragrafo precedente. La conseguenza più immediata di questo fenomeno è la crescita del numero di famiglie straniere. Come è stato stimato: «in meno di otto anni, il numero di famiglie con almeno un componente straniero è quasi triplicato, passando dalle 672 mila unità censite nell'ottobre 2001 al milione e 870 mila stimate al gennaio 2009<sup>34</sup>».

Fino al 2007, le richieste di ricongiungimento familiare più numerose sono state quelle delle famiglie romene, con una distribuzione sul territorio nazionale alquanto uniforme, ci sono poi casi locali, dove in base alle presenze di comunità radicate variano anche le richieste di ricongiungimenti.

Il ricongiungimento familiare o la formazione di una nuova famiglia cambia la prospettiva migratoria e avvia un processo di radicamento che implica il contatto e il coinvolgimento

dei servizi sociali e della scuola: *“negli ultimi 3 anni tutti i sensori ci fanno pensare che stanno crescendo le presenze di minori, adolescenti, pre-adolescenti delle comunità più radicate, che interpretiamo come segnali di una stabilizzazione di adulti che sono presenti da più tempo e che quindi ritengono di poter far arrivare i propri figli che hanno lasciato nel loro paese. (...) C'è una prevalenza di minori che hanno compiuto i primi anni di studio nei propri paesi e che sono stati facilmente collocati nel contesto familiare allargato.”* (Esperto, Torino<sup>35</sup>) Una delle motivazioni che sta alla base dell'emigrazione economica di donne e uomini è proprio quella di offrire un futuro migliore ai propri figli e quindi di farli studiare, garantendo loro un percorso di studi promozionale e positivo. Il ricongiungimento rappresenta dunque l'opportunità di miglioramento, di crescita sociale. Tale processo investe le comunità nazionali che si stanno stabilizzando *“penso soprattutto ai romeni, o ai peruviani che chiamano i propri figli in una fase in cui si pensa che possano intraprendere una scuola superiore che permetta di intraprendere un mestiere o di andare a lavorare nel nostro contesto, che è quello che fa sì che si prenda una decisione che fin quando erano più piccoli si poteva invece rimandare”* (Esperto, Torino).

Si tratta per lo più di bambini e bambine, di ragazzi e ragazze che arrivano in Italia dopo aver compiuto alcuni anni di scolarizzazione nel paese di provenienza, quella che in letteratura viene menzionata come generazione 1.5<sup>36</sup>, per significare una condizione di vita sospesa tra legami diversi. Questi giovani non hanno scelto in prima persona di emigrare, non hanno scelto se e quando partire, ma sperimentano una frattura tra un prima e un dopo l'emigrazione. Migrare nell'infanzia o nell'adolescenza è un'esperienza critica, infatti almeno nella prima fase c'è una riduzione degli spazi vitali, i ragazzi ridiventano piccoli, la migrazione comporta un processo di regressione inevitabile. Le “fratture” sono su più piani: emotive, identitarie, linguistiche e affettive: *“è evidente che un bambino che arriva e si stabilisce così d'emblée è molto più schiacciato non solo per il banale fattore linguistico, ma anche rispetto agli approcci culturali, all'organizzazione del tempo e dello spazio, alle modalità di vita”* (Esperto, Napoli<sup>37</sup>). Il ricongiungimento per questi ragazzi è un evento affettivo cruciale, comporta la rottura con i parenti con cui si stava nel paese d'origine, soprattutto i nonni, con i quali spesso sono cresciuti, con i coetanei, molto spesso considerati gli amici “veri”. Sono ragazzi che hanno già sperimentato sentimenti di nostalgia, per la famiglia allargata, per la scuola e i loro compagni, per i paesaggi, le abitudini.

Ma in quale modo i ragazzi che si ricongiungono ed i genitori ricongiunti vivono questo evento, segnato da sentimenti di perdita, separazione, attesa di un nuovo incontro da un lato e acquisizione di un ruolo genitoriale probabilmente esercitato solo nelle prime fasi di vita dei propri figli? Vi sono degli elementi che possono riattivare o provocare situazioni di vulnerabilità che i nostri testimoni osservano e descrivono, dispositivi che possono invece facilitare la ricomposizione affettiva e progettuale del nucleo familiare e sostenere l'elaborazione di un nuovo modo di vivere insieme, negoziato e condiviso: *“L'elemento di straordinaria importanza dove, al di là delle parole con cui si ammanta sempre, è il discorso della famiglia, e si tratta dei sostegni ai genitori, ai gruppi di genitori di ragazzi. Di esperienze di ascolto, di incontro con le istituzioni che vanno al di là delle umiliazioni, delle incomprensioni, poiché non si risponde ad un modello familiare autoctono.”* (Esperto, Torino) I supporti di riconciliazione familiare, di mediazione linguistico culturale coadiuvano i genitori nel riuscire ad esercitare il proprio ruolo genitoriale e li sostengono nel loro rapporto con le istituzioni scolastiche o con i servizi sociali.

Questi strumenti di supporto sono tanto più necessari quanto più l'età in cui avviene il ricongiungimento aumenta. Al momento dell'arrivo sono facilitati i bambini più piccoli, non ancora socializzati o scolarizzati nel paese d'origine, *“i pre-adolescenti e gli adolescenti, soprattutto romeni, che negli ultimi tre anni sono aumentati in maniera esponenziale, hanno maggiori difficoltà linguistiche, problemi scolastici, reticenze a staccarsi dal mondo di provenienza e anche resistenze affettive, nonché manifestazioni*

*di rifiuto.”* (Esperto, Napoli). Anche le modalità di preparazione della partenza e della permanenza, attraverso il coinvolgimento del minore nel progetto, nella prefigurazione della sua vita altrove: *“per i minori questo è il nodo, devono ricostruirsi un'identità tra due tensioni che sono evidentemente forti”* (Esperto, Torino). E questo si unisce al fatto che le “ricomposizioni familiari” avvengono in un'epoca in cui la società non è tesa a un tono di disponibilità e accoglienza e arrivano in un contesto in cui l'atteggiamento più diffuso è un atteggiamento di ostilità se non di vera e propria esclusione e discriminazione.

Dunque il più delle volte queste dinamiche avvengono all'interno della scuola che si confronta con questo problema e con le luci e le ombre delle istituzioni scolastiche, nonostante molte siano le scuole, gli insegnanti, le associazioni che hanno preso questo compito in maniera molto seria, a volte sostenuti in molti contesti locali *“e quindi certamente queste difficoltà sono affrontate a livello locale, per quanto lo possano essere quando c'è un approccio di sistema discriminatorio come in questo periodo, in cui la scuola sta perdendo in termini di risorse e di investimenti”* (Esperto, Torino).

### ***I minori nati in Italia, le seconde generazioni***

«Di anno in anno, per effetto dei nuovi nati (e dei ricongiungimenti familiari) aumenta il numero delle seconde generazioni. Vi è un nocciolo duro di adolescenti e giovani, nati in Italia o arrivati prima dell'inizio della scuola dell'obbligo alla fine degli anni Ottanta (o agli inizi degli anni Novanta). Avanguardie dei futuri cittadini italiani, esponenti della generazione dei “giovani cosmopoliti”, ragazzi e ragazze di origine straniera<sup>38</sup>». Dal capitolo in merito alle fonti statistiche si legge che i nati in Italia nel 2009 da genitori stranieri sono stati 72.472, come già è stato evidenziato il dato conferma la stabilizzazione degli immigrati, in molti casi dunque ci troviamo ormai di fronte a contesti familiari con alto capitale sociale e culturale, quel capitale che permette ai ragazzi di essere abili nella lettura e nella “traduzione” di codici interpretativi appartenenti a contesti diversi e di saperli utilizzare bene. *“È evidente che non c'è una definizione univoca di seconda generazione, certo è che ormai i nati in Italia sono moltissimi anche solo rispetto a cinque anni fa. E questo comporta dei vantaggi, una serie di stimoli e percezioni che sono intimamente connesse con il nostro modo di vivere”* (Esperto, Napoli).

Per affrontare il discorso sulla seconda generazione le testimonianze raccolte parlano di *seconde generazioni* al plurale, infatti *“questi ragazzi rispetto ai coetanei italiani fanno riferimento ad universi di gusti e preferenze condivisibili addirittura su un piano internazionale, se non globale.”* (Operatore sociale, Roma<sup>39</sup>) Essi si considerano contemporaneamente appartenenti a più comunità differenti. Di fatto i testimoni ascoltati a riguardo fotografano una realtà eterogenea, per provenienze e per collocazioni geografiche: marocchini, rumeni, cinesi, albanesi e filippini, a queste nazionalità appartengono le seconde generazioni più consistenti. Dunque una pluralità di contesti e di riferimenti, che come sottolinea un testimone *“danno luogo a modalità e dinamiche differenti, delineando percorsi più o meno articolati e segmentati difficilmente inseribili in un contesto di integrazione lineare”* (Esperto, Torino). Dunque ci siamo interrogati su questioni importanti quali le differenze dei modelli educativi, i differenti risultati nei livelli di scolarizzazione raggiunti e l'inserimento nel mercato del lavoro.

Sul primo tema, i testimoni concordano sul fatto che le seconde generazioni hanno dei compiti di sviluppo più complessi dei loro coetanei autoctoni, devono costruirsi una nuova identità in una situazione di indefinita provvisorietà *“si può capire come questi ragazzi e per molti aspetti, con le loro specificità queste ragazze, debbano affrontare un mix di problematilità e di difficoltà che spiega anche alcuni fenomeni più visibili.”* (Esperto, Napoli). Tutti i testimoni concordano nell'affermare che le seconde generazioni non riscontrano grandi difficoltà nell'assunzione di modelli comportamentali e sistemi valoriali comuni ai loro coetanei italiani, salvo alcune rarissime eccezioni in cui il processo

di identificazione nella propria appartenenza richiede l'acquisizione di segni distintivi. A conferma di questo citiamo una recente ricerca che affronta con domande specifiche questo tema che evidenzia come, in questo processo di identificazione delle seconde generazioni, le ragazze siano più emancipate dalla loro cultura di origine e dunque meno riluttanti al cambiamento, per cui secondo alcuni autori assumono al ruolo di «staffette del cambiamento»<sup>40</sup>.

L'ambito scolastico rappresenta la sfera sociale in cui ha luogo il processo di scelta identitaria e nella scuola si determinano gli esiti dell'amalgama tra il «modello educativo» genitoriale e il modello italiano. Sul tema delle aspettative scolastiche invece le seconde generazioni pongono grandi aspettative, sia genitori che figli «puntano molto sulla scuola italiana come veicolo per il riscatto sociale; (...) la scuola interclassista italiana è un vero *melting pot* interculturale»<sup>41</sup>. Ma si rilevano due problematiche molto importanti che vanno in direzione contraria a queste aspettative, il primo problema è che il numero dei respinti è direttamente proporzionale al livello scolastico. Cioè ci sono più respinti man mano che si passa ai livelli di istruzione superiori<sup>42</sup>. L'altro grande problema è costituito dalla scelta dell'indirizzo scolastico dopo il compimento dell'obbligo: «è evidente che molti ragazzi preferiscono iscriversi a delle scuole professionalizzanti, che possano portare più facilmente ad accedere al mondo del lavoro» (Operatore sociale, Roma). Anche dai dati del già citato Rapporto MIUR, risulta evidente una segregazione degli stranieri negli istituti professionali. L'azione combinata di questi due elementi nell'inserimento scolastico delle seconde generazioni potrebbe comportare l'aumento dei rischi di marginalizzazione di questi nuovi italiani soprattutto nell'accesso al mercato del lavoro. È evidente che le condizioni lavorative e di prospettive nel futuro, cioè i destini delle seconde generazioni sono influenzati fortemente da un intreccio tra politiche sociali, politiche scolastiche e politiche di immigrazione.

## 2.4 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è divenuto negli ultimi dieci anni sempre più consistente dal punto di vista numerico, generando preoccupazione, da un lato per il peso che questo ha determinato sui sistemi di accoglienza locali, dall'altro per l'effettiva tutela dei loro diritti di minori, spesso in condizione di forte vulnerabilità. Questa vulnerabilità è accentuata dalla condizione di minore solo senza adulti di riferimento, esposto a molteplici rischi che possono riguardare tanto la salute e l'integrità psicofisica, quanto le reali opportunità di sviluppo ed educazione, il possibile coinvolgimento in situazioni di sfruttamento in attività delinquenti e di assoggettamento da parte di organizzazioni criminali.

Oggi possiamo affermare che la presenza di minori non accompagnati costituisce un'espressione caratteristica dei flussi migratori: «Si tratta di un flusso abbastanza costante negli ultimi anni che ci conferma che si tratta di percorsi migratori caratterizzati da esigenze economiche e lavorative» (Vicepresidente CMS<sup>43</sup>), per questo fenomeno i primi anni del 2000 hanno rappresentato un punto di svolta per lo sviluppo di quello che si è poi configurato come un nuovo e specifico flusso migratorio. Secondo i dati del CMS, i minori non accompagnati presenti in Italia al 31 agosto 2010 erano 4.866.

Diamo qui conto delle informazioni fornite dal CMS, riguardanti le nazionalità e il sesso dei minori interessati, come evidenziato nel precedente rapporto «i recenti dati diffusi dal Comitato sulla base delle segnalazioni ricevute non possono considerarsi esaurienti»<sup>44</sup>, perché il Comitato è competente solo per i minori stranieri non accompagnati non comunitari; perché non elabora la presenza di alcuni gruppi, per esempio dei richiedenti protezione internazionale; perché non tutte le autorità competenti sul territorio effettuano le segnalazioni ed infine perché non tutti i minori stranieri non accompagnati hanno contatti con le istituzioni.

La caratteristica che contraddistingue in maniera più netta il fenomeno sin dal suo primo manifestarsi (circa una decina di anni fa) in Italia è la sua mutevolezza dal punto di vista delle nazionalità dei minori, «nel 2000, per esempio si trattava di un fenomeno caratterizzato dagli ingressi di minori albanesi, marocchini e in parte romeni, con una presenza che sul totale abbracciava quasi il 70% della popolazione dei minori stranieri non accompagnati.» (Vicepresidente CMS). Alcune variabili sono rimaste invece sostanzialmente le stesse, «se prendiamo la variabile età è un fenomeno che ha sempre riguardato prevalentemente il 17enni» (Vicepresidente CMS). Questo elemento, secondo il CMS, avvalorava la loro ipotesi che quella dei minori sia una migrazione di «riserva» per l'immigrazione adulta che invece presenta più problematiche; in tal senso «il minore, se riesce nel suo percorso migratorio, può portare reddito e diventare migrante economico» (Vicepresidente CMS), avendo accesso ad una serie norme che ne tutelano fortemente il percorso.

Lo scenario delle nazionalità ha subito delle significative modifiche «quando è iniziato il periodo degli sbarchi: il Marocco ha continuato ad essere presente, l'Albania si è ridotta notevolmente - rimanendo ad un livello di emigrazione strutturale - Iniziano ad arrivare minori dall'Afghanistan, da alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana, e di tutte quelle cittadinanze al limite con la richiesta d'asilo.» (Vicepresidente CMS). Presenze nuove che hanno determinato richieste diverse nella gestione da parte dei servizi che hanno modificato le caratteristiche degli interventi.

L'altro grande cambiamento di scenario nello stesso periodo ha riguardato l'ingresso della Romania e della Bulgaria in UE, in una fase cruciale in cui «al 31 dicembre del 2006 il CMS registrava circa 2000 presenze di minori romeni che rappresentavano circa il 40% sul totale dei minori segnalati.» (Vicepresidente CMS). Attualmente i minori neo-comunitari<sup>45</sup> che arrivano in Italia «non sono più segnalati al CMS e a nessuna altro organo centrale (...). È evidente come per il 2007 si registri un decremento sul totale dei minori del 29,6% (pari a -2.327 minori)<sup>46</sup>, dunque nella fotografia delle nazionalità non compaiono ma «è evidente che invece si tratta della maggioranza dei minori non accompagnati, anche se dal 2007 non rientrano più in questa definizione normativa» (Esperto, Roma<sup>47</sup>). La fotografia ritrae invece una situazione con provenienze principalmente dall'Afghanistan 16,2%, dal Marocco 14,3%, dall'Egitto 10,4%. L'80% dei minori migranti sono maschi e con un'età compresa tra i 15 e i 17 anni, ma in alcuni casi l'età si abbassa fino a 11-12 anni e perfino a 7 anni.

I luoghi di sbarco<sup>48</sup> continuano a rappresentare delle zone di passaggio e di transito verso le mete più ambite del nord Italia, o come nel caso dei minori afgani, del nord Europa, «per questi giovani migranti a volte l'arrivo in un paese è il frutto di adattamenti progressivi e di opportunità che via via si palesano durante il viaggio.» (Esperto, Napoli). Ma i testimoni concordano nell'affermare che «l'evoluzione delle tecniche di informazione da parte dei minori hanno un peso anche in termini di opportunità e conoscenze di un posto.» (Vicepresidente CMS). Il processo informativo ha avuto inizio nel paese di partenza, in particolare per i ragazzi provenienti dal Marocco, o dall'Albania, l'immigrazione è già un fenomeno storico consolidato e in questo senso c'è un immaginario sociale, una mappa di riferimenti e appoggi (dalle reti nazionali, ai servizi sociali locali), il «lavoratore immigrato» è una componente familiare, per cui la sua storia i suoi racconti sono un riferimento nella mappa mentale del giovane migrante.

Questi giovani migranti si aspettano dunque un riscatto, un miglioramento, sono alla ricerca di nuove opportunità lavorative, ma anche di emancipazione, nutrita dalla tipica curiosità adolescenziale. Cercano quindi, nuovi modelli di vita e di consumo, e «questo è soprattutto realizzabile per coloro che presentano caratteristiche legate alla vicinanza: se pensiamo ai giovani romeni si tratta infatti di ragazzi già socializzati al nostro paese sia attraverso esperienze dirette che attraverso i racconti delle esperienze di ritorno.» (Esperto, Roma). Il testimone evidenzia un aspetto importante della migrazione romena, la fragilità dei più giovani sembra essere determinata dalla percezione di poter accedere ad

una forma di riscatto sociale con una certa facilità ed immediatezza a causa della facilità con cui è possibile espatriare. In una recente ricerca sui gruppi domestici romeni in Italia, a proposito del ruolo della famiglia nella migrazione dei più giovani, l'autore sottolinea che «la migrazione è diventata per la maggioranza dei giovani la condizione necessaria per rendersi autonomi dalla famiglia d'origine (...)». Alcuni legami sono stati indeboliti, altri sono stati adeguati ai nuovi contesti<sup>49</sup>.

## 2.5 I MINORI STRANIERI VITTIME DI TRATTA

Alcuni minori, sia maschi che femmine, sono inseriti in ambiti di sfruttamento, anche attraverso il coinvolgimento in attività illegali soprattutto nelle grandi aree metropolitane italiane<sup>50</sup>. Nel contesto della prostituzione coatta femminile sono più frequentemente coinvolte le minori rumene e nigeriane, elemento, quello della nazionalità, che varia anche in base alle zone di insediamento.

I dati del Dipartimento per le Pari Opportunità ci portano ad affermare che mentre gli altri gruppi maggiormente coinvolti nella prostituzione coatta - a partire dal 2004 - tendono ad affievolire la propria consistenza numerica presso i servizi dedicati, quello romeno e quello nigeriano, invece, registrano una variazione incrementale nel primo caso del 73% e nel secondo del 25%.

La variabile età rende questi gruppi nazionali ancora più vulnerabili e facili da suggestionare all'interno di contesti culturali ed economici, quelli di provenienza, in cui convivono non scève da contraddizioni, aspirazioni e tendenze ad accedere al mondo occidentale e, come nel caso delle minori nigeriane, a credenze magico - religiose appartenenti alla antica cultura locale. Nel caso delle minori nigeriane, attraverso pratiche rituali sincretiche, reinventate allo scopo di suggestionarle, le organizzazioni criminali composte dalle *maman*, e da altri complici, trasformano il progetto migratorio economico, in un progetto di sfruttamento sistematico e capillare che trova nei contesti di approdo e nella criminalità locale italiana facili "sponde" di collegamento: *"la fuoriuscita da questo reticolo di sfruttamento risulta essere per le minorenni molto complessa."* (Esperto, Roma). Entrano infatti in gioco diversi fattori: quello economico, che implica il coinvolgimento dei familiari delle vittime; quello morale, in cui anche e soprattutto le ragazze si sentono di dover rispettare gli accordi pattuiti, e infine quello psicologico, in cui entrano in gioco le relazioni familiari<sup>51</sup>.

Nel caso delle minori romene, lo scenario dello sfruttamento è completamente differente, rispetto solo a tre anni fa, infatti sono aumentati i casi di adolescenti romene che non vogliono rinunciare a questa forma di guadagno ed "emancipazione" dalle proprie famiglie. Si tratta di giovani ragazze, la cui età va dai 15 ai 18 anni, che provengono dalle zone rurali della Romania, in cui alle situazioni di marginalità sociale spesso si uniscono casi di abuso sessuale da parte di familiari e uso di alcol e sostanze stupefacenti. Per queste giovanissime donne l'espatrio è una scelta di emancipazione dal contesto familiare. Questo ha comportato un cambiamento di prospettiva che deriva anche da *"una modifica di approccio da parte degli sfruttatori che alle minacce, agli abusi e alle violenze hanno sostituito l'attrattiva del denaro e l'illusione di una maggiore libertà di movimento e di scelta."* (Esperto, Roma). Per queste ragazze l'opzione del permesso di soggiorno non è più appetibile essendo divenute neo-comunitarie, e per i servizi a bassa soglia è diventato ormai impossibile entrare in contatto con loro con tutto quello che questo comporta in termini di riduzione del danno e accesso ai diritti<sup>52</sup>. Inoltre per questa fascia di minori o provenienti da altri paesi dell'est Europa «quali l'Ungheria, la Moldavia e la Bulgaria (...) molti operatori rilevano ancora la prostituzione *indoor*, cioè al chiuso, ma più come alternativa per evitare che le ragazze siano fermate e multate dalle forze dell'ordine mentre si prostituiscono per strada<sup>53</sup>».

All'interno del fenomeno della tratta sono riconducibili altre attività devianti o illegali e accattonaggio in cui i minori sono sfruttati, nel Final Report del Progetto AGIS *"Development of a child rights methodology to identify and support child victims of trafficking"* vengono classificati gli ambienti in cui si determina lo sfruttamento, i metodi di reclutamento, l'organizzazione del viaggio e le forme di sfruttamento. Il rapporto evidenzia, come peraltro mostrano anche altre ricerche sulla tratta<sup>54</sup>, una sorta di specializzazione dei mercati di sfruttamento in base alle provenienze dei minori stranieri, per cui i minori provenienti dall'Africa sub sahariana, e dal nord Africa sono sfruttati nello spaccio di sostanze stupefacenti, ed alcuni di loro sono gravemente sfruttati nei lavori agricoli e/o negli allevamenti intensivi come anche gli adolescenti che provengono dall'India e dal Bangladesh. Questi minori differenti per provenienze e per età, vengono reclutati e costretti allo spaccio, all'accattonaggio o al lavoro gravemente sfruttato, da singoli individui che gestiscono tutti i loro proventi. Il rapporto mette in evidenza quanto il tipo di sfruttamento dipenda dalla «natura della relazione tra l'adulto e il minore, che può risultare da una situazione di tratta, da vari gradi di sfruttamento o da semplici atti di complicità in cui l'adulto non esercita un particolare controllo sul minore<sup>55</sup>».

Sotto il profilo dell'intervento da attuare e della tutela giuridica da apprestare al minore, spesso molti di essi non usufruiscono della tutela riconosciuta dall'art. 18 T.U. Immigrazione, in quanto i servizi sociali o le forze dell'ordine inviano gli interessati in strutture per minori non accompagnati e lì viene loro fornita la tutela giuridica propria dei minori stranieri. Viene pertanto rilasciato loro un permesso per minore età o, nel migliore dei casi, per affidamento, senza che tuttavia si persegua la strada del permesso per motivi umanitari, che offre maggior tutela e stabilità soprattutto rispetto al primo, suscettibile di essere convertito, alla maggiore età, soltanto previa sussistenza di una serie di requisiti (art. 32 comma 1 bis). *"Tra l'altro, si è rilevato, questo approccio risulta pericoloso in quanto spesso se ne favorisce il rientro in patria o in famiglia senza valutare se il minore sia stato vittima di tratta e quindi con il possibile coinvolgimento anche della rete familiare"* (Esperto, Roma). Inoltre, anche nei casi in cui la normativa prevede delle procedure di regolarizzazione, come nel caso del rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale per chi abbia commesso un reato durante la minore età, ed abbia espiato la pena detentiva (da intendere in senso estensivo) ed abbia partecipato ad un programma di reinserimento sociale - nella prassi, tale strumento non viene utilizzato<sup>56</sup>.

TABELLA 9 - PAESE DI PROVENIENZA E CONSISTENZA NUMERICA DELLE VITTIME DI TRATTA IN ETÀ MINORILE INSERITE IN PROGRAMMI DI PROTEZIONE SOCIALE (PERIODO 2000-2007, AVVISI 1-7)

AREE GEOGRAFICHE E PAESI	AVVISO 1 (2000-01)	AVVISO 2 (2001-02)	AVVISO 3 (2002-03)	AVVISO 4 (2004-05)	AVVISO 5 (2004-02)	AVVISO 6 (2005-06)	AVVISO 7 (2006-07)	TOTALE
	v.a.	v.a.						
Africa, di cui:	13	15	12	30	44	76	33	223
Nigeria	(13)	(13)	(7)	(23)	(31)	(53)	(25)	(165)
Altri paesi	-	(2)	(5)	(7)	13	(23)	(8)	(58)
Est Europa, di cui:	66	65	55	79	89	187	152	693
Albania	(34)	(29)	(9)	(8)	(2)	(12)	(5)	(99)
Romania	(15)	(25)	(32)	(63)	(80)	(161)	(145)	(521)
Altri paesi	(17)	(11)	(14)	(8)	(7)	(14)	(2)	(73)
Russia	-	1	-	-	-	-	5	6
Sud America	-	-	3	-	-	-	4	7
Altri paesi	8*	-	-	9	6	3	4	30
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>81</b>	<b>70</b>	<b>118</b>	<b>139</b>	<b>266</b>	<b>198</b>	<b>959</b>

Fonte: Elaborazione di PARSEC su dati del Dipartimento per le Pari Opportunità

**I minori stranieri richiedenti protezione internazionale**

I rifugiati presenti in Italia alla fine del 2009 erano circa 55.000. Nel 2009 le persone accolte dallo SPRAR<sup>57</sup> sono state 7.845<sup>58</sup>, tra richiedenti e titolari di protezione internazionale. «Il 2009 è stato influenzato sostanzialmente dalle vicende dell'anno precedente, quando fu registrato un rilevante numero di arrivi sulle coste italiane, che vide protagonisti ben oltre trentamila richiedenti asilo provenienti principalmente dall'Africa<sup>59</sup>». Nel 2009 la maggior parte delle istanze è stata presentata da cittadini in fuga dall'Africa e da due paesi asiatici, in particolare: Somalia (1.177), Eritrea (1.099), Afghanistan (1.092), Nigeria (813), Costa D'Avorio (420), seguite dall'Iraq (393). Delle domande presentate ed esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2009, circa il 50% dei richiedenti ha ottenuto una qualche forma di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria)<sup>60</sup>. Tra i beneficiari dello SPRAR, i minori sono stati 1.128 rappresentando così il 14% del totale. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale accolti nello SPRAR sono passati infatti da 31 nel 2006 a 197 nel 2007, fino a 409 nel 2008, per scendere a 320 nel 2009. L'evidente flessione di questa presenza è dovuta alla diminuzione degli sbarchi, ma le principali nazionalità dei minori stranieri non accompagnati accolti nei centri dello SPRAR nel 2009 rimangono le medesime, pertanto: Afghanistan (115 ossia 36%), Somalia (53 ossia 16%), Eritrea (36 ossia 11%), seguite da Costa D'Avorio e Nigeria (16 ossia 5%), Ghana (15 ossia 4,6%). È interessante notare quali sono state le fasce d'età dei minori che hanno beneficiato dello SPRAR, come evidenziato nella tabella 10.

**TABELLA 10 - MINORI BENEFICIARI SPRAR SUDDIVISI PER FASCIA D'ETÀ - ANNO 2009**

FASCIA D'ETÀ	TOT.	%	MASCHI	%	FEMMINE	%
0 - 5	635	8,1	327	51,5	308	48,5
6 - 10	180	2,3	101	56,1	79	43,9
11 - 17	313	4,0	223	71,2	90	28,8

Fonte: Banca dati Servizio centrale SPRAR

Come risulta evidente dalla lettura della tabella, la fascia d'età minorile maggiormente rappresentata è quella più bassa che riguarda i bambini e le bambine al di sotto dei 5 anni, che arrivano al seguito delle loro famiglie.

In aggiunta all'analisi degli accolti nello SPRAR per l'anno 2009 si ritiene utile dare alcuni cenni riguardo l'accoglienza nei primi quattro mesi del 2010. Nel primo quadrimestre 2010 «la rete SPRAR ha accolto 4.020 persone in massima parte di età compresa tra i 18 e i 40 anni, mantenendo quasi le stesse percentuali dell'anno precedente per quanto riguarda il genere: 74% uomini e 26% donne. Anche per le nazionalità degli accolti nei primi quattro mesi si riscontrano le stesse dell'anno precedente: Somalia, Eritrea, Afghanistan, Nigeria, mentre si rileva una lieve crescita di accolti provenienti dall'Iraq che momentaneamente occupano il quinto posto, occupato nel 2009 dalla Costa d'Avorio. I richiedenti protezione internazionale costituiscono il 46% del totale degli accolti, quindi rappresentano una percentuale minore rispetto al totale dei beneficiari titolari di una qualsiasi forma di protezione: protezione umanitaria (13%), protezione sussidiaria (26%), status di rifugiato (15%). Inoltre è utile sottolineare che il trend degli accolti è rimasto pressoché invariato rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, quando le persone accolte furono 3.925, quindi possiamo ragionevolmente pensare che alla fine dell'anno in corso avremo un numero di accolti in linea con quelli degli anni precedenti<sup>61</sup>».

Per quanto riguarda il sistema di presa in carico dei minori richiedenti asilo non accompagnati in Italia e negli altri paesi membri, diamo conto dei risultati del Rapporto

dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) raccolti in un documento di recente pubblicazione<sup>62</sup>. Basato sulle testimonianze di 336 minori e 302 operatori responsabili del progetto di assistenza in 12 paesi dell'Unione Europea, il rapporto riflette sulle metodologie e sugli strumenti necessari per rispondere ai bisogni dei minori richiedenti asilo e tutelare i loro diritti. I minori richiedenti asilo intervistati hanno tutti più di 14 anni e provengono da situazioni di conflitto o di persecuzione o sono fuggiti da forme di sfruttamento come quella sessuale o dall'estrema povertà.

Le interviste forniscono informazioni interessanti sulle loro provenienze - Afghanistan, Somalia, Angola, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea ed Iraq - ma soprattutto danno informazioni importanti sulle esigenze e sulle richieste di questi ragazzi. Mostrano che i loro diritti non sono sempre rispettati. Benché sotto le responsabilità degli Stati membri in cui si insediano ricevano cure e sostegni, spesso vivono in alloggi non adatti a loro, alcuni di loro vivono in stato di detenzione senza aver commesso alcun tipo di reato. In altri casi viene evidenziata la scarsa qualità delle cure mediche prestate, ed un gap, rispetto agli autoctoni, nella parità di accesso all'istruzione e alla formazione. Le loro esigenze religiose non sono sempre rispettate o soddisfatte, fino a giungere a veri e propri casi di discriminazione e maltrattamenti. Inoltre il rapporto evidenzia che spesso sono male e poco informati sulle procedure legali e le reali opportunità che hanno a disposizione. Le conclusioni del rapporto parlano chiaramente di un «sentimento di insicurezza e mancanza di protezione da parte dei bambini<sup>63</sup>».

## OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

### POLITICHE A FAVORE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA E POLITICHE DI CONTENIMENTO DELL'IMMIGRAZIONE: TRA CONTRADDIZIONE E DISCRIMINAZIONE

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

La contraddizione tra le politiche di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e quelle di controllo dell'immigrazione che si innesca a livello istituzionale mediante un mancato riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, ha ricadute più evidenti a livello dell'implementazione delle politiche di protezione del minore e soprattutto nell'effettivo godimento e fruibilità di tali diritti da parte dei minori stranieri. In altre parole, al minore straniero non viene negato tanto il diritto sancito dalla legge, ma piuttosto la politica di immigrazione può alzare sia i livelli di accesso ai diritti sanciti, agendo sui requisiti di ammissione, sia i meccanismi di erogazione dei benefici connessi a questi diritti. In questo modo, le politiche di immigrazione possono rendere più difficile l'accesso e la fruibilità di questi diritti da parte del minore e della sua famiglia. Senza contare le ricadute che questi cambiamenti possono avere in merito al clima culturale intorno alla questione dell'immigrazione, *“devo dire che su questo clima io ho interrogato anche il Tribunale per i minorenni dove le cose non sono più quelle di pochi anni fa, anche in contesti che erano un luogo di elaborazioni coraggiose. Oggi sta prevalendo un atteggiamento di rispetto rigoroso della norma, se parliamo di tutti gli adolescenti stranieri, oggi è chiaro che non si può separare il loro destino dal destino degli adulti, cioè che i dispositivi che possono favorire l'integrazione degli stranieri in generale e altri invece che possono ostacolarli hanno delle ripercussioni forti sui minori”* (Franco Prina, Università di Torino). Laddove anche in presenza di norme restrittive si sperimentavano letture ed opzioni volte a facilitare il minore straniero, oggi si sostituisce una lettura dominante del fenomeno che non lascia spazio ad interpretazioni più aperte. Questa tensione tra le norme di protezione del minore e le politiche di contenimento dell'immigrazione è stata messa in luce dagli ultimi dispositivi legislativi adottati in materia di immigrazione irregolare.

La Legge n. 94/2009 ha introdotto nell'ordinamento italiano la nuova figura del reato di immigrazione clandestina. Si tratta propriamente di una contravvenzione per la quale è prevista la sanzione pecuniaria (minimo € 5.000,00 massimo € 10.000,00) o la sanzione sostitutiva dell'espulsione. A seguito di questa legge, nel Testo Unico sull'Immigrazione e la condizione dello straniero, è stato introdotto l'art. 10 bis che prevede due tipi di condotta illecita: l'ingresso in violazione delle norme del T.U. e il trattarsi in violazione delle stesse norme.

Con particolare riguardo alla figura del minore straniero non accompagnato, dall'entrata in vigore della L. 94/2009 emerge - ancora una volta - l'immagine di un paese dove «prassi, opinioni e filoni interpretativi sono in pieno divenire<sup>64</sup>». La ricognizione effettuata su sei città, a sei mesi dall'entrata in vigore, ha confermato nuovamente la poliedricità della realtà italiana, conseguenza della mancanza di un quadro coerente sul fronte della gestione locale del fenomeno. La rilevazione ha evidenziato conseguenze e criticità che si diramano su diversi piani. A cominciare dall'interpretazione degli artt. 10 bis e 32 del D. Lgs. 286/98 e dell'art. 61 bis c.p. in riferimento ai minori stranieri non accompagnati. Il reato di ingresso e soggiorno illegale e l'aggravante dell'irregolarità vengono contestate solamente in alcune città, così come differenti prassi di applicazione vengono utilizzate con riferimento alla normativa sulla conversione del permesso di soggiorno in un'altra misura. Dunque la condizione giuridica del minore straniero non accompagnato cambia in maniera sostanziale a seconda della città in cui avviene il suo percorso di inserimento.

Sempre in tema di minori stranieri non accompagnati a riguardo dei percorsi di integrazione per coloro che abbiano superato i 18 anni, un intervistato fa notare che: *“per favorire la partecipazione dei minori stranieri, in particolare quelli non accompagnati, a progetti di integrazione e di inserimento sociale, è fondamentale che il sistema di welfare locale possa offrire loro una prospettiva di permanenza regolare in Italia anche dopo il compimento dei 18 anni. L'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno alla maggiore età spinge infatti molti minori a non partecipare a progetti di integrazione e a restare o tornare nella clandestinità”* (Mohamed Tailmun - Operatore sociale, Roma). Dunque la Legge n. 94/2009 ostacola di fatto la prosecuzione dell'integrazione nell'imporre come condizione per la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età la permanenza di almeno due anni sul territorio italiano.

La discrepanza tra quanto è riconosciuto dalla legge e quello di cui può effettivamente arrivare a godere il minore straniero è accentuata dalle diverse implementazioni locali della normativa nazionale, che vedono il minore straniero essere destinatario di diversi interventi. Nonostante in alcuni contesti locali - come Milano, Venezia, Napoli<sup>65</sup> - dove si sono ormai consolidate delle prassi di proseguimento dei percorsi di integrazione fino ai 21 anni, si dia la possibilità ai giovani utenti di ottenere i documenti ed essere inseriti nel mercato del lavoro, gli interventi mantengono una disposizione nazionale a macchia di leopardo, tanto che «nelle altre città è molto forte la preoccupazione che i minori, disincentivati, fuggano dalle comunità di accoglienza e trovino sostentamento in circuiti illegali di sfruttamento o nell'ambito del lavoro irregolare<sup>66</sup>».

Questa situazione può favorire l'innescio di percorsi di ingresso nelle aree dell'irregolarità e il coinvolgimento in attività illegali. Mentre *“l'esperienza ci ha mostrato che offrendo ai minori la possibilità di inserirsi in percorsi di inserimento che prevedano anche la prospettiva di una permanenza regolare dopo i 18 anni, questi ultimi accettano di seguire un progetto di integrazione che preveda le diverse tappe: scuola, formazione e lavoro”* (Franco Prina, Università di Torino). Inoltre un altro testimone fa notare che *“i sistemi di welfare locali negli ultimi anni avevano investito su questa fase delicata di supporto dei neo-maggiorenni, con dispositivi di sostegno leggero (come le case appartamento ad esempio) ed oggi risulta molto disincentivante anche per le amministrazioni locali, vedere vanificati gli sforzi di elaborazione di nuove politiche sociali”* (Andrea Morniroli - Coop. Dedalus, Napoli).

Da più testimoni viene inoltre menzionato lo spettro dell'abbassamento dell'età in cui i minori espatriano. Si tratta di una conseguenza evidente delle politiche di restringimento della migrazione: le strategie migratorie familiari prevedono che a partire sia il più giovane della famiglia, nella maggior parte dei casi un maschio. Emblematico di questa situazione è il caso dei minori nord africani, il cui obiettivo è spesso quello di trovare una situazione lavorativa e dunque remunerativa che permetta di sostenere la famiglia nel paese di provenienza: *“Sono situazioni di difficile gestione anche per gli operatori sociali che lavorano con loro. Sono ragazzi che si percepiscono adulti, le famiglie, spesso numerose hanno puntato su di loro, non potendo contare sull'emigrazione di un padre o di una madre. Questi ragazzi non accettano la visione che noi gli proponiamo, spesso non accettano neanche i nostri operatori. E poi sul lungo periodo c'è il rischio di perderli, di vedere vanificati tutti gli sforzi quando percepiscono che non è sempre realizzabile la prospettiva della stabilizzazione”* (Andrea Morniroli - Coop. Dedalus, Napoli).

Rimane aperto il problema dell'accesso all'educazione, come evidenzia uno dei testimoni, *“si potrebbe avere il caso di genitori presenti in Italia illegalmente, quindi perseguibili d'ufficio, che all'iscrizione dei propri figli alla scuola dell'obbligo, potrebbero essere denunciati dalle autorità scolastiche”* (Andrea Morniroli - Coop. Dedalus, Napoli). Anche se l'istituzione scolastica rimane un contesto di forte accoglienza, *“le scuole e gli insegnanti hanno preso sul serio questo compito, e si va anche ben oltre la buona volontà dei singoli docenti o istituti, che benché messi a dura prova dai tagli, continuano ad essere dei contesti di sperimentazione audace e di grande integrazione”* (Franco Prina - Università di Torino), comunque il dispositivo dell'art. 10 bis del T.U. esercita un'influenza deterrente sia

nei confronti delle autorità scolastiche sia nei confronti dei genitori del minore straniero al momento dell'iscrizione scolastica. Infatti, si rileva un'inversione dell'andamento dei tassi di scolarità<sup>67</sup> del livello di istruzione primaria che dopo una crescita continua e stabile fino all'anno scolastico 2008/09, per la prima volta mostra una discesa nei valori.

Questo decremento segnala dunque un indebolimento dei processi di inclusione scolastica dei minori stranieri che potrebbe essere dovuto al fatto che il potere deterrente dell'art. 10 bis del T. U. sia manifestato in questa sede. In altre parole, i tassi di scolarità al di sopra del valore del 100% indicano chiaramente che tra gli iscritti al sistema scolastico italiano ci sono anche i minori stranieri irregolari, mentre una loro caduta al di sotto di questo valore induce a ritenere che ci sia una diminuzione delle iscrizioni dei figli di genitori stranieri presenti irregolarmente. Questo è vero soprattutto se si registra, contemporaneamente alla caduta dei tassi di scolarità, anche la crescita del numero dei minori stranieri residenti. Scontando che in Italia può iscriversi alla scuola dell'obbligo anche il minore straniero figlio di genitori irregolari, si può presumere che in seguito alla promulgazione della Legge n. 94/2009 questi genitori abbiano perlomeno delle remore in più ad iscrivere i loro figli a scuola.

Queste remore non sembrano essere definitivamente fuggite dall'articolo 6 del T.U. che, anche se esonera lo straniero dalla esibizione dei documenti di soggiorno allorché richieda prestazioni rientranti nell'obbligo scolastico, non si coordina con quanto prevede l'articolo 35 in materia di prestazioni sanitarie, il quale in casi simili prevede espressamente l'esonero da qualsiasi segnalazione all'autorità. Nell'ambito scolastico, dunque non è affatto chiara una situazione di generale e indiscriminato esonero dalla segnalazione all'autorità della irregolarità dei genitori stranieri. Questa mancanza inoltre produce comportamenti assai differenti da territorio a territorio. La non esplicita esenzione dalla denuncia dell'irregolarità della presenza dei genitori da parte delle autorità scolastiche offre la possibilità di differenti interpretazioni sia in senso restrittivo che in senso liberale di questa norma, per cui uffici scolastici regionali diversi possono comportarsi in maniera opposta pur restando nel rispetto della legge.

Dunque, in Italia lo straniero non-comunitario si trova in una situazione paradossale, per cui da un lato la legge gli impone il dovere di adempiere all'obbligo scolastico per i figli minori a prescindere dalla situazione giuridico amministrativa della propria presenza<sup>68</sup>. *“Con tutto quello che comporta anche in termini di vissuto sui ragazzi, che si sentono di far parte di un sistema che investe su di loro, sulla loro istruzione, sulla loro formazione e sviluppo. Un sistema che però li rifiuta.”* (Mohamed Tailmun - Operatore Sociale Roma). Dal lato opposto, la stessa legge costringe lo straniero non regolarmente presente a rivelare la condizione propria e della sua famiglia quali soggetti “clandestini”. Con il risultato di una espulsione dall'Italia per avere chiesto di adempiere all'obbligo di legge di dare istruzione ai propri figli. *“A rendere ulteriormente complicata la questione della scuola è anche intervenuta la Circolare del MIUR sul tetto massimo di minori stranieri del 30% nelle scuole. Si tratta di una questione che non vuole affrontare il problema, ma che crea un contraddittorio che agisce solo a livello di distorsione della comunicazione pubblica”* (Mohamed Tailmun - Operatore Sociale Roma).

Infine, occorre ricordare che in merito alle disposizioni dell'articolo 31 del T. U. che investono il Tribunale per i minorenni della competenza ad adottare i provvedimenti utili alla migliore assistenza del minore, inclusi gli atti necessari all'ingresso o permanenza del familiare ai provvedimenti di espulsione, essi sono temporanei e legati alle concrete esigenze di assistenza del minore. Terminate queste esigenze resterebbe oggettivamente accertata la condizione di irregolarità, con il conseguente avvio della procedura diretta all'espulsione che potrebbe riguardare anche il minore, unitamente ai suoi familiari. Anche se questa procedura non è affatto automatica, in quanto l'ordinamento italiano ammette l'ipotesi che le esigenze di assistenza del minore siano soddisfatte anche separatamente dalla famiglia di origine. Con il paradosso che in questi casi, l'esigenza di dare la necessaria assistenza e assicurare l'integrità del minore potrebbe condurre alla separazione dai genitori, con l'espulsione di questi ultimi e l'assistenza coatta al minore in stato di necessità.

A tale proposito si può citare una recente sentenza della Corte di Cassazione in merito a un ricorso di una cittadina nigeriana contro la Corte di Appello di Perugia la quale negava a questa cittadina l'applicabilità dell'articolo 31 del T. U., cioè non ne autorizzava la permanenza temporanea per l'interesse dei figli minori che venivano dati in affidamento temporaneo ad una famiglia italiana. La corte di Cassazione accoglie il ricorso della cittadina nigeriana, ritenendo che l'interpretazione del suddetto articolo 31 da parte della Corte di Appello di Perugia sia stata troppo restrittiva non postulando, questo articolo, «necessariamente l'esistenza di situazioni di emergenza o di circostanze contingenti ed eccezionali strettamente correlate alla sua salute potendo comprendere qualsiasi danno effettivo, concreto, percepibile ed obiettivamente grave che in considerazione dell'età o delle condizioni di salute ricollegabili al complessivo equilibrio psicofisico deriva o deriverà certamente al minore dall'allontanamento del familiare o dal suo definitivo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto<sup>69</sup>».

Si vede dunque come la continua produzione di norme nel campo di politiche di ingresso e di soggiorno possa produrre delle situazioni paradossali che portano alla limitazione dei diritti del minore, anche quando i provvedimenti delle politiche di immigrazione sono pensati per figure sociali completamente differenti dai minori stranieri, ossia per gli immigrati adulti.

Inoltre, come già evidenziato, l'implementazione delle politiche di protezione dei minori sono profondamente influenzate dalla specificità dei contesti territoriali in cui essi vivono. La stessa situazione paradossale illustrata in precedenza può trovare diverse soluzioni a seconda degli attori locali coinvolti. Questa differenziazione di offerta assume dei contrasti più significativi a livello di politiche sociali, questo è in parte imputabile alla Legge n. 328/2000<sup>70</sup> che ha dato una forte impronta territoriale ai servizi socio-sanitari italiani. L'implementazione di questa legge definisce una pluralità di comportamenti locali che possono finire per disegnare opportunità e destini diversi per i minori a seconda dei contesti in cui essi vivono.

Questo vale soprattutto nel delicato caso dei minori stranieri non accompagnati, dove il Rapporto 2009 dell'ANCI<sup>71</sup> in merito alle politiche attivate evidenzia che «gli interventi non organici e sistematici compiuti negli anni sulla materia dei minori non accompagnati hanno spesso reso incerto (...) il quadro giuridico di riferimento così come i servizi preposti si sono trovati sempre più repentinamente a far fronte agli effetti che i cambiamenti impongono sul loro operato, come recentemente accaduto a seguito della Legge n. 94/2009 in riferimento alle disposizioni sulla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età e alla contestazione del reato di ingresso e soggiorno illegale ai minori stranieri. La complessità intrinseca della materia, strutturalmente conosciuta solo da una decina di anni, e la molteplicità di competenze e di soggetti localmente coinvolti ha di fatto reso il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati una materia “sensibile” sulla quale le istituzioni, i servizi e il privato sociale rinnovano continuamente la domanda circa il modello d'intervento ottimale al fine di garantire tutela e protezione ai minori».

Questa pluralità di comportamenti locali ha implicazioni importanti anche sui servizi di scolarizzazione o di bassa soglia messi a disposizione da alcuni comuni per gli adolescenti definiti a rischio. Laddove si sono sviluppate attenzioni specifiche anche per il tempo che si trascorre fuori scuola, per esempio, *“con investimenti a livello delle aggregazioni spontanee, con educative di strada che intervengano quando tutti i ragazzi si trovano di fronte a quella mole di difficoltà identitarie, di scelta, è evidente che ci sia una spinta all'aggregazione tra pari, tra simili e anche aggregazioni tra italiani in difficoltà. Laddove le amministrazioni locali si rendono conto che c'è un'esigenza di incontro e di animazione e ascolto da parte di peer; di educatori, mediatori attraverso una varietà di presenze che escono dalle istituzioni e vanno in strada, nei bar dove i ragazzi si incontrano”* (Franco Prina, Università di Torino).



Foto: Davide Monteleone / Contrasto

**PARTE II**  
L'ACCESSO  
AD ALCUNI  
DIRITTI  
FONDAMENTALI

### 3. DIRITTO ALLA PROTEZIONE

Lo Stato italiano ha l'obbligo di assicurare la piena protezione di tutti i minori da ogni forma di abbandono, abuso, violenza e sfruttamento (artt. 19, 32, 34, 35 e 36 CRC). Come una vasta casistica bene illustra, i minori stranieri subiscono o sono a serio rischio di violazioni del loro diritto alla protezione.

In questo capitolo si esaminano alcuni degli aspetti maggiormente critici relativi alla protezione dei minori stranieri in Italia.

#### 3.1 ACCESSO AL TERRITORIO<sup>72</sup>

I minori stranieri non accompagnati non dovrebbero essere mai respinti in frontiera o rimpatriati prima che una valutazione del superiore interesse e dei bisogni di protezione sia stata effettuata per ciascun minore su base individuale.

Come già rilevato, nel 2008, la maggior parte delle segnalazioni di minori stranieri non accompagnati pervenute al Comitato per i minori stranieri (il 33% del totale) proveniva dalla Sicilia, e presso le comunità di accoglienza della regione risultavano presi in carico 1.468 minori, ovvero il 20,3% del totale nazionale. La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati accolti in Sicilia erano arrivati a Lampedusa: 1.994 tra il mese di maggio 2008 e il mese di febbraio 2009<sup>73</sup>. Come già rilevato<sup>74</sup>, a partire dai primi mesi del 2009 si è assistito a un drastico cambiamento nei flussi in arrivo via mare sulle coste siciliane e del sud Italia. Da marzo 2009 a febbraio 2010 sono giunti in Sicilia 278 minori stranieri non accompagnati dei quali solo 4 identificati a Lampedusa<sup>75</sup> e 113 da febbraio ad agosto 2010, tutti identificati a Porto Empedocle<sup>76</sup>.

Tale riduzione repentina è da attribuirsi sostanzialmente allo stravolgimento del sistema di gestione dei flussi migratori in ingresso a Lampedusa, fino a quel momento basato sul soccorso, l'accoglienza, l'identificazione e il successivo trasferimento di ciascun migrante nelle strutture previste sul territorio. Tale mutamento - iniziato già nel gennaio del 2009 con l'interruzione, per decisione del Ministero dell'Interno, del trasferimento dei migranti dal Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa verso altre strutture - è dipeso soprattutto dai rinvii in Libia operati dal Governo italiano a partire dal mese di maggio del 2009 di più di un migliaio di migranti intercettati in acque internazionali a sud di Lampedusa, tra i quali donne e uomini adulti e minori stranieri, principalmente non accompagnati, inclusi richiedenti asilo e rifugiati, e potenziali vittime di tratta, e dal pattugliamento congiunto delle coste libiche.

Queste operazioni risultano incompatibili con la normativa internazionale e nazionale vincolante per l'Italia, in particolare con il divieto di *refoulement*, che ogni Stato è tenuto a rispettare anche fuori dal proprio territorio, nei confronti dei minori non accompagnati (non solo richiedenti protezione internazionale), anche in considerazione delle loro esigenze primarie di sopravvivenza e sviluppo<sup>77</sup>. Come testimoniato da numerose organizzazioni internazionali, e come emerge dalle testimonianze dei migranti che sono riusciti ad arrivare in Italia, infatti, in Libia i migranti vengono sottoposti a trattamenti disumani e degradanti e non vengono protetti dal successivo rinvio verso un paese nel quale corrono il rischio di subire persecuzioni<sup>78</sup>.

Parole di condanna alla politica dei rinvii sono state espresse anche dal Comitato contro la Tortura del Consiglio d'Europa, che in un rapporto pubblicato nell'aprile 2010<sup>79</sup> ha affermato che tale politica viola il principio di *non-refoulement* e impedisce una valutazione su base individuale dei bisogni di protezione delle persone che tentano di raggiungere l'Italia attraversando il Mediterraneo, tra le quali vi sono anche minori e donne incinte. Il Comitato in questione esorta le autorità italiane "a rivedere in modo sostanziale e senza esitazione l'attuale prassi di intercettare migranti in mare, al fine di assicurare che tutte le persone all'interno della giurisdizione italiana - comprese quelle

intercettate al di fuori delle acque territoriali del paese da navi controllate dall'Italia - ricevano la necessaria assistenza umanitaria e sanitaria che le loro condizioni richiedono e che abbiano garantito l'effettivo accesso alle procedure e alle garanzie in grado di assicurare il rispetto del principio di *non-refoulement*".

Sempre con riferimento ai minori stranieri, siano essi o meno richiedenti protezione internazionale, che tentano di raggiungere l'Italia via mare, preoccupanti informazioni sono giunte, a partire dai primi mesi del 2009, con riferimento a respingimenti di minori di nazionalità afghana dai porti italiani sul mare adriatico (in particolare Ancona, Venezia, Bari e Brindisi) verso la Grecia, paese rispetto al quale più volte numerose organizzazioni internazionali hanno denunciato le violazioni dei diritti dei richiedenti asilo, tra le quali la detenzione sistematica dei minori stranieri non accompagnati, e contro cui la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione della normativa comunitaria in materia di asilo<sup>80</sup>.

Risulta a tale proposito poco chiaro il ruolo che FRONTEX (l'agenzia della UE avente il compito di coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati Membri in materia di controllo delle frontiere) avrà nell'ambito della gestione dei flussi migratori misti e della protezione dei minori stranieri in tale contesto. Nell'EU Action Plan sui minori stranieri non accompagnati (2010), la Commissione invita l'Agenzia a sviluppare e implementare un modulo di formazione per le guardie di frontiera su come identificare "situazioni particolarmente vulnerabili relative ai minori stranieri non accompagnati, ad esempio i minori vittime di tratta" e a fornire assistenza tecnica alle autorità di frontiera nei paesi terzi circa le misure legate alla gestione dei confini relative ai minori stranieri non accompagnati.

In ogni caso, l'Agenzia in questione ha di recente concluso un accordo con la EU Fundamental Rights Agency (FRA) avente l'obiettivo generale di rafforzare il rispetto dei diritti umani fondamentali nell'ambito della gestione delle frontiere e delle attività di FRONTEX<sup>81</sup>.

Resta infine preoccupazione la conclusione di un accordo con la Libia da parte della Commissione Europea nel mese di ottobre del 2010<sup>82</sup>. L'Accordo, avente per oggetto un'"agenda per la collaborazione in materia di migrazione", prevede - tra le altre - iniziative volte a rafforzare la capacità della Libia di prevenire tentativi da parte di migranti irregolari e trafficanti di violare i confini del paese, attraverso il pattugliamento congiunto dei confini sia marittimi che terrestri. L'Accordo prevede anche l'assistenza da parte della UE alla Libia nell'identificazione dei migranti al fine di individuare rifugiati e richiedenti protezione internazionale e a stabilire un sistema di asilo nel paese in linea con degli standard minimi. Delegando alla Libia tali responsabilità, l'Unione Europea aumenta il rischio di violazioni dei diritti umani dei migranti, in particolare dei minori, compresi quelli richiedenti protezione internazionale.

I dati del Ministero dell'Interno confermano un calo progressivo degli arrivi di minori stranieri non accompagnati sulle coste del sud-Italia (Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia), passati, secondo i dati, da 1.968 nel periodo gennaio-novembre 2008 a 112 nei primi 7 mesi (gennaio-luglio) del 2010.

Tuttavia, a fronte della complessiva suddetta diminuzione, un aumento del numero di minori stranieri (prevalentemente non accompagnati) è stato registrato in Puglia nei primi mesi del 2010. Sulla base dei dati raccolti da Save the Children Italia nell'ambito del progetto Praesidium, da gennaio ad agosto 2010 sono giunti sulle coste pugliesi 158 minori stranieri non accompagnati e 240 minori accompagnati. Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno risulta che nell'intero anno precedente, da gennaio a dicembre 2009, in Puglia sono invece giunti 109 minori stranieri giunti, dei quali 98 non accompagnati e 11 accompagnati, mentre nel 2008, da gennaio a dicembre, sono giunti in Puglia 127 migranti, tra cui 40 minori (il dato non distingue tra accompagnati e non).

A causa della natura relativamente “nuova” degli arrivi dei migranti via mare lungo le coste pugliesi (Salento), nei primi mesi dell'estate del 2010 sono state registrate carenze organizzative nella gestione del fenomeno. I migranti venivano infatti tenuti per ore in ambienti inadeguati dal punto di vista igienico-sanitario (parcheggi della Questura, garage della Guardia di Finanza). A seguito di un'intesa formale tra gli enti del privato sociale operanti in Puglia per l'assistenza ai migranti e la Prefettura di Lecce, il Comune di Otranto e le Forze dell'Ordine, è stato riaperto il Centro di Accoglienza “Don Tonino Bello” di Otranto; tale struttura è stata utilizzata come luogo di pronta accoglienza e ristoro per il tempo necessario alle procedure di identificazione (in media 10 ore), a seguito delle quali i migranti vengono trasferiti nei CIE o CARA se adulti e nelle comunità di accoglienza se minori non accompagnati. La struttura presenta alcuni elementi di base per garantire la prima accoglienza (bagni, docce, letti e distribuzione di viveri), tuttavia non prevedeva spazi dedicati ai minori non accompagnati e in generale era ancora carente di attrezzature necessarie (es. sedie e tavoli per consumare i pasti).

La situazione risulta ancora diversa nelle Marche, dove Save the Children Italia effettua attività di monitoraggio nelle comunità di accoglienza per minori a partire dal 2009 (senza intervenire direttamente nelle operazioni successive ai rintracci al porto di Ancona). Dalle informazioni raccolte dalle organizzazioni e dalle istituzioni che operano in tale ambito, risulta che l'arrivo dei minori via mare sulle coste adriatiche “è caratterizzato dall'utilizzo delle navi di linea in arrivo dalla Grecia [...] quale mezzo di trasporto in cui potersi nascondere per giungere sulle coste italiane. Di conseguenza siamo di fronte non a quelli che vengono comunemente chiamati ‘sbarchi’, mediante gommoni, pescherecci, ma all'arrivo in un porto commerciale di traghetti di linea [...], all'interno dei quali si trovano nascosti i migranti, [i quali] cercano rifugio all'interno dei tir che trasportano merci verso l'Europa ovvero all'interno dei bagagliai di auto o furgoni, o dentro a roulotte o carrelli tenda, o ancora, tentano di passare i controlli attraverso l'utilizzo di documenti falsi”<sup>83</sup>.

In particolare, la modalità di arrivo molto utilizzata dai minori afgani consiste nel nascondersi sotto camion o rimorchi, “nel ridottissimo spazio che c'è al di sopra dell'asse che unisce le ruote posteriori, rimanendo ‘appesi’ con una cinghia e sostenendosi con le braccia per lunghe ore, fino a quando l'autista non decide di fermarsi (solitamente in un'area di rifornimento lungo le principali arterie stradali che da Ancona portano sia verso il settentrione che verso il sud della nostra penisola”.

Sulla base dei dati forniti dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)<sup>84</sup>, tra gennaio e giugno del 2010 sono state rintracciate nel porto di Ancona 280 persone, delle quali 252 sono state rinviate verso il paese di provenienza della nave sulla quale viaggiavano (nella quasi totalità dei casi, si tratta della Grecia). I minori rintracciati risultano 51, dei quali 21 non accompagnati. Tale numero risulta inferiore a quello relativo ai minori non accompagnati rintracciati nel 2009 (64) e nel 2008 (80). Tuttavia, non è possibile affermare che vi sia stata effettivamente una diminuzione degli arrivi, poiché i rintracci vengono effettuati attraverso controlli “a campione” sulle imbarcazioni.

Con riferimento alle procedure di identificazione adottate a seguito dei rintracci nelle Marche, risulta che il tempo a disposizione per effettuarle sia in realtà molto ridotto. Di solito, tali procedure si svolgono nel tempo intercorrente tra l'attracco della nave e la successiva ripartenza, intervallo che risulta sia al massimo di tre ore. Risulta inoltre che i migranti non identificati come minori, compresi quelli riconosciuti maggiorenni a seguito di accertamento dell'età tramite un solo esame medico, la radiografia del polso - i cui limiti sono ampiamente documentati<sup>85</sup> - i quali non chiedono protezione internazionale, vengono imbarcati sulla nave con la quale sono arrivati e rinviiati al paese di provenienza.

**Pertanto Save the Children Italia raccomanda al Governo italiano:**

- di garantire il rispetto delle Convenzioni internazionali in materia di soccorso in mare, nonché di quanto previsto dalla normativa nazionale comunitaria e internazionale in

materia di divieto di respingimento, tutela delle categorie vulnerabili e obbligo di identificazione.

- di verificare le prassi adottate per la gestione degli arrivi via mare, individuando procedure corrette e standardizzate (anche in materia di accertamento dell'età) e garantendo uniformità di implementazione e, in particolare, di garantire informazioni adeguate ai migranti in arrivo prima dello svolgimento delle procedure di identificazione e procedere, per tempo, ad una rilevazione delle possibili strutture di accoglienza da allestire in caso di arrivi, verificando i relativi standard e il rispetto delle procedure adottate.
- di promuovere, nell'ambito dell'Accordo Italia - Libia, l'istituzione in Libia di un sistema di monitoraggio indipendente sulla conformità delle condizioni e delle procedure di accoglienza dei migranti e, in particolare dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico, agli standard previsti dalla normativa internazionale in materia, nonché di prestare particolare attenzione nell'ambito del monitoraggio, alle situazioni di detenzione e possibili violazioni dei diritti dei migranti e in modo specifico dei minori.

### 3.2. IDENTIFICAZIONE<sup>86</sup>

La fase dell'identificazione di un minore straniero riveste un'importanza essenziale nell'ambito del percorso di protezione. Diversi aspetti risultano rilevanti in questa fase, tra i quali: l'identificazione del minore in quanto tale; la verifica delle relazioni parentali, volta a stabilire se si tratti di un minore non accompagnato - e se vi sono familiari presenti nel paese; la ricerca di elementi di eventuale tratta o sfruttamento; e più in generale la valutazione su base individuale delle esigenze di protezione e del superiore interesse di ciascun minore.

In questo paragrafo affronteremo uno degli aspetti cruciali sopra richiamati, relativo all'identificazione del minore in quanto tale, ovvero l'accertamento dell'età<sup>87</sup>.

#### Accertamento dell'età

Essere identificato come minore costituisce il presupposto fondamentale affinché un minore straniero possa beneficiare delle misure di protezione previste dall'ordinamento italiano.

L'eventuale ricorso a procedure per accertare l'età di un minore straniero dovrebbe essere svolto in conformità con principi relativi alla tutela e promozione dei diritti umani fondamentali dei quali i minori sono titolari, così come sanciti principalmente dalla CRC, diritti che si applicano a tutti i minori senza alcuna forma di discriminazione. In particolare, al fine di perseguire il suo superiore interesse, nel caso in cui durante la fase di identificazione emergano dubbi fondati circa l'età dichiarata dal minore, delle chiare procedure operative standard per l'accertamento dell'età devono essere applicate sull'intero territorio nazionale.

Esami medico-scientifici per accertare l'età di un presunto minore devono essere utilizzati come *extrema ratio* e quando il ricorso ad altri mezzi (non dannosi per il minore e per i suoi cari, quali ad esempio le verifiche consolari, a meno che non si tratti di minori richiedenti asilo, o tali verifiche non possano essere altrimenti dannose per il minore e/o i suoi cari) non abbia dato alcun esito.

Nel caso di ricorso a esami medico-scientifici, è necessario assicurare che:

- il minore sia sempre informato, in una lingua che possa capire e in conformità con il suo grado di maturità, circa il fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami medici, i possibili risultati e le conseguenze che essi producono, e le

conseguenze di un eventuale rifiuto a sottoporsi a detti esami. È necessario ottenere il consenso informato ed esplicito da parte del minore e del suo tutore, che dovrebbe accompagnare il minore durante tutto il processo di accertamento dell'età, assicurando il conseguimento del suo superiore interesse.

- Le procedure per l'accertamento dell'età vengano messe in atto da professionisti esperti e indipendenti. Tali procedure devono prendere in considerazione fattori relativi allo sviluppo fisico e psicosociale del minore, nonché alla sua provenienza ambientale e culturale, ed essere eseguite nel pieno rispetto dei suoi diritti e della sua dignità, con modalità che siano il meno invasive possibili, derivanti dalle buone prassi esistenti a livello nazionale e internazionale.
- L'accertamento dell'età deve essere considerato come un processo che non conduce a risultati esatti né univoci ed è pertanto necessario che un margine di errore venga sempre indicato nel referto medico. Una copia del referto dovrebbe essere rilasciata al minore in una lingua che egli/ella comprenda.
- Fino al completamento del processo di accertamento dell'età, o in caso permangano dubbi circa l'età del minore anche dopo la perizia di accertamento, la minore età deve essere sempre presunta e il minore deve essere trattato come tale e godere di tutti i diritti dei quali è titolare senza alcuna discriminazione<sup>88</sup>.

Nonostante la questione dell'accertamento dell'età abbia assunto un'importanza sempre maggiore in Italia negli ultimi anni, non vi sono ancora delle procedure omogenee e standardizzate applicate per l'accertamento dell'età dei minori stranieri atte a garantire il rispetto dei diritti dei minori prima, durante e dopo l'accertamento medesimo. Gli aspetti che presentano maggiori criticità riguardano: ricorso ad esami medici in misura sproporzionata e come prassi abituale; accertamento spesso basato su un solo esame medico (che in alcuni casi espone il presunto minore ad un danno, specialmente in casi di esami ripetuti); margine di errore quasi mai indicato nel referto medico; copia del referto di solito non consegnata al minore; esami condotti per lo più al momento dell'ingresso (o dell'intercettazione sul territorio) del minore; mancato trattamento del minore in quanto tale in attesa dei risultati; consenso informato agli esami non regolarmente richiesto al presunto minore; assenti o insufficienti informazioni, in una lingua e con modalità comprensibili per il minore, sull'intera procedura in generale e sulle conseguenze attese; mancata notifica della decisione di attribuzione dell'età recante indicazione dei mezzi di impugnazione, o dell'indicazione di attribuzione dell'età nel provvedimento notificato al presunto minore a seguito dell'accertamento dell'età.

Dei passi in avanti sul fronte normativo e delle politiche sono stati registrati in materia negli ultimi anni. Nel maggio 2008, su richiesta della Conferenza dei servizi sulla "Procedura di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento della minore età", indetta dal Ministero dell'Interno, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali è stato costituito un gruppo tecnico di lavoro che comprendeva professionisti esperti ed attori rilevanti, tra i quali radiologi, psicologi, pediatri, Forze dell'Ordine, Ministero della Giustizia ecc. Nel corso delle diverse riunioni sono stati ascoltati anche rappresentanti di organizzazioni attive per la tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, tra le quali Save the Children Italia. Tale gruppo aveva il compito di giungere alla definizione di un protocollo sanitario da utilizzare su tutto il territorio nazionale nei casi in cui si renda necessario ricorrere a procedure medico-scientifiche per accertare l'età di un minore straniero non accompagnato in Italia, con particolare riferimento ai casi dubbi circa la minore o maggiore età.

Nel mese di novembre 2008, il suddetto gruppo di lavoro ha prodotto un protocollo sull'accertamento dell'età. Tale protocollo è stato poi sottoposto al parere del Consiglio Superiore di Sanità. La versione finale del Protocollo sulla "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati" ("Protocollo") è stata emessa dall'allora Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali nel giugno del 2009 e trasmessa al Ministero dell'Interno.

Save the Children Italia ha accolto con favore la decisione delle Istituzioni italiane di elaborare delle procedure standard applicabili sull'intero territorio nazionale, quale indispensabile punto di partenza per assicurare un trattamento equo dei minori stranieri, attraverso il coinvolgimento attivo di esperti di alto livello delle discipline richieste e la consultazione di istituzioni e organizzazioni competenti.

Inoltre, il Protocollo in questione riflette ed incorpora alcuni principi fondamentali volti a garantire il rispetto dei diritti dei minori la cui età sia sottoposta ad accertamenti tramite procedure medico-scientifiche, tra i quali:

- la previsione dell'approccio multi-dimensionale;
- l'obbligo di indicazione del margine di errore e presunzione della minore età in caso di dubbio;
- il superiore interesse del minore come finalità principale del processo di accertamento;
- la disposizione dell'accertamento dell'età da parte dell'Autorità giudiziaria;
- la formazione dei professionisti incaricati, la centralità della figura del pediatra e del mediatore culturale;
- la previsione di aggiornamento periodico delle procedure.

Tali elementi, se applicati nella pratica, sono suscettibili di arrecare notevole miglioramento nell'attuazione dei diritti dei minori stranieri la cui età sia messa in dubbio in Italia.

Il Protocollo contiene tuttavia alcune previsioni e delle omissioni che compromettono la piena protezione dei minori in questione.

In particolare, sia pure in conformità ai limiti del mandato ricevuto, il Protocollo emesso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali non richiama principi fondamentali già codificati né contiene indicazioni procedurali chiare ed esaustive circa le circostanze nelle quali può essere opportuno ricorrere all'accertamento dell'età e con quali garanzie minime per la tutela dei diritti dei minori prima, durante e dopo il procedimento, tra le quali: a) ricorso a procedure medico-scientifiche solo in caso di dubbio fondato e come *extrema ratio*; b) obbligo di assegnazione di un tutore; c) consenso informato ed esplicito da parte del minore come requisito indispensabile; d) l'obbligo di rilasciare un certificato degli esami al minore, in una lingua che egli/ella comprenda; e) l'applicazione di tutte le misure in materia di protezione dei minori fino al completamento del processo di accertamento dell'età; f) indicazioni circa la tempistica in base alla quale il processo deve aver luogo.

Resta inoltre preoccupazione l'inserimento dell'esame radiografico del distretto polso-mano all'interno del Protocollo. Le relazioni del gruppo tecnico di esperti (v. *supra*) hanno infatti evidenziato che il ricorso alla misurazione dell'età ossea per stabilire l'età anagrafica deve essere considerato un uso improprio di tale strumento che ha funzione e finalità di tipo prettamente diagnostico<sup>89</sup>.

La frammentarietà di prassi in materia di accertamento dell'età a livello europeo è richiamata anche da un rapporto della FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, nel quale si raccomanda che "gli Stati Membri [della UE] non dovrebbero ricorrere a procedure di accertamento dell'età come prassi abituale, ma solo quando emergano seri dubbi circa l'età dell'individuo" e l'applicazione di una serie di importanti garanzie a tutela dei diritti dei minori richiamate nel presente paragrafo<sup>90</sup>. La stessa Agenzia, in un altro rapporto dedicato alla tratta di minori in Unione Europea, raccomanda che la normativa comunitaria integri una policy sull'accertamento dell'età delle vittime di tratta, specificando come questa questione sia rilevante per altri minori - non solo vittime di tratta<sup>91</sup>.

L'accertamento dell'età è oggetto di crescente attenzione anche da parte delle istituzioni dell'Unione Europea.

Nel Piano d'Azione sui minori stranieri non accompagnati adottato dalla Commissione Europea, viene ribadita l'importanza cruciale che tale questione riveste nell'attivare una

serie di garanzie procedurali e misure previste dalla normativa UE. A fronte dell'eterogeneità di prassi riscontrate tra gli Stati Membri, la Commissione si impegna ad emanare delle linee guida sulle pratiche da seguire nel processo di accertamento dell'età, in collaborazione con esperti scientifici e accademici e con l'“Asylum Support Office” quando sarà stabilito<sup>92</sup>.

Infine, previsioni sull'accertamento dell'età verranno inserite o modificate nel quadro dell'attuale processo di revisione degli strumenti principali in materia di asilo nella normativa comunitaria.

### Raccomandazioni

Per garantire che ciascun minore straniero venga identificato come tale, Save the Children Italia raccomanda:

al **Parlamento** di introdurre una norma del T.U. Immigrazione (art. 31 comma 6) che specifichi che:

- ove la minore età dello straniero sia incerta, si devono applicare le norme in materia di protezione dei minori e deve essere sospeso ogni provvedimento che possa ledere i diritti del minore, quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un CIE o in un Centro per migranti adulti, fino all'accertamento della maggiore età;
- le autorità di pubblica sicurezza devono riferire al più presto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, che dispone ove necessario perizia per la valutazione dell'età;
- qualora, anche dopo la perizia, permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta tale ad ogni effetto;
- le perizie devono essere effettuate da professionisti titolari di specifiche competenze in materia, con metodi di provata scientificità, che rispettino la salute e la dignità del minore. Il regolamento di attuazione stabilisce le modalità per la valutazione dell'età e le garanzie processuali, con particolare riferimento ai termini per l'effettuazione dell'accertamento, alla prestazione del consenso da parte del minore o del tutore e alla garanzia del diritto alla difesa.

Al **Ministero dell'Interno**, di adottare delle procedure per l'**accertamento dell'età**, che siano rispettose dei diritti e della dignità dei minori, applicabili in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale solo in caso di dubbio fondato sull'età e qualora non vi siano altri mezzi a disposizione. Le tecniche utilizzate per procedere a tale accertamento devono essere basate su metodi di indagine multidisciplinari che tengano in considerazione lo sviluppo fisico e psicologico del minore, prevedere sempre l'indicazione del margine di errore nel referto medico, la considerazione del migrante come minore in attesa dell'esito dell'esame, la partecipazione ed il consenso informato del minore e del suo tutore durante l'intero procedimento, e la possibilità di ricorrere contro la decisione presa.

### 3.3 TRATTA E SFRUTTAMENTO<sup>93</sup>

Per **minore vittima di tratta** si intende ogni minore che è reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto a fine di sfruttamento, sia all'interno che all'esterno di un paese, anche senza che vi sia stata coercizione, inganno, abuso di potere o altra forma di abuso<sup>94</sup>.

Qualsiasi intervento volto a prevenire e ad affrontare la tratta e lo sfruttamento di minori dovrebbe porre la protezione e la promozione dei diritti di ciascun minore vittima, potenziale vittima o a rischio al centro della propria attenzione.

Sfortunatamente, i minori vittime di tratta subiscono violazioni di tali diritti non solo durante il processo di tratta e sfruttamento, ma anche come conseguenza di azioni

poste in essere dalle istituzioni, innanzi tutto perché queste spesso falliscono nell'identificare tempestivamente ogni minore (potenziale) vittima o a rischio di tratta e sfruttamento.

Il fenomeno della tratta di esseri umani in generale, e della tratta di minori in particolare, è al momento impossibile da quantificare. Ciò è dovuto innanzi tutto alla natura stessa della tratta, fenomeno criminale gestito da organizzazioni e individui, il quale spesso comporta azioni perpetrate in diversi luoghi, paesi e continenti. La reticenza delle vittime di tratta ad emergere dallo stato di sfruttamento, a causa di paura di ritorsioni contro se stesse o i propri cari, di provvedimenti sanzionatori, di espulsione e rimpatrio, spesso concretamente fondate su una normativa insufficiente a proteggere vittime e testimoni di questo reato, unita alla mancanza di una definizione comune di tratta di esseri umani e di sistemi e strumenti di raccolta dei dati ad essa relativi, rendono impossibile disegnare un quadro complessivo del fenomeno.

L'identificazione dei minori in quanto vittime di tratta costituisce un passaggio cruciale al fine di poter porre in essere immediatamente tutte le misure di protezione e assistenza delle quali essi hanno bisogno. Si tratta di un processo che a volte richiede molto tempo e lavoro, a causa di una serie di fattori, compreso il continuo mutamento delle tipologie del fenomeno della tratta<sup>95</sup>.

In particolare, in Italia si assiste sempre meno alla tratta di minori secondo le classiche modalità di inizio del fenomeno nel paese di origine, e sempre più invece a fenomeno di sfruttamento di minori in situazione di grave rischio che vengono reclutati dopo il loro arrivo nel paese e sfruttati nella prostituzione, nel lavoro in nero nel settore orto-frutticolo o della ristorazione, costretti a chiedere l'elemosina o a compiere attività illegali (come il furto o lo spaccio di sostanze stupefacenti vietate)<sup>96</sup>.

Come già evidenziato lo scorso anno<sup>97</sup>, norme restrittive emanate in materia di sicurezza e/o ordine pubblico rischiano di minare notevolmente gli interventi volti a favorire l'emersione dei minori vittime di tratta e in situazioni di sfruttamento. Si tratta di norme che, più in generale, ostacolano l'identificazione e l'accoglienza di minori stranieri in diverse situazioni (non accompagnati o in nuclei familiari irregolarmente residenti, vittime di tratta ma anche richiedenti protezione internazionale e migranti economici).

Si pensi, in particolare, alla previsione del reato di ingresso e soggiorno illegale<sup>98</sup>, introdotta dalla Legge n. 94/2009 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”. Come già evidenziato lo scorso anno<sup>99</sup>, si tratta di una norma che, pur non escludendo l'applicazione delle misure di protezione alle quali le vittime di tratta e sfruttamento possono accedere come previsto dalla normativa italiana in materia<sup>100</sup>, pone ulteriori limiti al processo di emersione dallo sfruttamento.

La norma in questione non prevede esplicitamente la non applicabilità ai minori. Tuttavia, ritenendosi da più parti che tale norma sia principalmente finalizzata a prevedere una nuova ipotesi per l'allontanamento dal territorio dello Stato, essa sembra difficilmente applicabile ai minori, i quali godono del divieto di allontanamento dal territorio<sup>101</sup>. Da una prima rilevazione effettuata da Save the Children Italia a sei mesi dall'entrata in vigore della Legge n. 94/2009, il reato di ingresso e soggiorno illegale viene contestato ai minori in alcune città e non in altre, riflettendo così una prassi interpretativa e applicativa disomogenea sul territorio italiano<sup>102</sup>.

Un altro elemento che ostacola l'emersione di forme di tratta e sfruttamento, in particolare di tipo sessuale, deriva dall'emanazione di una serie di **ordinanze cosiddette “anti-prostituzione”**, a seguito di una modifica normativa introdotta dal “pacchetto sicurezza” (in particolare dal DL 23 maggio 2008, n. 92, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza”, convertito in Legge 24 luglio 2008, n. 125) che attribuisce a tal riguardo maggiori poteri ai Sindaci.

Oltre ai dubbi circa la legittimità costituzionale dei provvedimenti adottati (e della suddetta normativa che li autorizza) e l'effettiva loro applicabilità, da una prima rilevazione effettuata<sup>105</sup> emerge che tali provvedimenti - quasi sempre adottati dagli enti locali senza un confronto con i soggetti che lavorano sul campo, con le unità di strada e più in generale all'interno del sistema di servizi rivolti alla prostituzione e alla tratta - abbiano causato una spinta ulteriore verso il sommerso e l'"indoor" dei fenomeni di prostituzione, ivi comprese le forme di tratta e sfruttamento, un'accresciuta diffidenza da parte delle persone coinvolte, una mobilità territoriale e un *turnover* più elevati su molti dei territori nei quali la rilevazione è stata condotta, come tentativi di sottrazione a controlli e sanzioni.

Tutti questi elementi hanno causato maggiori difficoltà da parte dei servizi di assistenza (soprattutto le unità di strada) a instaurare relazioni di fiducia al fine di favorire la fuoriuscita dalle situazioni di disagio e di sfruttamento, a causa della aumentata diffidenza e paura delle persone coinvolte e dell'elevata mobilità territoriale<sup>104</sup>.

Le modifiche normative brevemente descritte sopra, limitando fortemente l'identificazione dei minori vittime di tratta e sfruttamento, confliggono con le misure di protezione delle quali questi minori, ed i minori stranieri in generale, avrebbero diritto di beneficiare, al pari di qualsiasi minore italiano. Non risulta peraltro che un reale monitoraggio dell'impatto sui diritti umani delle persone coinvolte - e in particolare sui diritti dei minori vittime di tratta e sfruttamento o coinvolti nella prostituzione - di queste e altre norme simili sia stato effettuato da parte delle istituzioni.

Un ulteriore colpo all'emersione delle vittime di tratta in Italia è stato inferto dalla recente decisione della chiusura delle postazioni locali del **Numero Verde Antitratta** comunicata agli enti che gestiscono tale servizio dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel mese di luglio 2010. Si tratta infatti di uno strumento fondamentale di risposta immediata e coordinata ai casi di tratta e grave sfruttamento rilevati sul territorio nazionale. La scomparsa delle postazioni locali del Numero Verde Antitratta, alla quale sopravvivrebbe un'unica postazione centrale, infliggerebbe un duro colpo al sistema di assistenza delle vittime di tratta vigente da anni nel paese<sup>105</sup>.

Tale preoccupante novità si iscrive nel quadro più ampio di un progressivo sfaldamento del sistema nazionale di assistenza alle vittime di tratta, i cui capisaldi sono rappresentati - accanto al Numero Verde - dai progetti gestiti in collaborazione da enti locali, associazioni e organizzazioni non governative, sulla base di bandi annuali di finanziamento ai sensi dell'art. 13 Legge n. 228/2003 e dell'art. 18 T.U. Immigrazione, rispettivamente per "la realizzazione di un programma di assistenza che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza" e per il rilascio di un permesso di soggiorno e la partecipazione ad un programma di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta.

Infatti, al momento della pubblicazione del presente rapporto, le risorse finanziarie per sostenere i suddetti interventi sono a rischio, e con esse la possibilità di procedere a un potenziamento del sistema di assistenza alle vittime di tratta, attraverso l'assunzione di un ruolo attivo nella *governance* del sistema da parte delle istituzioni preposte.

Un segnale positivo è tuttavia costituito dalla costituzione di un Tavolo Tecnico di esperti presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, il cui compito dovrebbe essere quello di elaborare un sistema di referral per le vittime di tratta a livello nazionale e un piano d'azione contro la tratta in Italia.

Altro nodo problematico ricorrente riguarda l'applicazione restrittiva dell'art. 18 T.U. Immigrazione - norma che prevede che chi abbia subito violenza o grave sfruttamento abbia diritto a una protezione speciale attraverso l'inserimento in un programma di assistenza e integrazione sociale e il rilascio di un permesso di soggiorno di sei mesi,

rinnovabile per un anno. Si tratta di una previsione normativa che pone l'Italia all'avanguardia rispetto al resto del mondo, in quanto la protezione in base al suddetto articolo non è vincolata all'obbligo di collaborazione da parte della vittima con le autorità di polizia e giudiziarie. Tuttavia, tale strumento viene utilizzato ancora in misura limitata, da un lato perché esso viene applicato quasi esclusivamente ai casi di sfruttamento sessuale, dall'altro perché numerose Questure continuano a subordinare il rilascio del permesso di soggiorno alla denuncia della vittima contro gli sfruttatori<sup>106</sup>.

Significativi progressi a livello comunitario deriverebbero dal processo di revisione della normativa europea attualmente in corso. Infatti, nel marzo del 2010 la Commissione Europea ha presentato una proposta di Direttiva contro la tratta di esseri umani<sup>107</sup>, che sostituirebbe la Decisione-Quadro attualmente in vigore in materia e risalente al 2002<sup>108</sup>. La nuova Direttiva, avente lo scopo di migliorare significativamente il livello di protezione delle vittime di tratta, se approvata segnerebbe un notevole passo avanti nella normativa comunitaria in materia di tratta, adottando un approccio integrato focalizzato non solo sulla lotta al crimine ma anche sulla prevenzione del fenomeno e sull'assistenza alle vittime. L'attuale testo richiede tuttavia degli ulteriori miglioramenti, finalizzati a garantire una efficace, piena e incondizionata protezione a tutte le vittime di tratta e sfruttamento, a prescindere dal loro status migratorio e dalla volontà di collaborare con la giustizia<sup>109</sup>.

Il testo della Direttiva proposto dalla Commissione contiene delle previsioni specifiche per garantire la protezione dei minori. Queste previsioni, generalmente positive, richiedono tuttavia ulteriori miglioramenti, in particolare per quanto concerne: la previsione dell'assegnazione di un tutore per i minori stranieri non accompagnati; e garanzie per il pieno rispetto del diritto di informazione e partecipazione del minore e di protezione dei minori vittime e/o testimoni nell'ambito dei procedimenti giudiziari relativi a casi di tratta. In generale, le misure di protezione per i minori vittime di tratta dovrebbero inserirsi nel quadro dei sistemi di protezione esistenti a livello locale, nazionale e internazionale, ed essere coerenti con le altre parti della normativa europea in materia di migrazione, in particolare con il Piano d'Azione della UE per i minori stranieri non accompagnati.

La questione della prevenzione della tratta riveste un'importanza fondamentale, richiamata in numerosi documenti politici e normativi a livello europeo e internazionale.

Nei paesi di origine dei minori vittime la prevenzione della tratta viene affidata molto spesso a campagne di informazione e sensibilizzazione sul tema. I limiti più comuni rilevati in molte di queste campagne riguardano, innanzi tutto, il fatto che esse tendono a riprodurre stereotipi, riducendo il fenomeno della tratta ad una minaccia rivolta solo ad alcuni gruppi sociali e relativamente a determinate forme di sfruttamento (tipicamente lo sfruttamento sessuale). Troppo spesso, inoltre, i messaggi veicolati da tali campagne non riescono a porre i beneficiari ai quali si rivolgono in condizioni di difendersi dai rischi di tratta, ma incutono timori (ad esempio, scoraggiando l'emigrazione) piuttosto che fornire loro informazioni utili su cosa fare per evitare il rischio di divenire vittime in modo realistico.

Infine, gli sforzi tesi a valutare l'impatto e i risultati ottenuti da tali campagne non sono stati effettuati in modo puntuale e adeguato nella maggior parte dei casi. Molto spesso, infatti, i minori ricevono informazioni da una varietà di fonti diverse (genitori, insegnanti ecc.). Fonti diverse trasmettono messaggi diversi, e ciò limita la capacità dei minori di comprendere cos'è la tratta e cos'è lo sfruttamento, e di proteggersi. Molti ragazzi non pensano che ciò che viene loro comunicato possa riguardarli direttamente. Quando invece riconoscono la concretezza del rischio, spesso si lamentano del fatto che le informazioni ricevute non forniscono loro consigli pratici su come affrontare e proteggersi da tali minacce<sup>110</sup>.

Le strategie di prevenzione che si avvalgono dell'utilizzo di campagne di informazione quale strumento per sensibilizzare i minori sul fenomeno della tratta dovrebbero partire

da una chiara individuazione di quali sono i gruppi maggiormente esposti a rischio. Una volta individuati tali gruppi (con l'ausilio della letteratura disponibile e degli attori a vario titolo impegnati nella lotta alla tratta), bisognerebbe verificare cosa fanno e pensano i minori medesimi, quali sono a loro avviso i fattori di rischio e quelli di resilienza rispetto alla tratta nel contesto nel quale essi vivono.

Le attività di sensibilizzazione dovrebbero essere disegnate sulla base delle informazioni fornite dai minori (ed anche dalle loro famiglie, comunità e adulti di riferimento). È importante coinvolgere, nelle modalità e nei momenti opportuni, i minori stessi nel disegnare tali attività e nel realizzarle. Se forniti da parte di coetanei, infatti, i messaggi di informazione sono potenzialmente più efficaci nei confronti di minori a rischio di tratta<sup>111</sup>.

Le informazioni fornite dovrebbero poter accrescere la conoscenza dei minori in merito ai rischi concreti che essi corrono, ai propri diritti e ai servizi ai quali possono rivolgersi per avere aiuto qualora necessario. Qualsiasi attività dovrebbe inoltre essere soggetta a un regolare monitoraggio di impatto, incentrato sul riscontro dei minori ai quali essa è rivolta.

Le strategie di prevenzione della tratta di minori, al fine di essere efficaci, dovrebbero combinare alle azioni di informazione e sensibilizzazione delle misure volte a contrastare le cause remote della tratta, quali la povertà, le discriminazioni sulla base del genere e altre forme di discriminazione. Tali misure dovrebbero essere inserite nel quadro di un rafforzamento dei sistemi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza a livello nazionale e locale.

#### Raccomandazioni

Per garantire l'emersione, l'identificazione e l'assistenza ai minori vittime di tratta e la piena attuazione dei loro diritti, Save the Children Italia raccomanda:

Al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di:

- promuovere l'adozione di una **strategia** ed un **piano nazionale** di lotta alla tratta;
- promuovere e rendere operativo un **sistema nazionale per la presa in carico e l'assistenza** (*national referral system*) delle vittime di tratta, comprensivo di **procedure operative omogenee** relative all'identificazione, alla presa in carico ed all'assistenza dei minori vittime di tratta, basate sul rispetto e la promozione dei diritti dei minori medesimi; tali procedure dovrebbero prevedere una chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità delle diverse autorità competenti in materia, nonché indicazioni per il loro effettivo coordinamento, e gli standard minimi da applicare in ogni fase di contatto e assistenza offerta e fornita ai minori.

Al Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e alla Conferenza Unificata di:

- adoperarsi affinché, nell'identificazione dei minori vittime di tratta, vengano considerate **tutte le forme possibili di sfruttamento**, includendo ma non limitandosi a quella sessuale, e vengano adottati procedimenti di identificazione proattiva, che raggiungano i minori nei luoghi di insediamento e di possibile sfruttamento;
- garantire che tutti gli operatori suscettibili di entrare in contatto con le **vittime di tratta** siano in grado di **identificare** tempestivamente ed in maniera proattiva i possibili casi di tratta o sfruttamento di minori, prevedendo l'adozione e la diffusione di indicatori e strumenti regolarmente aggiornati, in grado di guidare il processo di identificazione dei minori a rischio e/o vittime di tratta;
- potenziare il sistema nazionale anti-tratta, attraverso una **dotazione finanziaria che assicuri sostenibilità ai servizi** nell'ottica di un **approccio integrato** che garantisca la protezione dei minori e degli adulti che sono vittime di tratta e grave sfruttamento e il contrasto alla criminalità.

Al Ministero degli Esteri, di:

- adoperarsi affinché le politiche adottate in materia di prevenzione della migrazione siano incentrate sul pieno rispetto e sulla promozione dei diritti umani delle popolazioni coinvolte, ivi inclusi i diritti dei minori;
- intraprendere strategie olistiche di intervento sulle cause remote dell'immigrazione, adeguatamente finanziate, basate su ricerche approfondite, che pongano al centro il rafforzamento dei sistemi e dei meccanismi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e la creazione di reali opportunità di sviluppo per i minori, le loro famiglie e le loro comunità.

### 3.4 PROTEZIONE INTERNAZIONALE (ASILO E PROTEZIONE SUSSIDIARIA)<sup>112</sup>

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, nel 2008 sono state presentate al Governo italiano 573 richieste di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati, di cui 56 di femmine. Le nazionalità maggiormente rappresentate sono quella afghana (200), somala (69), nigeriana (66), eritrea (49), ghanese (36), ivoriana (20). Nella maggior parte dei casi le Commissioni Territoriali hanno accordato una forma di protezione internazionale: status di rifugiato (29,65%), protezione sussidiaria (31,27%). Invece nel 18,6% dei casi le Commissioni hanno proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, che tuttavia non rappresenta una soluzione di lunga durata. Più del 20% dei casi non ha ottenuto un esito positivo<sup>113</sup>.

Sebbene non si abbiano a disposizione i dati ufficiali relativi alle richieste di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati per gli anni 2009 e 2010, dalla lettura dei dati relativi all'accoglienza dei suddetti minori nella rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), è possibile senz'altro evidenziare un calo delle richieste di protezione internazionale presentate in Italia.

I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale accolti nello SPRAR sono passati infatti da 31 nel 2006 a 197 nel 2007, per arrivare a 409 nel 2008 (più che raddoppiati). Ad ottobre 2010 erano presenti nei centri complessivamente 73 minori<sup>114</sup>.

Questa riduzione può essere letta alla luce delle iniziative intraprese dal Governo in materia di immigrazione e sicurezza, principalmente i rinvii in Libia e il pattugliamento congiunto delle coste di quel paese. Desta infatti particolare preoccupazione il rinvio in Libia di più di un migliaio di migranti intercettati in acque internazionali a sud di Lampedusa operato dal Governo italiano a partire dal maggio del 2009, tra i quali minori stranieri non accompagnati e (in misura molto inferiore) minori nei nuclei familiari, anche potenziali rifugiati<sup>115</sup>.

Inoltre la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale accolta nel sistema SPRAR risulta essere prossima al compimento della maggiore età. Alla luce di questo dato risulta critico il ricorso sistematico a procedure di accertamento dell'età dei minori stranieri rilevata in molte parti d'Italia, specialmente alla luce della mancanza di procedure standard applicabili sull'intero territorio<sup>116</sup>. A seguito di un'erronea identificazione, i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale possono infatti essere trasferiti presso CARA e trattati come adulti. Molti dei minori stranieri non accompagnati identificati come tali e richiedenti la protezione internazionale vengono accolti in comunità per minori privi delle cure familiari, che purtroppo spesso non assicurano standard minimi nei servizi offerti e nella specializzazione, diversificazione e competenza degli operatori che vi lavorano. Sulla base del monitoraggio effettuato da Save the Children Italia tra il maggio 2008 e febbraio 2010, la situazione risulta particolarmente critica nelle comunità per minori situate in Sicilia. Tra i principali problemi rilevati, particolarmente critiche per i minori richiedenti protezione internazionale risultano il ritardo nell'assegnazione di un tutore (elemento imprescindibile affinché il minore possa presentare la domanda di asilo) e la carenza di assistenza legale specializzata in materia e di mediazione culturale. Tali fattori ostacolano e limitano notevolmente l'effettiva possibilità per questi minori di accedere alla procedura di asilo. Dal monitoraggio effettuato da Save the

Children in Sicilia emerge dunque una chiara difficoltà di presentare domanda di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati riguardo ai tempi necessari per l'avvio e la definizione della procedura, principalmente a causa dei ritardi nell'apertura della tutela e della difficoltà per il minore di essere seguito dal tutore nominato nello svolgimento delle pratiche necessarie. Inoltre, a seguito delle carenze nei servizi offerti, molti minori stranieri non accompagnati si allontanano dalle comunità di accoglienza (circa il 60%), restando privi dei meccanismi di protezione previsti dall'ordinamento italiano. Si teme dunque che molti di questi minori non abbiano potuto accedere alla domanda di protezione internazionale.

Tra il 2009 e il 2010, Save the Children Italia ha ricevuto numerose segnalazioni e richieste di intervento da parte di minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale che erano stati trasferiti in Italia da altri paesi dell'Unione Europea in base al Regolamento Dublino II (CE 343/2003) - regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo. Tali richieste provenivano da enti (es. tutori) o ONG che avevano in carico l'assistenza del minore nel paese nel quale questi si era recato dopo essere passato per l'Italia, o che erano stati contattati dai minori stessi i quali riferivano di trovarsi in Italia privi di alcuna assistenza.

Sulla base delle segnalazioni ricevute dallo sportello legale on-line di Save the Children Italia, risulta che diversi minori trasferiti in base al Regolamento Dublino II vengono riconosciuti e considerati come adulti in Italia, a causa di una loro dichiarazione in tal senso al momento della prima identificazione sul territorio italiano, ovvero a seguito di procedure di accertamento dell'età non uniformi e non compatibili con la tutela dei diritti dei quali essi sono titolari. L'identificazione effettuata in Italia non viene modificata per il solo fatto che tali soggetti siano stati riconosciuti minori e trattati come tali in un altro paese dell'Unione prima del rinvio in Italia.

Qualora poi essi, rientrati in Italia, si dichiarassero minori dopo essere stati identificati come adulti in precedenza, rischierebbero di vedersi imputato il reato di attestazione o dichiarazione di falsa identità (art. 495 Codice Penale); circostanza, questa, verificatasi per diversi minori seguiti da Save the Children (Organizzazione alla quale si erano rivolti in quanto destinatari di un decreto di espulsione poiché considerati adulti). In questi casi, il minore viene generalmente deferito all'autorità giudiziaria per l'accertamento della responsabilità penale. A volte il procedimento intentato nei loro riguardi è stato archiviato; in altri, il giudice penale ha emesso una sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, sulla base di un successivo accertamento della minore età.

Trattati come adulti, dunque, i minori "dublinati" risultano spesso privi di un'efficace protezione all'arrivo in Italia. Nel caso in cui l'esame della loro domanda di asilo sia ancora in corso, essi verranno collocati nei CARA insieme agli altri richiedenti adulti, dove è invece vietato il trattenimento di minori non accompagnati<sup>117</sup>.

Attraverso lo sportello legale on-line, Save the Children Italia sta favorendo la costituzione di una rete di tutori, di associazioni di tutori e di servizi legali a livello europeo, in modo che il costante scambio di informazioni contribuisca a che una valutazione del superiore interesse di ciascun minore, basata su informazioni dettagliate e aggiornate, sia garantita in ogni caso. La Corte Europea dei Diritti Umani ha richiesto di sospendere l'esecuzione del rimpatrio in Italia di minori richiedenti asilo ai sensi del Regolamento Dublino II, sino all'esito della decisione nel merito, ai sensi dell'art. 39 del regolamento di procedura della Corte (procedura d'urgenza che assegna alla Corte la possibilità di chiedere ad uno Stato di adottare immediatamente un dato comportamento, alla luce del timore che questo possa costituire un pericolo per l'incolumità del ricorrente; in questo caso, la Corte ha chiesto di bloccare la procedura di rimpatrio, in attesa della decisione nel merito)<sup>118</sup>.

L'Organizzazione è anche impegnata nel processo di revisione del Regolamento Dublino II attualmente in corso a livello UE, per assicurare che maggiori garanzie per la protezione dei minori richiedenti asilo siano previste dalla normativa europea<sup>119</sup>.

Save the Children Italia raccomanda al **Ministero dell'Interno** di:

- garantire ai minori stranieri non accompagnati in arrivo o rintracciati sul territorio nazionale l'effettivo accesso alla procedura di asilo, informandoli tempestivamente sul loro diritto a richiedere tale protezione nonché attraverso la predisposizione o il finanziamento di corsi di formazione permanente in materia di diritto d'asilo e di protezione internazionale per gli operatori delle comunità per minori e per le Forze dell'Ordine;
- garantire un maggiore e migliore scambio di informazioni con le Autorità dei paesi da cui provengono i richiedenti protezione internazionale trasferiti in Italia in seguito all'applicazione del Regolamento Dublino II e che nel Paese membro da cui vengono rinviati erano stati considerati minori.

### 3.5 MINORI STRANIERI NEL CIRCUITO DELLA GIUSTIZIA PENALE MINORILE<sup>120</sup>

Nell'ultimo decennio, l'aumento dei processi migratori e la formazione delle nuove generazioni di figli di immigrati ha incrementato in maniera significativa il numero dei minori stranieri presenti sul territorio nazionale. Il minore straniero si trova, molto spesso e, soprattutto, quando giunge da solo per essere stato costretto a fuggire da condizioni di povertà, guerra, a dovere misurarsi con una realtà nuova e a costituirsi una personalità in un ambiente che gli è estraneo. Il minore si trova così non solo a dovere gestire la tradizionale emarginazione della condizione infantile ed adolescenziale, ma anche l'emarginazione propria dell'estraneità etnica e nazionale<sup>121</sup>. Per tale ragione è esposto ad un elevato rischio di sfruttamento sessuale, di tratta e di coinvolgimento in attività gestite dalla criminalità organizzata. Il panorama che ne deriva è senza dubbio la conseguenza di un disagio e di una marginalità sociale che richiede la previsione di politiche tendenti alla tutela del minore, nonché un intervento pubblico efficace in termini di supporto e sostegno alla famiglia. Intervento, quest'ultimo, spesso suppletivo e consequenziale al fallimento o alla mancanza di altri e prioritari interventi.<sup>122</sup>

Per tale ragione diviene necessaria e fondamentale un'analisi generale del fenomeno penale minorile e, con riferimento ai minori stranieri, un'analisi relativa ai processi migratori che possono essere espressione di squilibri demografici, economici e geopolitici, di processi di trasformazione sociale profondi (come l'individualizzazione e la frammentazione delle identità collettive e personali), così come processi politici e storici importanti, come le guerre, i conflitti sociali, la globalizzazione, il processo di allargamento e strutturazione dell'Unione Europea<sup>123</sup>. Tali fattori, infatti, vanno ad interagire con le problematiche legate alla crescita che "complicano" i processi di costruzione identitaria con quelli di integrazione culturale e sociale.

Il coinvolgimento in attività illegali comprometterà maggiormente lo sviluppo psico-fisico dei minori, rendendo ancora più ardua la possibilità che essi siano reintegrati nella società: la discriminazione nei confronti di coloro che hanno vissuto l'esperienza del circuito penale, insieme ad un contesto socio-economico complesso, compresa la difficoltà di accesso all'educazione ed al lavoro, limita le loro opportunità all'interno della società. I problemi dei minori e dei giovani autori di reato, o che corrono il rischio di commettere reati, non sono sufficientemente presi in considerazione nel piano di sviluppo economico e dei servizi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza del paese. La giustizia minorile è spesso considerata unicamente come un'amministrazione della giustizia dei minori che sono entrati in contrasto con la legge non legata ai problemi, in genere, di giustizia sociale come la povertà e la discriminazione. La giustizia minorile, invece, non riguarda unicamente il trattamento dei minori nel circuito penale, bensì, in particolare, deve richiamare l'attenzione sulle cause del coinvolgimento in attività illegali e sulle misure per prevenirlo. Il coinvolgimento del minore in attività illegali trova spesso le sue cause in fattori macro-sociali quali i mutamenti sociali e le crisi strutturali delle istituzioni, in fattori micro-sociali come l'inadeguatezza o la disgregazione dalla famiglia e lo sradicamento dal

proprio gruppo sociale, nonché in fattori individuali di natura psicologica ed ambientale, come la difficoltà di rapporto con le persone adulte, il disadattamento scolastico e l'associazione in bande giovanili<sup>124</sup>. Un ampio numero di minori coinvolti nel sistema della giustizia penale è, altresì, vittima di una serie di condizioni socio-economiche che li privano del loro diritto ad una crescita equilibrata e serena; si tratta di minori che non hanno accesso all'educazione (o per i quali si è registrata un'elevata dispersione scolastica), alla salute, alla protezione ed alla cura.

I minori autori di reato sono tendenzialmente coinvolti in reati contro il patrimonio e nel traffico di sostanze stupefacenti. Da questo punto di vista, è interessante osservare le tipologie di reato in cui sono coinvolti i minori stranieri e quelli italiani. Nell'anno 2009 (rispetto al dato dei minori entrati in un istituto penale minorile) il fenomeno può così essere sintetizzato. Il dato riferito al 1 semestre 2009, rileva che su 79 minori presenti in istituto penitenziario per reati contro la persona - omicidio, lesioni, ecc. - 51 sono italiani e 28 sono stranieri; per reati contro il patrimonio su un numero totale di 321 minori, 199 sono italiani e 122 sono stranieri; sulla violazione della legge sugli stupefacenti su un totale di 120 minori, 73 sono italiani e 47 sono stranieri. I reati commessi dai minori stranieri sono generalmente meno gravi di quelli commessi dagli italiani, i quali sono maggiormente coinvolti in reati contro la persona come l'omicidio, le violenze, le lesioni nonché la violazione delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti. I minori stranieri sono, dunque, coinvolti principalmente in reati contro il patrimonio, espressione di quella che è stata definita "l'economia illegale di strada" (furti, spaccio, ecc.)<sup>125</sup>. È evidente che il dato è espressione di un accesso fortemente limitato ad adeguate condizioni di vita e la conseguenziale adozione di una strategia di sopravvivenza che comporta un basso livello di pericolosità sociale ma un elevato rischio di recidiva determinato da una condizione di emarginazione economica, sociale e culturale accompagnato da una difficoltà di inserimento e di realizzazione di un percorso di integrazione a ragione altresì della difficoltà di avere una posizione regolare sul territorio.

I servizi della giustizia minorile dislocati sul territorio nazionale sono costituiti da:

- 12 CGM (Centro Giustizia Minorile): si tratta di organi del decentramento amministrativo che possono avere competenza sul territorio di più regioni e in questi casi fanno riferimento a più Corti di Appello. Esercitano funzione di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei Servizi minorili da essi dipendenti.
- 18 IPM (Istituto Penale Minorile): sono i luoghi deputati alla detenzione dei minori o dei giovani adulti (individui tra i 18 e i 21 anni che hanno commesso un reato durante la minore età), trattenuti o a titolo di esecuzione pena (al termine dunque di una condanna definitivamente inflitta "con sentenza passata in giudicato"), oppure a titolo di custodia cautelare (perché in attesa di primo giudizio o del giudizio di appello o dell'esito di un ricorso in Cassazione).
- 25 CPA (Centro di Prima Accoglienza): questi centri accolgono temporaneamente i minori imputabili fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato e rappresentano quindi, in molti casi, il primo contatto dei minori con le strutture della giustizia penale minorile. I minori possono essere ospitati per un massimo di 96 ore sino al momento in cui l'Autorità Giudiziaria interviene con un provvedimento di convalida o meno del trattenimento della persona coinvolta.
- 12 Comunità: possono essere private oppure gestite direttamente dal Ministero (c.d. "comunità ministeriali"). In questi ultimi casi, possono avere funzione di Comunità filtro, destinate alla prima accoglienza dei minori che verranno poi inviati presso altre comunità, oppure rappresentare veri e propri luoghi di permanenza.

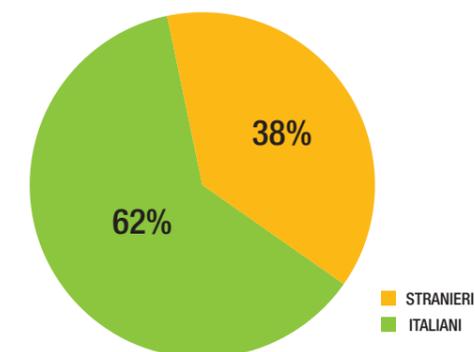
- 29 USSM (Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni): forniscono assistenza ai minori autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale ed effettuano la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità del minore su richiesta dell'autorità giudiziaria formulando le ipotesi progettuali da destinare al minore e concorrendo alla decisione dell'autorità stessa.

Nell'anno 2009 il dato dei minori coinvolti nel sistema penale può così essere fotografato: i minori entrati in IPM sono 1.222 di cui 699 italiani e 523 stranieri; i minori entrati in CPA sono 2.422, di cui 1.494 italiani e 928 stranieri; i minori che sono stati segnalati dall'Autorità Giudiziaria agli USSM sono 22.139 di cui 16.298 italiani e 5.841 stranieri; i soggetti presi in carico dall'USSM, per i quali sono stati attivate azioni di servizio sociale, sono 18.885 di cui 15.480 italiani e 3.405 stranieri; i minori collocati in comunità sono 2.100 di cui 1.419 italiani, 109 nomadi e 572 stranieri<sup>126</sup>.

#### Minori in CPA

Nell'anno 2009 viene confermata la tendenza, che si era già in parte registrata nell'anno 2008, di diminuzione del numero dei minori stranieri arrestati nonché un superamento, sempre in termini di numeri, di minori italiani rispetto a quelli stranieri (tra i quali rimane stabile la presenza di femmine). In pratica, **nel 2009 i minori italiani presenti nei CPA sono il 62%, mentre gli stranieri rappresentano il 38%**.

GRAFICO 6 - MINORI NEI CPA



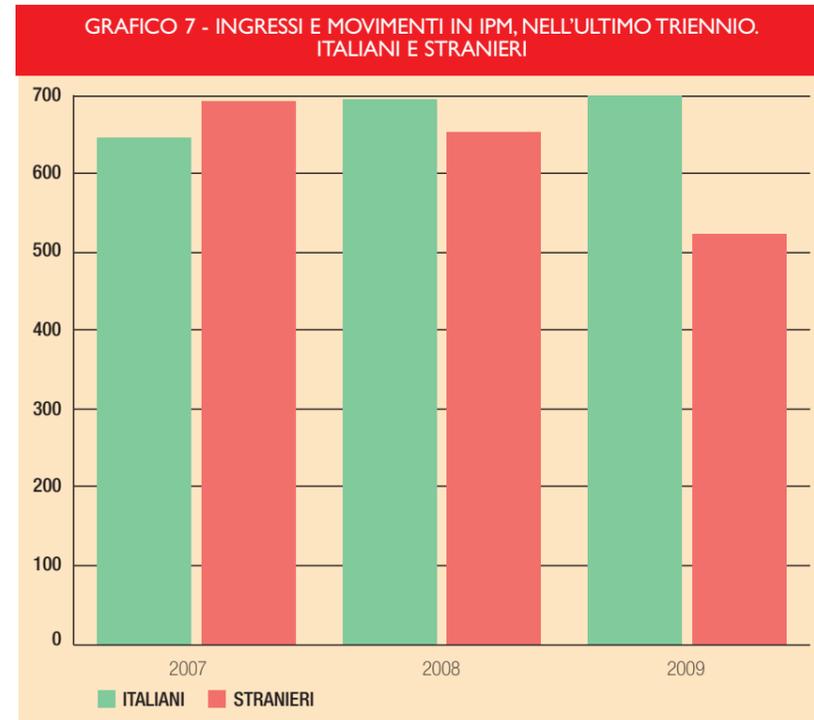
Successivamente al trattenimento in CPA il minore uscirà o con una misura di custodia cautelare o per altre ragioni (ad esempio perché minore di 14 anni, minore in stato di gravidanza, per remissione in libertà, estraneità al fatto, ecc.). Particolarmente interessante, rispetto al diverso trattamento che molto spesso riceve il minore straniero rispetto a quello italiano, è il dato relativo alle applicazioni

della misura cautelare e nella specie alle prescrizioni, alla permanenza in casa, al collocamento in comunità ed all'applicazione della custodia cautelare. Ossia, è interessante soffermarsi sulle diverse tipologie di misure più o meno afflittive che vengono applicate ai minori e, nella specie, verificare il margine di applicazione nei confronti dei minori italiani e stranieri. È possibile notare che nel 2009, su un totale di 2.422 minori (di cui 1.494 italiani e 928 stranieri) che hanno fatto ingresso in CPA, sono usciti con applicazione della misura cautelare:

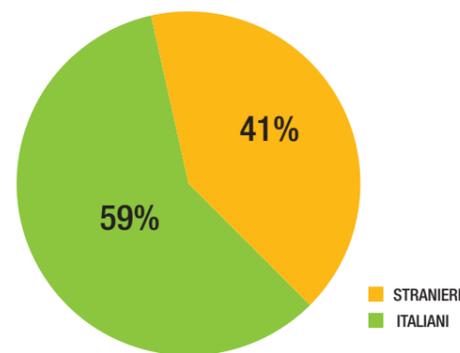
- con prescrizioni, 280 minori (di cui 208 italiani e 72 stranieri);
  - per permanenza in casa, 584 minori (di cui 427 italiani e 157 stranieri);
  - per collocamento in comunità, 636 minori (di cui 437 italiani e 199 stranieri);
  - per applicazione della custodia cautelare, 485 minori (di cui 241 italiani e 244 stranieri).
- Dunque, sebbene il *trend* di ingresso, come detto, sia in diminuzione, nel 2009 la custodia cautelare è ancora una volta la misura applicata percentualmente in misura maggiore nei confronti del minore straniero che dell'italiano, mentre -viceversa- le misure c.d più blande (come le prescrizioni o la permanenza in casa o lo stesso collocamento in Comunità) sono disposte in maniera più frequente per i minori italiani.

**Minori in IPM**

I dati raccolti relativi alle voci di ingresso in IPM (nuove immatricolazioni, rientri in istituto e ingressi da trasferimento) denotano, come visibile dai grafici che seguono, a partire dal 2008 una prevalenza di ingressi da parte dei minori italiani e, quindi, un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti che vedevano una maggiore presenza del minore straniero.



**GRAFICO 8 - PRESENZA MEDIA GIORNALIERA IN IPM NEL 2009. ITALIANI E STRANIERI**



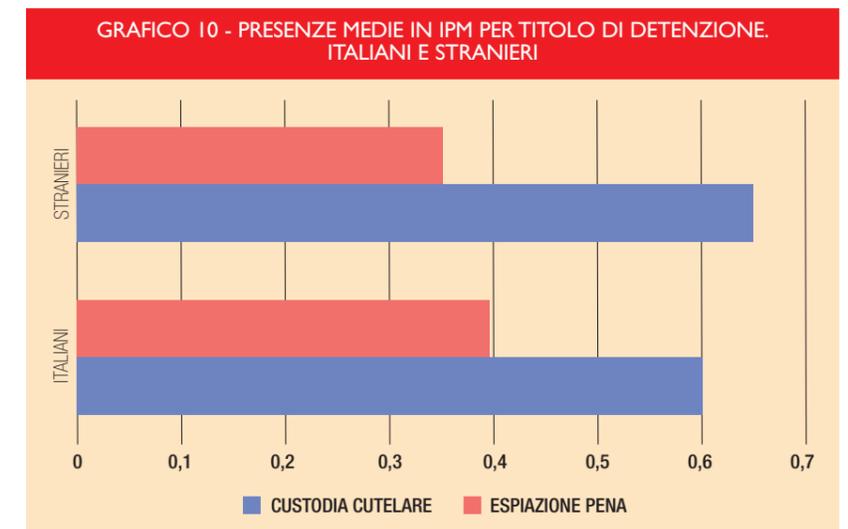
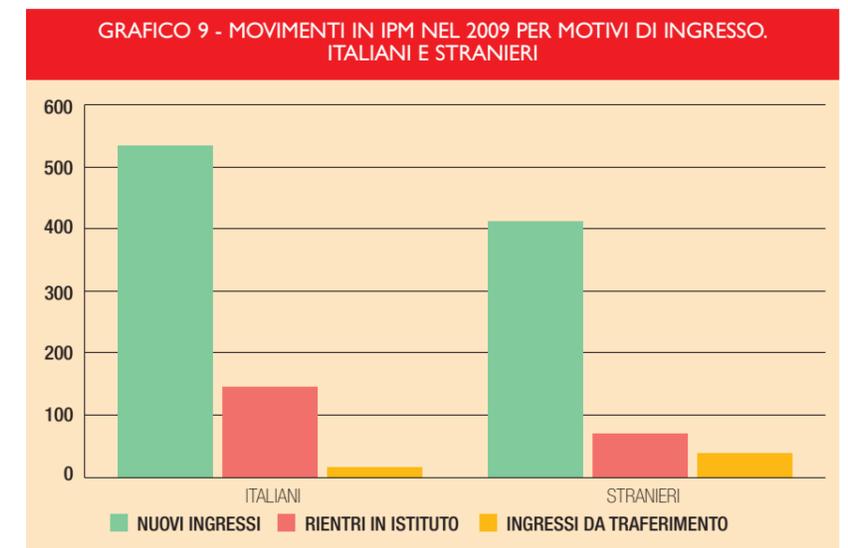
Rimangono, tuttavia, particolarmente interessanti i dati relativi alla tipologia di misura applicata nei confronti dei minori italiani e stranieri. Infatti, come ben si vede dai grafici che seguono, si evince una maggiore difficoltà dei minori stranieri ad accedere ad una misura alternativa alla detenzione in carcere sia in fase cautelare che in fase esecutiva. Tale circostanza richiama l'importanza di andare a sviluppare un'analisi dettagliata in materia di

giustizia penale minorile e di minori stranieri. Infatti, è stato più volte sollevato il problema che spesso i minori stranieri proprio a causa, paradossalmente, della loro maggiore vulnerabilità che si sostanzia in certi casi anche nell'essere privi di un contesto familiare, sono maggiormente destinatari di una misura detentiva. Gli stessi operatori dei servizi hanno affermato, durante alcune interviste effettuate da Save the Children nell'ambito delle proprie attività, che le motivazioni risiedono spesso nell'assenza di strutture in grado di accogliere i minori stranieri non accompagnati ed adeguate alle loro esigenze e peculiarità, nella carenza - a volte cronica - di risorse umane e finanziarie specificatamente dedicate, nella difficoltà di progettare e rendere accessibili programmi di rieducazione e reinserimento sociale, nonché

in particolare in relazione ai minori rom, nelle difficoltà di coinvolgere le famiglie nei percorsi educativi dei figli e/o di realizzare interventi a favore delle famiglie stesse.

Da una lettura dei dati raccolti emerge poi che sono in gran parte i minori stranieri in detenzione ad essere maggiormente soggetti a trasferimenti da un IPM ad un altro e, quindi, da un contesto territoriale ad un altro. Il trasferimento, che a volte avviene senza che sia stato raccolto il consenso del minore, ha tra le molteplici conseguenze quello della rottura del legame con il territorio, dell'abbandono di una figura adulta di riferimento quando esistente, o di un gruppo sociale di riferimento, di rendere pressoché nulle le possibilità di un effettivo reinserimento sociale, in quanto il minore tenderà, al termine della misura detentiva, a tornare nel luogo in cui viveva. I trasferimenti sono tendenzialmente dettati da problemi di sovraffollamento o molto spesso sono determinati - si legge nell'ultimo rapporto di Antigone - dalla conflittualità tra diverse nazionalità difficilmente superabile in assenza di operatori di mediazione culturale.<sup>127</sup>

Rispetto a quanto sopra indicato, di seguito troviamo i dati relativi all'anno 2009 divisi in relazione a: 1) i movimenti in entrata (dove abbiamo un totale di 1222 minori di cui 699 italiani e 523 stranieri, di cui 40 trasferiti dagli istituti per adulti rispetto a 17 italiani, vedi grafico); 2) le presenze medie dei minori detenuti (dove su un totale di 523, 325 sono italiani e 198 stranieri) divisi a secondo del titolo di detenzione, ossia per misura cautelare o per esecuzione pena (grafico 10).



### *Minori presi in carico dagli USSM*

Il numero dei minori presi in carico dagli USSM rimane scarso rispetto al numero di minori segnalati dall'autorità giudiziaria; infatti, nell'anno 2009 i minori segnalati agli USSM dall'Autorità Giudiziaria sono stati 22.139 di cui 16.298 italiani e 5.841 stranieri. Il numero di minori per i quali gli USSM hanno effettivamente attivato azioni di servizio sociale è pari a 15.480 italiani e 3.405 stranieri. Il dato comprende anche minori presi in carico da periodi precedenti rispetto all'anno di riferimento, motivo per cui il numero dei soggetti per cui sono attivate azioni di servizio sociale può essere superiore al numero totale dei soggetti segnalati. Statisticamente sono comunque di meno i minori stranieri seguiti dagli USSM, rispetto ai minori italiani (nel 2009, sul totale dei soggetti presi in carico da USSM, oltre l'80% è rappresentato da minori autoctoni mentre solamente il 20% da stranieri), così come appare inferiore, in percentuale, il numero degli stranieri a piede libero (59% contro il 79% degli italiani).

Considerato il numero elevato di minori coinvolti nel sistema del circuito penale e l'assenza di risorse umane tali da potere assorbire la mole di interventi necessari, molto spesso la scelta di presa in carico dipende da fattori quali la gravità del reato e l'età del minore. L'intervento dei servizi sociali deve essere diretto, soprattutto in fase iniziale, a conoscere le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali ed ambientali del minore al fine di ipotizzare un progetto di intervento che non interrompa il suo processo di crescita.

Nei confronti dei minori stranieri, molto spesso, queste indagini potranno essere particolarmente complesse a causa o della mancanza di un contesto familiare o altrimenti della difficoltà di comprendere, in certi casi, la cultura stessa del minore e della sua famiglia e, pertanto, la percezione dell'accaduto e la rielaborazione del vissuto, oppure ancora, altre volte, come nel caso dei minori rom, dalla difficoltà da parte degli assistenti sociali di rintracciare i ragazzi o di raggiungere i campi (sia autorizzati che non) ove gli stessi vivono (anche perché tali campi appaiono difficilmente accessibili, in quanto spesso situati ai margini delle città). I minori stranieri si troveranno, almeno inizialmente, in una posizione di svantaggio rispetto anche alla possibilità di intraprendere un percorso di reintegrazione. Molte volte inoltre le iniziative di reinserimento, anche laddove realizzate, sono frustrate dalla prospettiva di irregolarità che attende il minore una volta raggiunta la maggiore età, qualora non riesca a procurarsi un valido titolo di soggiorno.

### *Minori in Comunità*

Il collocamento in Comunità, in ambito penale, può essere disposto a vario titolo, sia come misura cautelare<sup>128</sup> sia per accompagnamento a seguito di flagranza di reato<sup>129</sup>, sia in caso di sospensione del processo con messa alla prova<sup>130</sup>, sia, infine, come applicazione di una misura di sicurezza.

In linea generale, nel 2009 il numero dei minori complessivamente collocati in Comunità è stato di 2.100 unità. Nel dettaglio, si nota un aumento degli inserimenti che hanno riguardato gli italiani ed una diminuzione progressiva degli stranieri. Tuttavia, se si considera la presenza media giornaliera, si segnala un aumento anche del numero degli utenti stranieri e "nomadi"<sup>131</sup>, incremento che potrebbe essere dovuto o ad un allungamento dei tempi di permanenza in Comunità (dovuto a sua volta ad un allungamento della durata della misura cautelare) oppure ad una diminuzione degli allontanamenti arbitrari.

Rispetto agli allontanamenti arbitrari e ai rientri spontanei, si osserva che nel 2009, il numero dei minori "nomadi" che si allontanano rappresenta ancora la maggioranza (circa 55 ogni 100 allontanamenti), a seguire l'utenza straniera (circa 28 su 100), mentre gli italiani si collocano all'ultimo posto (20 ogni 100). Al contrario, i rientri spontanei vedono come protagonisti gli italiani (54 su 100 rientri), seguiti prima dagli stranieri (11 su 100) ed

infine dai nomadi (3 su 100). I numeri testimoniano un dato noto ormai da molti anni, ossia la scarsa efficacia della misura in oggetto nei confronti dei minori nomadi, le cui famiglie di appartenenza sono spesso le prime ad osteggiare la permanenza in Comunità del figlio/a. Nel 2009, infine, il tasso di allontanamenti degli stranieri rispetto agli anni precedenti è in diminuzione, sebbene lieve, mentre quello relativo ai "nomadi" rimane in linea di massima costante.

### *Criticità rilevate da Save the Children nell'ambito delle proprie attività progettuali*

Nell'ambito delle proprie attività progettuali, Save the Children ha effettuato uno studio della normativa di riferimento, ha raccolto le prassi realizzate sul territorio nazionale in materia di re-inserimento sociale dei minori stranieri coinvolti nel sistema penale ed ha incontrato alcuni operatori dei servizi di giustizia nonché i minori autori di reato.

Le criticità maggiormente rilevanti che sono emerse possono essere suddivise a più livelli, sia in relazione agli aspetti normativi che pratici.

Dal punto di vista normativo, sebbene la norma di riferimento<sup>132</sup> sia stata accolta con un grande plauso generale in quanto innovativa, essa è stata pensata in un momento storico in cui il fenomeno migratorio legato in particolare ai minori ed ai minori non accompagnati non era così rilevante da pensare a interventi mirati dettati dalla necessità di garantire protezione di categorie maggiormente vulnerabili. L'intervento interpretativo dei Tribunali ha reso possibile molto spesso sopperire alla mancanza di strumenti o misure che potessero garantire il diritto del minore coinvolto in attività illegali, sia dal punto di vista strettamente processuale, sia in relazione al percorso di re-integrazione sociale. Tuttavia, l'ordinamento italiano è, ancora oggi, privo di una legge sull'ordinamento penitenziario minorile nonostante esso rivesta un carattere di assoluta preminenza nell'ambito della giustizia minorile. Infatti se da un lato con il D.P.R. 448/88 si è cercato di creare e sviluppare istituti diretti a mettere in rilievo lo scopo educativo del processo penale, dall'altro lato l'assenza di un ordinamento penitenziario impedisce, proprio nella fase di esecuzione della pena, di rispondere alle precipe esigenze educative del minore<sup>133</sup>. Tra l'altro la necessità di dotarsi di un ordinamento penitenziario è stata sollecitata<sup>134</sup> dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa<sup>135</sup>, e dalla Corte Costituzionale italiana<sup>136</sup>. Il 6 agosto 2007 con provvedimento n. 28650 del Capo Dipartimento per la Giustizia minorile è stato istituito un gruppo di lavoro con il compito di elaborare una proposta per un ordinamento penitenziario minorile recante "Proposta per un ordinamento penitenziario minorile e per l'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato<sup>137</sup>". Si tratta di una proposta che segue due precedenti disegni di legge<sup>138</sup> e che apparentemente consentirebbe di depotenziare la dimensione punitiva e segregante della pena detentiva grazie ad un sistema maggiormente flessibile, mirato e tagliato sui minori e sulla funzione rieducativa della pena.

Inoltre, con riferimento specifico ai minori stranieri, occorre sottolineare che dalle attività di Save the Children<sup>139</sup> emerge uno scarso utilizzo dell'art. 18, comma 6, T.U. 286/98<sup>140</sup>, che prevede la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale a coloro che hanno commesso un reato nella minore età ed hanno dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale. Si tratta di una misura molto importante per un ragazzo straniero in quanto la sua applicazione, andando a regolarizzare la sua posizione sul territorio, gli permetterà di avere una concreta possibilità di re-inserimento sociale (infatti, in assenza del permesso di soggiorno, lo stesso non potrebbe, al momento della fuoriuscita, accedere per esempio al lavoro).

Lo scarso utilizzo da parte dei servizi competenti è stato determinato in parte dalla mancanza di fondi per l'attuazione dei programmi previsti dall'art.18, comma 6<sup>141</sup>, dall'altro, dalla stessa formulazione letteraria, che rimanda al caso in cui la persona abbia "terminato l'espiazione di una pena detentiva". Tuttavia, la *ratio* alla base è quella di

permettere un effettivo re-inserimento sociale. Infatti la norma fa riferimento ad uno straniero che abbia “dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale”. Evidentemente, quindi, una interpretazione diversa e tendente ad applicare la norma solo nel caso di una detenzione in carcere sarebbe contraria proprio alla *ratio* della norma, ai principi costituzionali relativi alla funzione rieducativa della pena, alle finalità perseguite dall'istituto delle sanzioni alternative, al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e, infine, anche alla lettera stessa dell'art. 18 c.p.

Dalle prassi raccolte sul territorio nazionale emerge inoltre:

- l'utilizzo improprio della radiografia del polso ai fini dell'accertamento dell'età per l'imputabilità del minore, fissata negli anni 14 ed alla quale deve essere accompagnato il concetto di capacità di intendere e volere in relazione alla commissione del reato. Ne deriva che l'accertamento anagrafico dell'età e la valutazione della maturità del minore, così come richiesto, tra l'altro, dagli strumenti internazionali<sup>142</sup>, dal punto di vista sia emotivo che intellettuale gioca un ruolo strategico. Infatti, ad esso sono direttamente collegati non solo il concetto di imputabilità anagrafica ma, altresì, la possibilità e previsione di godere di specifiche misure meno inflittive. La minore età rileva poi ai sensi dell'art. 67 c.p.p. secondo cui, qualora in ogni stato e grado della procedura vi è ragione di ritenere che l'imputato, impropriamente considerato come maggiorenne, sia in realtà minore, gli atti del suo fascicolo dovranno essere trasmessi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale minorile ai fini della competenza davanti al giudice specializzato per i minori; inoltre, ai sensi dell'art. 8 del dpr 448/88, quando vi è incertezza sulla minore età dell'imputato il giudice può disporre una perizia e nel caso in cui anche successivamente ad essa permangano dubbi sulla minore età, la stessa è presunta ad ogni effetto. L'art. 8 afferma chiaramente l'intenzione del legislatore di garantire e tutelare il minore che dovrà sempre essere presunto tale. Come è evidente, l'accertamento esatto dell'età del minore è fondamentale non solo ai fini della determinazione della sua responsabilità penale e ai fini dell'identificazione dell'organo giudiziario competente a giudicarlo (tribunale per i minorenni o quello per gli adulti), ma anche allo scopo di identificare le strutture carcerarie deputate al suo trattenimento (carcere per gli adulti o IPM), nonché ai fini della legittimità dei tempi di durata massima della custodia cautelare (che nel caso di indagati minorenni saranno ridotti della metà, se tra i sedici e i diciotto anni oppure di due terzi se tra 14 e 16 anni);
- la tendenza a trasferire i minori stranieri da un IPM all'altro, con la conseguente rottura del legame con il territorio ed una maggiore difficoltà di reinserimento sociale;
- l'utilizzo della misura carceraria quale strumento privilegiato di controllo e di sanzione a danno dei minori stranieri rispetto ai minori italiani che beneficiano maggiormente delle misure restrittive più blande, nonché dei meccanismi deflattivi previsti dalla normativa;
- la scarsa presenza di mediatori culturali all'interno delle strutture della giustizia minorile. Sul punto Save the Children osserva con favore che nel contratto collettivo di lavoro presentato il 29 luglio 2010, è stata inserita tra le figure professionali del Dipartimento Giustizia Minorile quella del mediatore culturale. Ad essa, si accederà per concorso pubblico o tramite nuovo inquadramento del personale già esistente;
- i percorsi di reinserimento sociale sono spesso inficiati dai problemi connessi allo status giuridico (presenza irregolare, MNSA, assenza di documenti, ecc.), in considerazione del fatto che al momento del compimento del diciottesimo anno, e la conseguente sopraggiunta posizione di irregolarità sul territorio, potrà venir meno l'efficacia del progetto di ri-educazione eventualmente realizzato.

Save the Children, nell'ambito del progetto JUST, ha intervistato alcuni stakeholder nonché incontrato alcuni i minori stranieri inseriti nel circuito penale. Di seguito si riportano alcuni estratti delle interviste, particolarmente rilevanti con riferimento ai minori stranieri nonché una testimonianza di una minore.

*Il minore straniero non accompagnato vive una condizione di precarietà e discriminazione e spesso si ritrova a dover delinquere per sopravvivere e l'entrata in*

*contatto con i servizi dell'area penale è a volte un'opportunità per essere seguito in un percorso di reinserimento sociale.*

*È da sottolineare che, a parità di reato, in particolar modo detenzione e spaccio e stupefacenti, in alcune realtà l'autorità giudiziaria, tende maggiormente ad applicare al minore straniero la custodia cautelare in carcere.*

*La Magistratura cerca quasi sempre di considerare l'ipotesi della detenzione come l'estrema ratio, anche se a causa del doppio binario di trattamento per i minori italiani rispetto ai minori stranieri, ciò non è sempre possibile. Inadeguate risultano poi altre misure meno afflittive, ad esempio la permanenza in casa non è astrattamente concedibile ai minori che vivono per strada e non hanno una casa dove vivere.*

*Sebbene il carcere dovrebbe essere l'estrema ratio da disporsi nei confronti dei minori, laddove non vi sono le condizioni previste dalla legge e una rete familiare e sociale tale da consentire l'applicazione di misure alternative, diviene l'unica misura cautelare applicabile. Attualmente in IPM circa l'80% delle presenze sono minori stranieri sottoposti a misura cautelare.*

*A volte la misura della custodia cautelare in IPM è l'unica misura idonea a garantire un concreto aggancio con il minore, finalizzato alla progettazione di un percorso rieducativi che possa dare risultati positivi.*

## LA STORIA

### **Yasmine, una ragazza rom ascoltata dagli operatori di Save the Children nel corso di un'attività di consultazione:**

“...Eravamo partite io e l'amica mia per andare a Venezia a trovare di nascosto dei ragazzi... A Venezia siamo rimaste per un giorno, poi siamo andate a Firenze e qui ci hanno arrestato, dentro al treno, per un furto ad una signora... In realtà era stata la mia amica a rubare, c'aveva bisogno di soldi per mangiare e per le cose sue, per tutto insomma... Io c'avevo 15 anni, lei è più piccola di me di un anno, ma se la vedi anche ora che ha 18 anni sembra una ragazzina! Insomma, questa signora si è accorta del furto ed ha chiamato la polizia. Ci hanno arrestato e ci hanno portato in Questura. Per prima cosa ci hanno chiesto i documenti, ma noi non li avevamo... quindi ci hanno chiesto di scrivere nome, cognome e la nostra età su un foglio. Noi siamo state sincere e abbiamo dato le nostre vere generalità, ma loro ci hanno comunque portato dal medico che ci ha fatto una... come si chiama, al polso... una radiografia? Il medico ha scritto che avevamo diciotto anni! E poi è il giudice che doveva decidere ed è normale che lui, dopo che gli avevano detto che avevamo diciotto anni, che avevamo rubato etc..., è normale che lui ha detto “custodia cautelare!”. Ma noi stavamo a ridere, non ci credevamo, stavamo a scherzare, ci dicevamo ‘macchè... davvero ce portano in carcere?! Ma non è possibile, noi c'abbiamo meno di diciotto anni!!’. E invece, ci hanno portato in carcere, mi ricordo come oggi. Erano le nove/dieci di sera e le detenute stavano già in cella. Il carcere era bruttissimo. Alla mia amica l'avevano messa vicino ad una ragazza, c'aveva trent'anni, che si era già fatta dodici anni e se ne doveva fare ancora dieci. Questa tipa aveva fatto un omicidio. A me, invece, mi avevano messo insieme ad una che stava lì per spaccio di droga, molto carina questa, c'aveva all'incirca 45-50 anni e doveva farsi altri 4 anni. Ma quest'amica mia urlava, continuava ad urlarmi dalla stanza, che le due stanze erano vicine, e mi diceva “Yasmine! Io c'ho paura! Sto con una che è dentro perché ha ucciso!”. Io le rispondevo di stare tranquilla, di non preoccuparsi ed anche la signora che era con me mi diceva di dirla di stare calma, che anche quella detenuta, quella che aveva ucciso, era una molto simpatica e tranquilla... Allora stavamo a piangere, che non ci sembrava vero che stavamo là... anche se pensavo che saremmo uscite, che eravamo

minorenni, c'avevo paura e durante l'ora d'aria piangevamo. In questo carcere non c'è aria aperta, non c'era il giardino, fuori è solo mura, come per strada, ma solo con le mura, non c'è erba, è pavimento, come per strada. Speravamo che mia madre venisse a prendermi, ma non lo sapevo, non mi avevano fatto chiamare... alla fine l'ha saputo. Ha preso i documenti, è partita da Roma ed è venuta a prendermi e quando è arrivata gridava e piangeva "lo vi denuncio, avete messo mia figlia in carcere e lei è minorenni!"

Alla luce di tali considerazioni, Save the Children raccomanda:

- **Al Parlamento** di procedere quanto prima all'approvazione di una legge sull'ordinamento penitenziario minorile.
- **Al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia**, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire un'effettiva e più ampia applicazione dell'art. 18 comma 6 T.U. Immigrazione, attraverso lo stanziamento di fondi adeguati per la realizzazione dei programmi di assistenza e integrazione sociale previsti dalla legge, nonché l'applicazione di tale disposizione non unicamente nei casi in cui la detenzione sia stata la modalità di espiazione della pena, in modo da offrire una concreta opportunità di reinserimento sociale alle persone di origine straniera che hanno commesso un reato da minorenni.
- **Al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia**, nell'ambito delle rispettive competenze, di adottare un approccio medico multidisciplinare sia ai fini dell'accertamento dell'età anagrafica del migrante di cui non sia altrimenti determinabile l'età sia ai fini dell'indagine relativa alla maturità e alla capacità di intendere e volere del ragazzo; nel caso in cui permangano dubbi, venga applicato il principio del "miglior favore", ovvero sia trattato come minore, se il dubbio è tra la maggiore o minore età, e non imputabile, se il dubbio riguarda il fatto di aver compiuto i 14 anni.

#### 4. DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE

La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza agli articoli 3, 8, 9 e 10 sancisce il diritto del fanciullo a vedersi preservare la propria identità e le sue relazioni familiari, a non essere sradicato dal proprio ambiente e dai propri affetti, a non essere separato dai propri genitori, e in via generale, nel compimento di qualsiasi atto, a tenere sempre in debita considerazione la preminenza dell'interesse superiore del minore. Conseguenza da quanto suindicato il principio generale per cui l'unità familiare - se corrispondente all'interesse del minore - deve rappresentare sempre un obiettivo delle azioni degli Stati.

Il diritto all'unità familiare è definito come "diritto a mantenere o riacquistare l'unità familiare" nel rispetto della piena equiparazione tra il cittadino e lo straniero in merito al riconoscimento fondamentale dei diritti della persona<sup>143</sup>. La Corte Costituzionale ha in proposito affermato che la protezione riconosciuta alla famiglia prescinde dalla condizione di cittadino o straniero, trovando tale protezione un limite solo in specifiche e motivate esigenze volte alla tutela della convivenza democratica (sent. 376/2000). Dunque, secondo la Consulta, la convivenza familiare rappresenta una istanza radicata sui principi costituzionali che riconoscono e proteggono l'istituto familiare e come tale rientrante nei diritti fondamentali della persona (sent. 203/1997; 379/2000); essa può essere assoggettata, nel caso degli stranieri, a limiti che possono però scaturire solo attraverso il bilanciamento con valori costituzionali parigrado (sent. 28/1995), ovvero "specifiche e motivate esigenze volte alla tutela delle stesse regole della convivenza democratica" (sent. 376/2000). L'unione familiare viene concepita come un diritto di rango costituzionale e non legislativo, con la conseguenza che i limiti apposti dalla legge possono essere sindacati secondo un criterio più rigoroso della sola ragionevolezza, estendendosi alla preliminare verifica della omogeneità tra i diritti ed i valori con cui il bilanciamento è stato effettuato.

Il diritto all'unità familiare è sancito dalla normativa internazionale<sup>144</sup>, da quella nazionale dettata dal Titolo IV del T.U. 286/98<sup>145</sup> nonché dai precetti costituzionali<sup>146</sup> che insieme formano e corrispondono al diritto del minore all'esercizio della propria vita familiare<sup>147</sup>.

Il diritto di vivere nella famiglia porta con sé il diritto di stabilire relazioni affettive e di solidarietà economica e morale nell'ambito di una convivenza stabile<sup>148</sup>. Spesso, infatti, il binomio tutela della vita familiare ed opportunità di esercizio della stessa, viene incrinato in tutti quei casi in cui una mera posizione di irregolarità del genitore sul territorio o condizioni di vita particolarmente disagiate e compromesse possono portare a dividere il minore da uno e/o entrambi i genitori od altrimenti a non permettere l'esercizio del diritto a ricongiungersi. Per tale ragione è necessario che lo Stato, da un lato, favorisca percorsi di integrazione sociale facilitando e garantendo l'accesso alla scuola, alla salute, alla casa, al lavoro ecc.; dall'altro, protegga l'individuo da azioni arbitrarie dei pubblici poteri. In questo senso, si è più volte pronunciata la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>149</sup> affermando che gli Stati parte della Convenzione, nel rispetto del diritto all'unità familiare, e del principio di proporzionalità tra la misura adottata e lo scopo perseguito, dovranno sia astenersi dal compiere atti che costituiscano un'interferenza nel diritto alla vita familiare sino a potere causarne la sua rottura (attraverso ad esempio l'adozione dei decreti di espulsione), sia prendere misure volte a rendere effettivo tale diritto (attraverso ad esempio la semplificazione delle procedure volte al ricongiungimento familiare ed all'autorizzazione del soggiorno dello straniero).

Nel presente capitolo verranno descritte alcune delle principali questioni e criticità relative alla vigente normativa ed alle prassi raccolte sul territorio nazionale con riguardo alla promozione e protezione dell'unità familiare.

#### 4.1 RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI<sup>150</sup>

Nell'anno 2009 sono state presentate presso gli Sportelli Unici per l'immigrazione complessivamente 70.585 domande di nullaoستا al ricongiungimento familiare, con un calo pari al 9% rispetto al 2008. In particolare, suddivise per continente di provenienza, sono state: 21.934 le domande relative all'Europa, 21.564 le domande relative all'Africa, 20.312 le domande per l'Asia e 6.754 le domande per le Americhe. Rispetto al legame parenterale, il 56% dei familiari per i quali è stato richiesto il ricongiungimento è costituito dai figli dei richiedenti - di cui il 53% è costituito da minori di anni 18, mentre il 36% dai coniugi e l'8% dai genitori. La maggioranza delle domande è stata presentata nelle regioni del Centro-Nord (dato che coincide con quello relativo alla concessione della cittadinanza italiana). Per quanto riguarda la distribuzione delle domande a livello provinciale, le province dove si è registrato il maggior numero sono Milano (con 7.480 domande, pari al 10,6% del totale nazionale), Roma (con 4.855 domande, pari al 6,9% del totale nazionale) e Brescia (con 3.224 domande, pari al 4,6% del totale nazionale)<sup>151</sup>.

È probabile che la diminuzione delle domande presentate per il ricongiungimento familiare sia derivata dai cambiamenti normativi avvenuti negli ultimi due anni in materia di ricongiungimento familiare, che hanno mirato sia ad imporre criteri maggiormente restrittivi con riferimento alla residenza ed ai requisiti minimi di reddito<sup>152</sup>, sia a rendere difficilmente accessibile e lenta la procedura stessa. Si pensi all'introduzione della c.d. "presentazione telematica" della domanda, al raddoppiamento da 90 a 180 giorni dei termini a disposizione dello Sportello, nonché l'eliminazione del c.d. silenzio assenso che permetteva all'interessato, decorso il termine utile ed in assenza di risposta, di rivolgersi direttamente al Consolato per richiedere il rilascio del visto, anche senza previo nullaoستا.

La disciplina relativa al ricongiungimento familiare è dettata dalla direttiva 2003/86/CE<sup>153</sup> ed il suo contenuto, recepito nell'ordinamento italiano, è stato inserito nel T.U. 286/98<sup>154</sup> ed è stato soggetto a varie modifiche di cui le ultime con la Legge n. 94/09 che ha in parte ristretto ed in parte reso maggiormente ostica la procedura di accesso al ricongiungimento familiare. In particolare, possono accedere alla procedura di ricongiungimento coloro che sono in possesso od in fase di rinnovo di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo di durata non inferiore ad un anno, di riconoscimento dello *status* rifugiato (o protezione sussidiaria), per motivi di studio e motivi religiosi, motivi familiari, per attesa cittadinanza e permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Il ricongiungimento può essere chiesto nei confronti del coniuge non legalmente separato di età non inferiore ai 18 anni; dei figli minori anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso (i minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli). Inoltre, con la Circolare del Ministero dell'Interno del 28 ottobre 2008, emanata a seguito del decreto legislativo 160 del 3 ottobre 2008, è stato precisato che nel caso di figli maggiorenni si deve trattare di persone che non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; che nel caso dei genitori a carico essi non debbono avere altri figli nel paese di origine o di provenienza; dei genitori ultra-sessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi problemi di salute. A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 94/09, non è consentito il ricongiungimento del coniuge non legalmente separato e del genitore a carico, quando lo stesso sia coniugato con un "cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale" ed è consentito l'ingresso, per ricongiungimento, al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore, del genitore naturale che dimostri il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito; sul punto la novella legislativa ha specificato che ai fini della sussistenza di tali requisiti si tiene conto del possesso di essi da parte dell'altro genitore.

In proposito il reddito minimo annuo, derivante da fonti lecite, non deve essere inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale<sup>155</sup> e la disponibilità dell'alloggio deve essere fornita

dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda Sanitaria Locale (requisito questo che non dovrà essere dimostrato da coloro che sono titolari dello *status* di rifugiato) nonché dell'idoneità abitativa accertata dai competenti uffici comunali. Sul punto la novella legislativa ha soppresso il riferimento ai parametri stabiliti dalle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, ai fini della verifica dell'idoneità alloggiativa, rimettendone la competenza ai Comuni. In considerazione delle differenti interpretazioni ed applicazioni fornite dai Comuni, il Ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 7.170 del 18 novembre 2009<sup>156</sup>, con la quale è stato indicato quale riferimento normativo per la certificazione in materia di idoneità, il Decreto del 5 luglio 1975 del Ministero della Sanità che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione ed i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero previsto degli occupanti. Si tratta di una circostanza particolarmente gravosa a carico dell'interessato, non solo per la difficoltà di reperire la documentazione pertinente ma anche in quanto lo stesso, nel caso in cui fosse in locazione, paradossalmente, finirebbe per non potere accedere alla procedura di ricongiungimento per responsabilità del proprietario dell'alloggio.

Un riferimento ulteriore merita la procedura relativa alla domanda di ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati nonché dei minori rifugiati per i quali è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado. Il Consiglio d'Europa con la Raccomandazione R (99) 23 relativa al ricongiungimento familiare delle persone rifugiate e delle altre persone bisognose di protezione internazionale ha nello specifico chiesto agli Stati di prestare una particolare attenzione ai minori non accompagnati affinché cooperino con i minori o con i loro legali rappresentati al fine di rintracciare i membri della loro famiglia. Sul punto emerge la necessità di individuare una metodologia corretta che permetta il rintraccio dei familiari e, quindi, il successivo ricongiungimento qualora questo corrisponda al superiore interesse del minore. Le questioni che emergono riguardano le procedure identificative e la presenza di personale multidisciplinare che attraverso la cooperazione tra agenzie specializzate possa entrare in contatto con il minore avendo riguardo ai fattori psico-sociali, culturali ecc. dello stesso<sup>157</sup>. In relazione, infine, alla possibilità di procedere all'adozione del minore non accompagnato, nel caso in cui il rintraccio dei genitori non sia riuscito, è stato considerato che l'adozione dovrà essere considerata applicabile solo qualora corrisponda all'interesse del minore e sia decorso un tempo di almeno due anni dedicato al rintraccio dei familiari<sup>158</sup>.

È opportuno inoltre ricordare che la Corte di Giustizia<sup>159</sup> ha affermato che il ricongiungimento rappresenta un diritto fondamentale riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario quale "strumento necessario per permettere la vita familiare". Ed al fine di garantire la vita familiare e l'esigenza di stabilità della stessa sarà necessario che lo Stato abbia sempre come obiettivo quello della tutela dell'unità familiare, qualora questo sia nel superiore interesse del minore. A tale proposito, si ricorda che l'art. 5 del T.U. 286/98 in materia di "permesso di soggiorno" dedica una speciale attenzione alle ipotesi di ricongiungimento familiare qualora debba e/o possa essere adottato un provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno. In tale ipotesi dovrà tenersi in debita considerazione la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo paese d'origine, nonché la durata del soggiorno dello straniero già presente nel territorio nazionale. Allo stesso modo, anche in materia di espulsione<sup>160</sup> nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, dovrà tenersi conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese di origine<sup>161</sup>. Tuttavia tale previsione, mentre da un lato esprime i propri intenti positivi in materia di formazione del nucleo familiare a seguito di ricongiungimento, dall'altro lato presenterebbe caratteri di incostituzionalità qualora non venisse interpretata ed applicata altresì nei confronti di coloro che hanno costituito un nucleo familiare in Italia. Infatti, qualora così non fosse si arriverebbe al paradosso per cui

un nucleo familiare già presente sul territorio sarebbe meno tutelato del nucleo costituitosi a seguito di ricongiungimento con ovvia contraddizione in termini di tutela dell'unità familiare.

Allo stesso tempo è importante sottolineare che il Ministero dell'Interno<sup>162</sup> ha precisato che i minori titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari al momento del compimento della maggiore età avranno diritto a vedersi rinnovare il permesso stesso per la stessa durata di quello del genitore. L'impegno per gli Stati ad adottare politiche di sostegno alla genitorialità è stato, peraltro, richiesto dal Consiglio d'Europa che con la Raccomandazione (2006)19 che riconoscendo "la famiglia come il primo luogo in cui si sperimenta e si costruisce la coesione sociale, considerando che una strategia per la coesione sociale, nel pieno rispetto dell'autonomia della sfera privata e della società civile, deve offrire sostegno alle famiglie" ha richiamato l'attenzione sull'importanza di porre in essere ogni azione a tutela e promozione della stessa.

Nell'ambito del Separated Children in Europe Programme<sup>163</sup> sono state individuate con riferimento alla materia dei ricongiungimenti familiari le seguenti policy derivanti da un programma condiviso da Save the Children Alliance e l'UNHCR quali criteri di riferimento nell'attività programmatica a cui l'Italia dovrebbe tendere. Il diritto del minore all'unità familiare richiama, dunque, l'impegno degli Stati affinché in ogni situazione che riguardi un minore separato sia sempre facilitato, qualora questo corrisponda al suo superiore interesse, il ricongiungimento familiare nel paese dove il minore vive. Se è determinato che è nel migliore interesse del minore che il ricongiungimento familiare abbia luogo nel paese di accoglienza, l'autorizzazione ad entrare e risiedere dovrebbe sempre essere garantita ai membri della famiglia del minore. Inoltre, ciascuna indagine nei confronti del minore o del genitore dovrà essere realizzata in maniera positiva, spedita ed umana.

Allo stesso modo, nel caso in cui il ricongiungimento familiare debba avere luogo nel paese di origine del minore o in un paese terzo, lo stesso dovrà essere realizzato in conformità con le specifiche previsioni di salvaguardia relative ai rimpatri e/o operazioni di resettlement. Inoltre, nel caso in cui un minore separato abbia un familiare in un paese terzo e sia il minore che il familiare mostrino il loro desiderio di ricongiungersi in suddetto Stato, le autorità competenti in materia di assistenza dei minori dovranno effettuare attente indagini per verificare l'adeguatezza del familiare a prendersi cura del minore. Infine, il rimpatrio verso il paese di origine di un minore straniero non accompagnato non dovrebbe aver luogo, in principio, in assenza di provvedimenti concreti e dettagliati circa le responsabilità di custodia che garantiscano il rispetto e la promozione dei diritti del minore in questione dal momento del rientro<sup>164</sup>.

Emerge da quanto sopra indicato e da alcune segnalazioni ricevute da Save the Children che da un lato la procedura resa più ostica e più lenta dalle modifiche del d.lgs del 2008, l'inasprimento dei requisiti di residenza, idoneità abitativa e reddito previsti dalla Legge n. 94/09 e dall'altro la scarsità delle procedure volte al rintraccio dei familiari impediscono una piena attuazione del diritto al ricongiungimento familiare in conformità al diritto ed alla promozione all'unità familiare.

### LA STORIA

N. ha 18 anni ed è nigeriano. È arrivato in Italia nel 2009 e ha presentato domanda di asilo ottenendo un permesso di soggiorno per motivi umanitari. N. si è rivolto al nostro servizio legale per essere sostenuto nella risoluzione di una questione legata al ricongiungimento familiare. N. vorrebbe ricongiungersi con la sorella minore, di anni 14, che vive ancora in Nigeria e si trova in una situazione di estrema precarietà.

L'art. 29 del d.lgs. 286/98 e successive modificazioni, non prevede però tra le categorie di soggetti che possono beneficiare del ricongiungimento familiare il fratello/la sorella, seppure minore di età. Non è la prima volta che ci siamo trovati ad affrontare una situazione di questo genere. In passato, un caso simile è stato portato all'attenzione della Prefettura di Roma che, nonostante considerasse estremamente delicata la questione, non riusciva a trovare una soluzione pratica al problema. A tale proposito è bene considerare che proprio l'informatizzazione dell'intera procedura per il ricongiungimento familiare rende più difficoltosa la risoluzione di questioni particolari, come quella sopra richiamata.

Alla luce di tali considerazioni, Save the Children raccomanda:

- Alla **Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza**, oltre che al Governo, di monitorare l'applicazione della normativa in materia di ricongiungimento familiare per valutarne l'impatto nei confronti dei bambini e degli adolescenti di origine straniera e, di conseguenza, al Governo e al Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze, di assumere le necessarie iniziative legislative e politiche volte a garantire il rispetto del diritto dei minori all'unità familiare.
- Al **Ministero dell'Interno** e al **Ministero degli Affari Esteri** di emanare disposizioni interne volte a garantire che le domande di ricongiungimento familiare riguardanti soggetti minorenni, sia quando essi siano i beneficiari della richiesta, sia quando il ricongiungimento riguardi un genitore di minori già residenti in Italia, vengano trattate con carattere di priorità, e quindi in tempi più rapidi di quelli ordinari.
- Al **Ministero dell'Interno** di emanare una Circolare nella quale si disponga che i riferimenti, contenuti nel nuovo testo dell'art. 5 comma 5 e nel nuovo comma 2 bis dell'art. 13 T.U. Immigrazione, allo straniero che ha «esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o che sia un «familiare ricongiunto», debbano intendersi riferiti a tutti i casi di esercizio del diritto all'unità familiare, come previsti dagli artt. 28 e ss. del T.U. Immigrazione, estendendo così la tutela anche ai nuclei familiari costituiti in Italia.

## 4.2 MINORI NEI CENTRI PER MIGRANTI CON FAMILIARI ADULTI<sup>165</sup>

I minori stranieri non dovrebbero mai essere detenuti per ragioni legate al controllo dei flussi migratori. La detenzione amministrativa delle famiglie di migranti con minori dovrebbe in generale essere evitata. Qualora il trattenimento di famiglie con minori risultasse giustificabile sulla base di circostanze eccezionali, esso dovrebbe durare per il minor tempo possibile. Nel considerare la detenzione amministrativa e le possibili alternative, il superiore interesse del minore dovrebbe avere una considerazione preminente. Durante il trattenimento, le famiglie con minori dovrebbero essere accolte separatamente e beneficiare della privacy necessaria, preservando l'unità familiare.

Nonostante anche la normativa italiana in materia di immigrazione preveda che "in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo", nella prassi non risulta che un bilanciamento di interessi venga effettuato secondo tale principio. In particolare, la normativa non specifica limitazioni al trattenimento delle famiglie con minori all'interno dei centri per migranti<sup>166</sup>. Tali centri, in particolar modo i CIE, non risultano idonei in alcun modo a garantire ai minori le condizioni di accoglienza ed un trattamento adeguato a tutelare i loro diritti.

Inoltre, i minori stranieri rischiano di essere inviati e trattenuti presso un CIE o un CARA perché erroneamente riconosciuti come maggiorenni in base a procedure di accertamento dell'età a seguito delle quali vengono identificati come tali. Nell'ambito

dell'annualità in corso (2010) del progetto Praesidium, Save the Children Italia ha seguito direttamente numerosi casi di questo tipo, fortunatamente conclusi con esito positivo, ovvero con il riconoscimento del minore in quanto tale.

Le procedure di identificazione dei migranti in arrivo sulle coste della Sicilia sono divenute più difficili a seguito del cambiamento nella destinazione degli sbarchi adottato dalle autorità competenti, le quali dirottano la maggior parte delle imbarcazioni (o trasportano i migranti) presso Pozzallo e Porto Empedocle. Tra febbraio ed agosto del 2010 Save the Children ha identificato 10 minori stranieri non accompagnati che erano stati collocati nei CIE e CARA della regione (Caltanissetta e Trapani).

In Puglia, Save the Children ha favorito il riconoscimento di 6 minori stranieri non accompagnati arrivati sulle coste sarde, risultati a seguito di esami medici come "presumibilmente maggiori di 18 anni" e conseguentemente trasferiti presso il CIE di Bari. Altri 6 minori invece erano trattenuti nel Centro in questione dopo essere sbarcati presso il porto di Napoli nel mese di aprile 2010.

Per maggiori dettagli su queste due vicende, si veda: Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.

È necessario tuttavia che all'interno dei centri per migranti adulti irregolarmente presenti in Italia vengano previste e regolarmente svolte attività di monitoraggio volte all'emersione, tra gli altri, di casi di minori erroneamente identificati come adulti.

Come rilevato in precedenza, tra il 2009 e il 2010, inoltre, Save the Children Italia ha ricevuto numerose segnalazioni e richieste di aiuto rispetto alla protezione di minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale che erano stati trasferiti in Italia da altri paesi dell'Unione Europea in base al Regolamento Dublino II (CE 343/2003), i quali venivano riconosciuti e considerati come adulti in Italia. Trattati come adulti, i minori "dublinanti" risultano spesso privi di un'efficace protezione all'arrivo in Italia. Se l'esame della loro procedura di asilo è ancora in corso, essi vengono trasferiti insieme agli altri adulti richiedenti presso i CARA, all'interno dei quali i servizi di assistenza e consulenza risultano molto spesso inadeguati e insufficienti<sup>167</sup>.

Da un monitoraggio in 7 CARA effettuato dall'ONG Medici Senza Frontiere nel 2008<sup>168</sup> emergono alcuni aspetti critici elencati in seguito. Tali centri sono spesso ubicati in zone periferiche e isolati dal territorio. Si tratta spesso di strutture idonee a rispondere temporaneamente a condizioni di emergenza, ma inappropriate per fornire risposte strutturali. Le condizioni abitative risultano critiche in alcuni centri (es. temperature elevatissime in estate e molto rigide in inverno). Gli spazi dedicati alle funzioni aggregative sono assai ridotti o inesistenti, così come le attività ricreative organizzate. Anche i servizi offerti ai richiedenti asilo risultano carenti: assistenza sociale sottodimensionata che impedisce l'identificazione di individui in condizioni di maggiore rischio (es. vittime di tratta, ma anche minori erroneamente identificati come adulti); insufficiente mediazione culturale e interpretariato; informazioni e assistenza legale inadeguati a sostenere i richiedenti nell'*iter* procedurale della domanda di protezione internazionale; per i minori, vengono evidenziate inoltre una carenza di spazi per il gioco e una difficoltà ad accedere ai servizi scolastici locali anche per i minori in età di obbligo scolastico.

Save the Children si sta impegnando a contribuire affinché una valutazione del superiore interesse di ciascun minore, basata su informazioni aggiornate, sia disponibile negli Stati

nei quali i minori vengano intercettati, affinché la decisione su ciascun caso tenga il suddetto superiore interesse in considerazione prioritaria. A tal fine, l'Organizzazione è anche impegnata nel processo di revisione del Regolamento Dublino II attualmente in corso a livello UE, per assicurare che maggiori garanzie per la protezione dei minori richiedenti asilo siano previste dalla normativa europea.

Alla luce di tali considerazioni Save the Children raccomanda al **Ministero dell'Interno**:

- di trasferire i migranti dalle aree di arrivo del territorio in strutture (CDA/CSPA) dove le procedure di individuazione (*profiling*) dei diversi gruppi di migranti (inclusi i minori non accompagnati) possano essere svolte correttamente, oltre che la garanzia dell'attuazione di tali procedure anche negli altri Centri (CARA/CIE) in considerazione della possibilità che specifici bisogni di protezione possano emergere in momenti successivi;
- di garantire ai minori che sono trattenuti nei Centri in virtù del rispetto del diritto all'unità familiare condizioni adeguate al rispetto di tutti i loro diritti compreso il diritto all'istruzione e il diritto al gioco.

#### 4.3 REGOLARIZZAZIONE DEL GENITORE NELL'INTERESSE DEL MINORE (ART.31 T.U. IMMIGRAZIONE)<sup>169</sup>

L'art. 31, co. 3, T.U. 286/98<sup>170</sup> attribuisce al Tribunale minorile la facoltà di autorizzare l'ingresso o la permanenza nel territorio italiano del familiare del minore che sia già ivi presente anche in modo irregolare in deroga alle disposizioni dello stesso Testo Unico. L'art. 31 co. 3, da quanto emerge da una lettura condivisa da una buona parte della giurisprudenza<sup>171</sup>, ha una portata assai ampia. Infatti, per un verso la presenza dei genitori deve fondarsi su gravi ma non eccezionali motivi legati allo sviluppo psicofisico del minore e per altro verso, il richiamo alle "condizioni di salute" ben potrà essere interpretato in termini di promozione del benessere<sup>172</sup> del minore, piuttosto che in un'accezione di infermità. In questo modo, la norma potrà applicarsi anche in tutti i casi in cui l'allontanamento del minore, che abbia già intrapreso un percorso di integrazione (ad esempio attraverso la frequenza scolastica), potrebbe determinare, per lo stesso, un grave pregiudizio a causa del suo radicamento dal territorio.

In certi casi, l'applicazione dell'art. 31 ha permesso anche di tutelare la posizione di tutti quei minori molto spesso nati e cresciuti in Italia che, tuttavia, a ragione della irregolarità della presenza sul territorio dei genitori, non hanno potuto accedere a diverse forme di protezione e/o di definizione del loro *status* giuridico. Rientrano in questo particolare contesto, ad esempio, tutti quei minori di seconda generazione appartenenti a nuclei familiari originari dei paesi della ex-Jugoslavia che, a ragione dello smembramento territoriale, non hanno avuto accesso alla cittadinanza, determinando a cascata conseguenze quali: assenza di registrazione delle nascite, assenza di documenti di identità, impossibilità di accedere al permesso di soggiorno, difficoltà di accesso alla cittadinanza italiana ecc. Una diversa interpretazione è stata fornita da una parte della giurisprudenza<sup>173</sup> che, al contrario, ha ristretto il campo di applicazione dell'art. 31, c. 3, ponendo l'attenzione sull'interesse generale di controllo delle frontiere e di ordine pubblico. Inoltre, questa parte della giurisprudenza, ha ritenuto che il carattere della temporaneità dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio - previsto dalla normativa - sarebbe di per sé configgente con la previsione di tutela di situazioni caratterizzate dalla tendenziale stabilità in quanto collegate al processo educativo formativo del minore. La conflittualità tra i diversi orientamenti vertenti in materia di diritti fondamentali della persona e del minore quale quello all'unità familiare, ha portato la Suprema Corte<sup>174</sup> a rimettere la questione alle Sezioni Unite affinché ne fornissero un'interpretazione univoca in considerazione, altresì, degli effetti gravosi che ne potrebbero derivare in termini di eguaglianza di trattamento di situazioni tra loro simili. Con una sentenza del 25 ottobre 2010 le Sezioni Unite<sup>175</sup> hanno, attraverso un'analisi completa e corposa della materia, fissato il seguente principio di diritto a cui i Tribunali minorili dovranno richiamarsi ogni

qualvolta si troveranno a decidere su una domanda di applicazione dell'art. 31, c. 3: la presenza di "gravi motivi" connessi allo sviluppo del minore "non postula necessariamente l'esistenza di situazioni di emergenza o di circostanze contingenti ed eccezionali strettamente collegate alla sua salute, potendo comprendere qualsiasi danno effettivo, concreto, percepibile ed obiettivamente grave che in considerazione dell'età o delle condizioni di salute ricollegabili al complessivo equilibrio psico-fisico deriva o deriverà certamente al minore dall'allontanamento del familiare o dal suo definitivo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto. Trattasi di situazioni di per sé non di lunga o indeterminabile durata, e non aventi tendenziale stabilità che pur non prestandosi ad essere preventivamente catalogate e standardizzate, si concretano in eventi traumatici e non prevedibili nella vita del fanciullo che necessariamente trascendendo il normale e comprensibile disagio del rimpatrio o del suo familiare".

Save the Children ha accolto con favore la decisione della Suprema Corte che ha richiamato l'impegno del Tribunale minorile affinché sia sempre svolta un'indagine tendente all'accertamento della coesione familiare ed all'esercizio della funzione genitoriale esercitata a beneficio del minore.

È così che viene sottolineato il valore del rispetto del diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia di origine<sup>176</sup>, a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, nonché a ricevere cura, educazione ed istruzione da entrambi<sup>177</sup>, come evidenziato anche nel paragrafo successivo. È, dunque, fondamentale che in particolar modo nei casi in cui la famiglia versi in condizioni di indigenza e contestualmente di marginalità<sup>178</sup>, siano realizzati interventi di supporto che permettano ai genitori di garantire al figlio una crescita serena ed equilibrata. È necessario che, pertanto, l'attività normativa, programmatica e operativa dello Stato e degli enti territoriali sia improntata ad una strategia globale di promozione e realizzazione dei diritti del minore nonché di effettiva salvaguardia delle condizioni di vita della famiglia con particolare attenzione alle fasce economiche e sociali più deboli<sup>179</sup> ed ai gruppi ed alle categorie maggiormente vulnerabili quali i minori stranieri<sup>180</sup>.

Save the Children raccomanda al **Ministero della Giustizia**:

- di emanare una circolare in cui si ribadisca la corretta applicazione dell'art. 31 comma 3 in conformità all'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione-Sezione Unite, ovvero che nella valutazione relativa ai motivi per cui possa essere concessa l'autorizzazione, in deroga alle disposizioni del Testo Unico Immigrazione, all'ingresso o alla permanenza nel territorio italiano del familiare del minore straniero che sia già ivi presente anche in modo irregolare venga preso in considerazione il complessivo equilibrio psico-fisico che deriva o deriverà al minore dall'allontanamento del familiare o dal suo definitivo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto.

#### 4.4 RESPONSABILITÀ GENITORIALE E SITUAZIONE DI ABBANDONO. ALLONTANAMENTO DEI MINORI DALLE FAMIGLIE STRANIERE<sup>181</sup>

Il passaggio verso una società multiculturale<sup>182</sup> richiede una riflessione in relazione ai diversi modelli di famiglia che diventano visibili in Italia a seguito di trasformazioni sociali e migrazioni. In particolare, il fenomeno delle migrazioni ha proposto nel nostro paese istituti giuridici che regolano relazioni familiari non codificate dal nostro ordinamento (si veda, ad esempio, l'istituto della kafala, riconosciuto in Italia in quanto previsto dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nonché gli istituti della poligamia e del ripudio, non riconosciuti nell'ordinamento italiano perché considerati contrari all'ordine pubblico).

L'immigrato porta con sé un bagaglio di valori e norme propri del suo paese di origine, che tenta di conciliare con il sistema di regole giuridiche, sociali e culturali italiane. Questa

condizione viene definita "interlegalità" e rappresenta un "processo altamente dinamico, poiché i diversi piani giuridici non si muovono in modo sincronico e il risultato che ne consegue è un intreccio discontinuo e instabile di codici (in senso semiotico) legali"<sup>183</sup>. Nel contesto multiculturale le autorità italiane sono dunque chiamate a confrontarsi con diversi modelli culturali di riferimento, i quali richiedono soluzioni tarate su esigenze e su modelli di vita specifici delle famiglie immigrate in Italia.

Questa integrazione/fusione non è però sempre facile e il tema della famiglia nelle aule giudiziarie è un banco di prova estremamente interessante per comprendere a quale modello di integrazione la società italiana faccia riferimento (interculturale *versus* assimilazione). In altri termini, lo Stato gioca un ruolo cruciale anche nel proprio ridimensionamento, essendo chiamato a valutare anche modelli di educazione dei figli diversi da quelli generalmente accettati in Italia.

In questo contesto la nozione di abbandono e di interesse del minore, lungi dall'essere oggettivamente definita, assorbe modelli culturali diversi da quello italiano e l'intervento dello Stato nell'ambito familiare deve tener conto di questa compenetrazione. Il minimo comune denominatore dovrebbe senza dubbio essere rappresentato dal rispetto dei diritti inviolabili riconosciuti ai minori, così come sanciti e tutelati dalla Costituzione italiana e a livello sovranazionale dalla CRC.

Proprio rispetto a questi temi la valutazione dell'interesse del minore assume un'importanza cruciale, laddove a volte situazioni di grave disagio economico danno luogo a separazioni dei minori dalla propria famiglia, sulla base di provvedimenti disposti dalle autorità.

Le risposte nelle aule giudiziarie a problematiche legate alla cura dei minori mostrano la spaccatura della società italiana, una società in cui "la maggioranza culturale è frazionata in una pluralità di gruppi sulla base di diversità sociali, ideologiche e politiche [...] che non formano un modello coerente cui fare riferimento"<sup>184</sup>. Sarebbe interessante approfondire l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi venti anni per comprendere se la crescita esponenziale del numero delle famiglie immigrate e di origine rom abbia determinato una maggiore consapevolezza da parte delle istituzioni italiane dei canoni culturali e legali di riferimento, oppure abbia portato, al contrario, almeno in alcuni casi, a risposte istituzionali che denotano una reazione di chiusura e diffidenza.

L'art. 8 della Legge n. 184/1983 prevede che la condizione di abbandono sia accertata quando il minore è privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, salvo causa di forza maggiore di carattere transitorio, non potendo le condizioni di indigenza dei genitori essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia (art. 1 Legge n. 184/1983).

Ci sono stati casi in cui lo stato di abbandono è stato escluso in relazione alle "costumanze della mentalità dell'etnia di loro appartenenza"<sup>185</sup>, oppure considerando che "l'insoddisfacente attuarsi delle funzioni genitoriali sia riconducibile alle difficoltà di inserimento e sistemazione dei genitori, extracomunitari provenienti da un paese sottosviluppato del Terzo mondo, in un contesto socio-economico caratterizzato da valori, costumi e tradizioni a loro estranei, qualora risulti l'impegno affettivo e, nei limiti delle loro possibilità, anche materiale verso la prole"<sup>186</sup>, oppure perché le "condizioni di disagio e di degrado non sono imputabili alla comunità dei nomadi, ma alle carenze ed ai ritardi dell'intervento pubblico"<sup>187</sup>. In sostanza "nel valutare la condotta dei genitori facenti parte di comunità etniche minoritarie e facendo salvi sempre gli interessi essenziali del minore, occorre tener conto dei postulati esistenziali e culturali cui i membri di tali comunità conformano ogni loro comportamento, nella genuina convinzione d'essere nell'ambito della normalità e di un'ancestrale, non sindacabile tradizione"<sup>188</sup>, oppure in considerazione "delle difficoltà di inserimento e sistemazione dei genitori", "del mantenimento di rapporti a distanza con i propri familiari, se questi continuano a prodigare al minore assistenza morale, mentre l'assistenza materiale è di fatto, impedita dalla lontananza"<sup>189</sup>.

Mentre le citate pronunce - tutte risalenti ai primi anni '90 - sembra tendano a fare proprio l'approccio dell'interlegalità, così come definita sopra, quelle relative agli ultimi anni

adottano tendenzialmente un maggior rigore e - a detta degli operatori sociali e legali che si interfacciano con il mondo delle famiglie immigrate - non sono rari i casi di decadenza della potestà genitoriale dettati più da condizioni oggettive di disagio economico e materiale, che non da un'incapacità genitoriale, soprattutto quando le istituzioni entrano in contatto con la complessa situazione della popolazione rom presente in Italia<sup>190</sup>.

In proposito, Save the Children ha ricevuto alcune segnalazioni proprio da parte di operatori sociali e legali relative a casi di allontanamento di minori dalle proprie famiglie, disposti a seguito di segnalazione dei servizi sociali competenti. Da questi casi emerge che talora la condizione di disagio economico e sociale è determinante ai fini della segnalazione e del successivo allontanamento.

In un caso la Cassazione ha ritenuto che “è pure indispensabile provvedere anche finanziariamente al soddisfacimento dei bisogni del minore e alle sue esigenze di crescita: si tratta evidentemente di un compito assai complesso ed articolato, ben più ampio di quella minima prestazione di cure che serve a mantenere in vita il soggetto. Va precisato che solo all'interesse del minore deve farsi comunque riferimento; non si sanziona il comportamento del genitore, ma ci si deve preoccupare esclusivamente di eliminare le conseguenze che tale comportamento determina o potrebbe determinare sullo sviluppo psicofisico del fanciullo. Dunque, ove la situazione familiare fosse tale da compromettere in modo grave e irreversibile tale sviluppo, si dovrebbe far luogo ad adozione [...] Quanto al proposito di accudire il minore, la pronuncia impugnata presenta affermazioni del tutto apodittiche e indimostrate: si precisa che la madre ha trovato lavoro ed ha un'abitazione idonea ad ospitare il minore “sulla base di documenti prodotti”, senza alcuna specificazione al riguardo”<sup>191</sup>.

Save the Children auspica che venga condotta a livello nazionale un'indagine che approfondisca la relazione intercorrente tra responsabilità genitoriale, situazioni di abbandono e allontanamento dei minori dalle famiglie, con specifico riferimento alle famiglie di origine straniera.

Save the Children raccomanda al **Parlamento** e al **Governo italiano** di adottare norme e politiche di sostegno alle famiglie, anche di origine straniera.

#### 4.5 RIMPATRIO<sup>192</sup>

Particolare protezione deve essere garantita ai minori temporaneamente o definitivamente privi del proprio ambiente familiare (art. 20 CRC).

Tutti i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia dovrebbero accedere ad un processo di determinazione del loro superiore interesse su base individuale. L'esito di tale processo dovrebbe costituire a sua volta la considerazione preminente al fine di identificare una soluzione di lungo termine che possa consentire la massima realizzazione dei diritti dei quali ciascun minore è titolare.

Un'accurata indagine della situazione familiare nel paese di origine del minore costituisce un elemento cruciale per l'eventuale adozione di una decisione di rimpatrio. Tale indagine deve essere condotta da organizzazioni o enti esperti e indipendenti. Tra i requisiti minimi essenziali affinché si possa procedere al rimpatrio di un minore nel suo paese di origine, i suoi genitori (o altri parenti stretti ai quali il minore era precedentemente affidato) devono essere disponibili e in grado di accogliere il minore. È necessario verificare che essi non si siano resi responsabili di abusi o altri comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore<sup>193</sup>.

Prima del rimpatrio, sia il minore che la sua famiglia devono essere stati opportunamente preparati.

#### Rimpatrio e minori neo-comunitari: l'accordo Italia-Romania.

Nel rapporto dello scorso anno era stato evidenziato come la questione del rimpatrio, e più in generale della tutela dei minori stranieri cittadini di altri paesi dell'Unione Europea, e in particolare di nazionalità rumena, sia di competenza dell'Organismo Centrale di Raccordo (OCR), istituito nell'ottobre del 2007 presso il Ministero dell'Interno. In tale sede, Save the Children Italia aveva espresso preoccupazioni, in particolare, circa la ridotte garanzie previste dall'Accordo siglato tra l'Italia e la Romania sulla cooperazione per la protezione dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio della Repubblica Italiana (giugno 2008). Sulla base dei dati rilasciati dall'OCR, al mese di febbraio 2010, erano censiti 149 minori rumeni non accompagnati, dei quali la maggior parte (65, ovvero il 43%) di età compresa tra i 15 e i 17 anni. Sulla base dei dati disponibili al mese di febbraio 2010, i rimpatri di minori non accompagnati effettuati dall'OCR risultavano 7, a fronte di 86 richieste pervenute dalle autorità rumene<sup>194</sup>.

Al tema del rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati è dedicata notevole attenzione a livello europeo.

Nel 2008 l'Unione Europea aveva adottato la Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati Membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (c.d. “Direttiva Rimpatri”). Pur riconoscendo l'obbligo in capo agli Stati Membri di tenere il principio del superiore interesse del minore in dovuta considerazione, la Direttiva Rimpatri forniva indicazioni molto limitate sulle garanzie da applicare in modo che l'implementazione delle norme in essa contenute fosse in linea con gli standard previsti dalla normativa internazionale in materia di diritti umani, in particolare di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A seguito dell'approvazione della Direttiva Rimpatri, si è tuttavia assistito ad un interessante e proficuo percorso, in seno alla Commissione Europea, che ha condotto all'individuazione di raccomandazioni più specifiche sull'implementazione della Direttiva in questione. Nel 2009, infatti, il Contact Committee sull'implementazione della Direttiva Rimpatri ha condotto una serie di workshop con gli Stati Membri per scambiare riflessioni e prassi su come determinati articoli della Direttiva in questione dovranno essere applicati a livello nazionale. In particolare, due incontri sono stati dedicati, rispettivamente, all'art.10(1) e all'art.10(2) della Direttiva, che riguardano le misure da adottare nel caso del rimpatrio di un minore straniero non accompagnato.

A conclusione delle discussioni sui suddetti articoli, la Commissione è giunta ad importanti conclusioni.

In particolare, per quanto riguarda l'art.10(1), la Commissione riconosce che:

- il rimpatrio è solo una delle possibili soluzioni di lungo termine per un minore straniero non accompagnato, e tale individuazione dovrebbe basarsi su una valutazione del superiore interesse del minore;
- l'assistenza - fornita idealmente secondo un approccio multi-agenzia e multi-disciplinare - dovrebbe cominciare appena il minore viene intercettato (“at the earliest point of time”), includendo dunque anche la fase di identificazione del minore in quanto tale;
- è necessaria coerenza tra le misure di assistenza previste per minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale (previste dalle direttive in materia di asilo, in particolare dalla Direttiva Accoglienza) e non richiedenti tale protezione.

Rilevanti conclusioni sono state raggiunte anche per quanto riguarda l'implementazione dell'art.10(2).

In particolare:

- l'art.10(2) deve sempre essere interpretato nel contesto delle altre previsioni rilevanti della Direttiva Rimpatri, e non isolato da esse. Dunque il rimpatrio deve essere sempre visto come una delle possibili soluzioni, derivanti da una valutazione del superiore interesse; tale valutazione deve essere sempre effettuata su base individuale, idealmente da un team multi-disciplinare esperto e coinvolgere sempre il tutore del minore;
- il ritorno alla famiglia deve essere considerata l'opzione preferita, mentre il rimpatrio ad una "struttura adeguata" deve essere ammesso solo in alcune circostanze e in ogni caso non può essere considerato come una soluzione di lungo periodo.

Si riconosce infine che alcuni aspetti della Direttiva necessitano di ulteriori chiarimenti, e che a questo dovrebbe contribuire lo studio sul rimpatrio dei minori che la EC ha avviato sul rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati dall'UE.

Pur non trattandosi di linee guida formalmente vincolanti, tali raccomandazioni dovrebbero guidare la prassi degli Stati Membri nell'implementare la Direttiva.

Nell'ambito dell'EU Action Plan sui minori stranieri non accompagnati (2010), la Commissione Europea riconosce che l'individuazione di una soluzione di lungo termine deve basarsi sull'identificazione del superiore interesse del minore, e che tale soluzione può consistere nel rimpatrio e reintegrazione nel paese di origine, nella concessione della protezione internazionale o altro status giuridico che permetta al minore di integrarsi con successo nello Stato membro nel quale si trova o nel trasferimento in un paese terzo. In tale contesto la Commissione, inoltre, riconosce l'esistenza di lacune nel testo della Direttiva Rimpatri in merito alla protezione dei minori stranieri non accompagnati e ribadisce che in ogni caso, nell'implementazione della Direttiva, gli Stati membri sono vincolati al rispetto dei principi e dei diritti sanciti dalla CRC.

La FRA, nel contesto dello studio sulla tratta di minori in UE, ha rilevato che, nonostante l'acquisizione di principio più o meno generalizzata del superiore interesse del minore come base per l'eventuale decisione di procedere al rimpatrio, non esistono molte procedure formalizzate, e - qualora esistano - la loro applicazione pratica risulta problematica.

Resta tuttavia preoccupazione la raccomandazione formulata nelle Conclusioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea sul Piano d'Azione sui Minori Stranieri Non Accompagnati di sostenere la possibilità per gli Stati Membri di rimpatriare minori stranieri non accompagnati verso centri di accoglienza nei paesi di origine nel caso in cui non siano riusciti a rintracciare la famiglia. Anche se questa soluzione appare a prima vista semplice e allettante, tali centri pongono rischi notevoli per l'incolumità e la protezione di questi minori, oltre ad una serie di problemi di natura pratica.

Molti di questi minori provengono da paesi tormentati da conflitti armati o altri disordini interni, altri possono essere vittime di tratta<sup>195</sup> o aver viaggiato verso l'Europa per sfuggire a condizioni di estrema povertà. Rimpatriati in contesti nei quali non vi sono sistemi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza efficaci, senza adeguate forme di protezione e reali opportunità di reintegrazione, vi è un rischio notevole che tali minori spariscano dai centri di accoglienza, intraprendano nuovi viaggi pericolosi verso l'Europa, o divengano vittime di tratta e sfruttamento.

In quanto parti della Convenzione Europea per i diritti umani e della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno l'obbligo di garantire speciale protezione ai minori privati del proprio ambiente familiare, di adottare ogni decisione circa il rimpatrio di ciascun minore sulla base di una valutazione accurata e trasparente del suo superiore interesse, e di evitare il rimpatrio di bambini verso luoghi nei quali la loro sicurezza e il loro benessere sarebbero a rischio.

Come ribadito nel General Comment N. 6, il rimpatrio verso il paese di origine di un minore stranieri non accompagnato non dovrebbe aver luogo, in principio, in assenza di provvedimenti concreti e dettagliati circa le responsabilità di custodia che garantiscano il rispetto e la promozione dei diritti del minore in questione dal momento del rientro<sup>196</sup>.

Preoccupazioni in merito alla possibilità che alcuni minori stranieri non accompagnati siano rimpatriati nei rispettivi paesi di origine in assenza di garanzie adeguate è stata espressa dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, con riferimento in particolare all'interesse di alcuni Stati europei di identificare o costruire centri di transito o di accoglienza in Afghanistan, Iraq o in alcuni paesi africani.

Hammarberg ribadisce che tutti gli Stati europei sono vincolati al rispetto della CRC che li obbliga ad assicurare speciale protezione e assistenza ai minori privati del proprio ambiente familiare, e a porre il suo superiore interesse come considerazione preminente in qualsiasi azione che abbia un impatto sul minore, al di sopra di considerazioni legate al controllo dell'immigrazione. Rimpatriare un minore in centri di accoglienza nel proprio paese di origine difficilmente rappresenta una soluzione di lungo periodo. Al contrario, gli Stati europei hanno un obbligo di proteggere questi minori, assegnando a ciascuno di essi un tutore in grado di tutelarne il superiore interesse.

Save the Children raccomanda:

- al **Parlamento** di porre in essere interventi legislativi a favore dei minori stranieri non accompagnati che garantiscano un'adeguata tutela dei loro diritti, in particolare una **valutazione del superiore interesse di ciascun minore** nell'identificazione di una soluzione di lungo periodo che garantisca la massima realizzazione dei diritti del quale egli/ella è titolare.
- Al **Comitato Minori Stranieri** presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e all'**Organismo Centrale di Raccordo** presso il Ministero dell'Interno, nell'ambito delle rispettive competenze in materia di rimpatrio di minori non e neo-comunitari non accompagnati, di individuare il rimpatrio nella famiglia di origine come una delle possibili soluzioni di lungo termine per un minore straniero non accompagnato, sulla base di una valutazione caso per caso del suo superiore interesse.

## 5. DIRITTO ALLA CASA

### 5.1 ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI<sup>197</sup>

I minori stranieri non accompagnati dovrebbero ricevere adeguato collocamento immediatamente dopo il loro ingresso sul territorio. La normativa italiana prevede che tali minori non possano essere trattenuti presso centri per migranti (CIE, CARA, CDA) e debbano essere collocati in un luogo sicuro<sup>198</sup>. Nella maggior parte dei casi, questo viene individuato nelle comunità di accoglienza per minori presenti sul territorio.

Negli ultimi anni, di pari passo con la loro crescente presenza in Italia, il numero dei minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi comunali sul territorio è aumentato progressivamente, passando da 6.629 minori nel 2004 a 7.216 nel 2008<sup>199</sup>.

In generale, si tratta di un aumento che ha riguardato tutti i comuni di tutto il territorio nazionale. Tuttavia, nell'arco del biennio 2006-2008, l'incremento percentuale più elevato ha riguardato il Nord-Ovest (+54,5%) seguito dal Sud e Isole (+48%). In particolare, le regioni che al 2008 registravano il più alto numero di minori stranieri non accompagnati presi in carico erano la Sicilia (1.468 minori), l'Emilia-Romagna (878), il Lazio (780), il Friuli-Venezia Giulia (653), il Trentino-Alto Adige (636) e la Lombardia (545).

TABELLA 11

REGIONE	MINORI PRESI IN CARICO	% SUL TOTALE NAZIONALE	VARIAZIONE 2006-2008
Sicilia	1.468	20,3	233,6%
Emilia-Romagna	878	12,2	-18,9%
Lazio	780	10,8	-48,8%
Friuli-Venezia Giulia	653	9,0	-23,4%
Trentino-Alto Adige	636	8,8	-8,0%
Lombardia	545	7,6	-33,9%

Fonte: Elaborazione su dati dell'ANCI

In particolare, come già sottolineato in precedenza<sup>200</sup>, nel 2008 presso le comunità di accoglienza della Sicilia risultavano presi in carico 1.468 minori, ovvero il 20,3% del totale nazionale. Inoltre, nello stesso anno, la maggior parte delle segnalazioni di minori stranieri non accompagnati pervenute al Comitato per i Minori Stranieri (il 33% del totale) proveniva da questa regione<sup>201</sup>. La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati accolti in Sicilia erano arrivati a Lampedusa: 1.994 tra il mese di maggio 2008 e il mese di febbraio 2009<sup>202</sup>.

Tuttavia, a partire dai primi mesi del 2009 è stato registrato un drastico cambiamento nei flussi in arrivo via mare sulle coste siciliane e del sud Italia. Da marzo 2009 a febbraio 2010 sono giunti in Sicilia 278 minori stranieri non accompagnati dei quali solo 4 identificati a Lampedusa<sup>203</sup>, e 113 da febbraio ad agosto 2010, tutti identificati a Porto Empedocle<sup>204</sup>. Tale mutamento - iniziato già nel gennaio del 2009 con l'interruzione, per decisione del Ministero dell'Interno, del trasferimento dei migranti dal Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa verso altre strutture - è dipeso soprattutto dai rinvii in Libia operati dal Governo italiano a partire dal mese di maggio del 2009 di più di un migliaio di migranti intercettati in acque internazionali a sud di Lampedusa, tra i quali donne e uomini adulti e minori stranieri, principalmente non accompagnati, inclusi richiedenti asilo e rifugiati, e potenziali vittime di tratta.

### Drastico calo nel numero di minori stranieri non accompagnati arrivati via mare in Sicilia

Come si può notare dal grafico che segue, il numero di minori stranieri non accompagnati sbarcati sulle coste della Sicilia tra il maggio 2008 e il febbraio 2009 è circa cinque volte maggiore dei minori stranieri non accompagnati giunti nel periodo tra marzo 2009 e agosto 2010 (periodo di paragone peraltro più breve del primo).



Fonte: Save the Children Italia

Tali dati trovano riscontro nella distribuzione delle segnalazioni ricevute dal Comitato per i Minori Stranieri al mese di agosto 2010. Su un totale di 4.499 minori stranieri non accompagnati censiti nella banca dati del Comitato a quella data, infatti, 1.097 risultano segnalati dalla Sicilia (pari a circa il 24%).

TABELLA 12 - MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI SEGNALATI AL 31 AGOSTO 2010

REGIONE	MINORI SEGNALATI	% SUL TOTALE NAZIONALE
Sicilia	1.097	24,38
Lombardia	539	11,98
Emilia-Romagna	491	10,91
Lazio	422	9,37
Piemonte	368	8,17
Puglia	321	7,13
Marche	271	6,02

Fonte: Elaborazione su dati del Comitato per i Minori Stranieri

Nell'ambito delle attività di monitoraggio delle comunità per minori svolte in Sicilia nel progetto Praesidium tra il maggio 2008 e il febbraio 2009, Save the Children aveva rilevato una serie di criticità relative alle condizioni di accoglienza in esse riservate ai minori.

Le principali criticità riscontrate nell'ambito del monitoraggio delle comunità per minori in Sicilia nel periodo maggio 2008-febbraio 2009 riguardavano:

- sovraffollamento;
- distribuzione insufficiente di beni primari (cibo, vestiti e scarpe, kit igienici ecc.), denaro contante per spese ordinarie e carte telefoniche;
- servizi di mediazione culturale e informazione legale insufficienti;

- carenza di attività ricreative;
- ritardi nell'assegnazione di un tutore e nel processo di determinazione e regolarizzazione dello status del minore;
- accesso limitato all'istruzione, alla formazione e ad opportunità lavorative<sup>205</sup>.

A distanza di un anno e mezzo di tempo, ovvero al mese di agosto 2010, la situazione riscontrata nell'anno precedente si è per molti versi modificata. Alcune criticità riscontrate in precedenza, tuttavia, permangono nonostante il drastico calo delle presenze dei minori.

Rispetto al precedente periodo di rilevazione, il numero delle comunità per minori in Sicilia si è notevolmente ridotto. Da 39, tali strutture sono passate a 28, con la chiusura da parte della Prefettura di Agrigento dei centri di accoglienza aperti in emergenza e la chiusura o riconversione di varie altre comunità esistenti. A fronte del drastico calo dei minori accolti, le condizioni di sovraffollamento sono notevolmente migliorate, anche a fronte di un riordino delle convenzioni firmate con le comunità da parte della Prefettura di Agrigento. Le comunità monitorate, salvo alcune eccezioni, hanno accolto un numero massimo di 12 minori (10 più 2 in situazioni di emergenza).

Tuttavia le basi gettate dai tentativi di riordino del sistema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Sicilia, anche attraverso l'intervento della Regione Sicilia<sup>206</sup>, non hanno trovato seguito in piani di riorganizzazione complessiva. Il problema dell'inadeguatezza del sistema esistente su questo territorio, dunque, permane.

Non si riscontrano più le carenze precedentemente rilevate rispetto alla distribuzione di beni di prima necessità (abiti, biancheria e prodotti per l'igiene personale), tuttavia la distribuzione di schede telefoniche continua ad essere in molti casi assente e discontinua o comunque non adeguata alle esigenze. In meno della metà delle comunità monitorate il denaro contante per le spese ordinarie viene erogato, esponendo così i minori, impossibilitati a far fronte alle proprie esigenze, al lavoro irregolare e allo sfruttamento. Rimane ancora insufficiente il livello di assistenza legale fornita ai minori, e soprattutto dei servizi di mediazione culturale (ne dispone solo 1 comunità su 5).

Nonostante la normativa lo preveda, raramente è presente un infermiere professionale nelle comunità, figura fortemente richiesta dai minori, i quali in diversi casi lamentano una scarsa attenzione alle esigenze relative alla propria salute. Rispetto all'accesso ai servizi sanitari, si è invece registrato un generale miglioramento.

L'inserimento scolastico e professionale risulta un nodo molto problematico. Molto spesso l'inserimento scolastico è limitato alla scuola primaria e raramente viene esteso a quella superiore, sia a causa della mancanza di scuole facilmente raggiungibili dai luoghi nei quali sono ubicate le comunità di accoglienza, sia perché i minori sentono come prioritaria l'esigenza di entrare nel mondo del lavoro, anche per far fronte alle necessità economiche dei propri familiari nei paesi di origine. Solo in 1 comunità su 5 sono stati attivati contratti di apprendistato o di formazione-lavoro. I percorsi di inserimento lavorativo strutturato accompagnato dalle comunità sono episodici, e in ogni caso le comunità non si avvalgono dei servizi di orientamento professionale esistenti all'esterno.

Altro punto debole riguarda l'inserimento sociale nella comunità. Solo 4 comunità su 10 hanno dichiarato di avere collaborazioni attive con associazioni presenti sul territorio, e in nessun caso tali collaborazioni risultano formalizzate.

Quasi tutti i minori accolti presso le comunità nel periodo considerato hanno ottenuto l'apertura della tutela e hanno presentato richiesta di rilascio del permesso di soggiorno.

A fronte della situazione sopra delineata, con alcune aree di miglioramento e molte

criticità ancora presenti, il tasso di allontanamento dei minori dalle comunità durante il periodo preso in esame (febbraio 2009-agosto 2010) rimane ancora molto elevato, pari al 50% dei minori accolti, risultando tuttavia inferiore rispetto a quello registrato nel periodo precedente (nel quale si era registrato un tasso di allontanamento pari al 60%), per ragioni anche collegate ai progetti migratori dei minori e alle esigenze specifiche di ciascuno/a di essi/e.

Come osservato in precedenza, sia pure a fronte di una riduzione complessiva del numero dei minori in arrivo via mare intercettati sulle coste italiane, la Puglia e le Marche appaiono due aree rilevanti per l'intercettazione e l'accoglienza dei minori stranieri nel paese.

Sulla base del monitoraggio effettuato nell'ambito del progetto Praesidium<sup>207</sup>, Save the Children Italia ha monitorato le condizioni di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in 21 comunità di accoglienza ubicate in Puglia. I dati raccolti rilevano ad agosto del 2010 la presenza di 120 minori, in maggioranza provenienti dal Bangladesh (37%) e dall'Afghanistan (22%).

Nel complesso, in Puglia le strutture monitorate hanno maturato nel tempo una buona capacità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Generalmente esse presentano standard elevati in termini di condizioni abitative.

È stata rilevata una fornitura adeguata di beni di prima necessità (vestiti, biancheria, prodotti per l'igiene personale), schede telefoniche, denaro contante per spese ordinarie; vengono inoltre in molti casi forniti abbonamenti per bus e treni e materiali e attrezzature per partecipare ad attività ricreative, sportive e scolastiche. I minori hanno la possibilità di frequentare attività ricreative sia all'interno della comunità presso la quale sono ospitati, sia organizzate da associazioni esterne (per lo più sportive o parrocchiali).

I servizi offerti variano principalmente in base all'esperienza maturata da ciascuna comunità di accoglienza. Le principali carenze si riscontrano con riferimento al servizio di mediazione culturale, presente solo nel 50% delle comunità monitorate, e dell'assistenza legale specializzata, fornita solo nel 30% delle suddette comunità. Altro nodo problematico è costituito dall'accesso alla scuola e al lavoro. Nella maggior parte dei casi, l'inserimento scolastico è limitato alla scuola secondaria di primo grado, mentre per quanto riguarda l'inserimento professionale, raramente le comunità si avvalgono di servizi di orientamento specializzati esistenti sul territorio.

La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati accolti nelle comunità monitorate da Save the Children Italia in Puglia, pari al 70%, ha ottenuto un permesso di soggiorno e l'apertura della tutela. Nel 20% dei casi tali procedure non sono ancora state completate al momento della rilevazione poiché si tratta di minori inseriti da poche settimane (da 1 a 3) nelle comunità, mentre nel restante 10% dei casi è stato riscontrato un ritardo nell'attivazione delle procedure necessarie imputabile alla comunità stessa.

In Puglia il tasso di allontanamento dei minori dalle comunità differisce notevolmente a seconda che si tratti di minori collocati nelle strutture immediatamente dopo lo sbarco (minori approdati lungo la costa del Salento a bordo di imbarcazioni), nel qual caso il tasso riguarda la quasi totalità dei minori, pari al 93%, e i minori rintracciati sul territorio (minori giunti precedentemente in Puglia nascondendosi a bordo di tir, auto o furgoni a bordo di traghetti di linea provenienti dalla Grecia, o minori giunti sulle coste sarde e siciliane, inizialmente identificati come maggiorenni e per questo trasferiti nel CIE di Bari, dal quale sono usciti a seguito di procedura di accertamento dell'età richiesta da Save the Children Italia o avvocati di parte), per i quali si registra invece il 13% di allontanamenti.

Nelle Marche, nel periodo di rilevazione (gennaio-agosto 2010), sono 102 i minori stranieri non accompagnati transitati per le comunità di accoglienza censite (dei quali, 53 risultavano collocati prima del 1 gennaio 2010 e gli altri 49, invece, nei primi 8 mesi del

2010). La maggior parte di questi minori sono di nazionalità afghana (43% del totale), seguiti dai pakistani e bengalesi (8%, rispettivamente) e poi dai minori provenienti da Turchia, Romania e Senegal (6%).

La diminuzione nel numero dei minori rintracciati, evidenziata in precedenza è attribuibile, da un lato, alle modalità di rintraccio dei migranti (controlli “a campione” sulle imbarcazioni), dall’altro alle modifiche apportate dalla Legge n. 94/2009 alla normativa in materia di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età che, rendendo i requisiti più restrittivi, disincentiva fortemente i minori, come si dirà in seguito, a seguire un percorso di inserimento sociale.

Nelle comunità monitorate da Save the Children Italia nelle Marche, i minori vengono accolti in ambienti consoni e adeguati, in strutture che dispongono di spazi comuni con area verde o giardino.

La quasi totalità dei minori accolti nelle comunità monitorate aveva ottenuto in tempi relativamente congrui un permesso di soggiorno e l’assegnazione di un tutore.

Le principali criticità riscontrate invece riguardano:

- ubicazione delle strutture, collocate spesso in piccoli paesi dell’entroterra distanti dai centri cittadini, o in zone più vicine ai capoluoghi di provincia ma rurali e collinari, non servite dai mezzi pubblici. Tale elemento limita fortemente la possibilità per i minori ivi accolti di integrarsi nel tessuto sociale circostante e di prendere parte regolarmente ad attività che si svolgano all’esterno della comunità;
- possibilità ridotta (in media ad una volta a settimana) di contattare i familiari nel paese d’origine dei minori e scarsa fornitura di denaro per le spese correnti;
- insufficiente servizio di assistenza legale e di mediazione culturale - similmente a quanto riscontrato negli altri territori monitorati.

Il tasso di allontanamento registrato nelle comunità di accoglienza situate nelle Marche risulta inferiore a quello rilevato in Puglia e in Sicilia. Poco più del 18% dei minori accolti risulta essersi allontanato nel periodo oggetto di monitoraggio da parte di Save the Children Italia. Tale circostanza riguarda prevalentemente minori che hanno richiesto (o hanno intenzione di richiedere) protezione internazionale e sono intenzionati in molti casi a raggiungere i propri familiari che si trovano in altri paesi europei.

Save the Children Italia raccomanda:

- al **Parlamento** di introdurre la definizione normativa di **comunità di prima e seconda accoglienza** rispetto alla durata del collocamento, ai termini per l’avvio e la definizione del percorso di tutela, mantenendo fermi i requisiti e le garanzie già fissate dalla normativa nazionale in cui si specifichi **che l’onere finanziario dell’accoglienza deve ricadere sul Comune di residenza del minore o del tutore nominato o in quello in cui comunque gli stessi si trovino domiciliati**.
- Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di favorire l’implementazione di un **sistema di accoglienza**<sup>208</sup> così configurato e che questo disponga di un **numero di posti adeguato** creando una rete tra le comunità attraverso lo sviluppo di procedure di raccordo tali da garantire lo sviluppo di un sistema di presa in carico ed assistenza efficiente.
- Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, alle **Regioni** e alla **Conferenza Stato-Regioni** di garantire, nell’ambito del sistema di accoglienza dei minori, un maggior coordinamento tra i livelli istituzionali nazionale e locale anche attraverso la promozione e l’approvazione di un piano di accoglienza nazionale che tenga conto del **numero di presenze dei minori migranti** ma anche del **trend di arrivi** e goda delle **risorse finanziarie necessarie**.
- Al **Parlamento**, al **Governo**, ma anche alle **Regioni**, di prevedere lo stanziamento di **fondi sufficienti** a copertura delle reali esigenze di accoglienza (servizi di animazione, alfabetizzazione e inserimento scolastico, assistenza legale e mediazione culturale), prevedendo risorse specifiche e ulteriori rispetto a quelle attivabili attraverso i

finanziamenti previsti dalla Legge n. 328/2000.

## 5.2 MINORI STRANIERI O DI ORIGINE STRANIERA APPARTENENTI A MINORANZE ETNICHE DISCRIMINATE: C.D. “CAMPI NOMADI” E SGOMBERI<sup>209</sup>

### Il dato quantitativo

Ad oggi non si conosce ancora il numero preciso di rom che vivono in Italia. Si è stimato che rispetto alla popolazione italiana pari a 58.462.372 persone<sup>210</sup>, la presenza della popolazione rom **circa** tra le 120.000 e le 150.000 presenze (di cui circa 70.000 italiani)<sup>211</sup> rappresenta in percentuale circa lo 0,23%<sup>212</sup>. Inoltre tra i rom stranieri almeno il 50% è presente in Italia da oltre 15 anni e circa il 55% ha meno di 18 anni. L’assenza di un dato preciso legato alla impossibilità in molti casi di procedere ad un monitoraggio della popolazione rom presente, compresi i minori, limita fortemente l’impatto di interventi sociali<sup>213</sup>.

### La situazione dei rom in Europa. La dichiarazione dello stato di emergenza ed il piano nomadi in Italia. Milano e Roma, gli sgomberi.

“Gli eventi che hanno avuto ultimamente luogo in diversi paesi europei”, e “più di recente le espulsioni di rom dalla Francia e dalla Germania”, “non rappresentano di certo misure adeguate per migliorare la condizione di questa minoranza vulnerabile. Al contrario, esse rischiano fortemente di alimentare il sentimento razzista e xenofobo in Europa”. La Presidente dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, è stata una delle prime voci internazionali a riflettere sui fatti di cronaca che questa estate hanno riguardato le popolazioni nomadi. In data 9 settembre 2010 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione<sup>214</sup>. “Sulla situazione dei rom e la libertà di circolazione nell’Unione Europea” in considerazione, altresì, dell’annuncio del “Ministro degli Interni italiano” di avere intenzione di “propugnare l’adozione di norme dell’UE più rigorose sull’immigrazione a la libertà di circolazione, in particolare per quanto riguarda i rom” e della percezione per cui “tale comportamento è andato di pari passo con la stigmatizzazione dei rom ed un generale antizingarismo nei loro confronti”. Il Parlamento ha, in proposito, espresso “viva preoccupazione per i provvedimenti adottati dalle autorità francesi nonché dalle autorità di altri Stati membri nei confronti dei rom e dei nomadi e che ne prevedono l’espulsione; ed ha esortato tali autorità a sospendere immediatamente tutte le espulsioni di rom, invitando nel contempo la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a intervenire avanzando la stessa richiesta”. La vicepresidente della Commissione Europea con delega per la Giustizia dei Diritti Umani, il 14 settembre 2010 ha annunciato l’avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Governo francese che è stata, successivamente, aperta il 29 settembre 2010<sup>215</sup>.

Appare, inoltre, evidente il rischio che si proceda ad espulsioni ed allontanamenti collettivi vietati dall’art. 4, Protocollo Addizionale n. 4, della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, oltre che dall’art. 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

In Italia il Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto<sup>216</sup> del 21 maggio 2008 aveva dichiarato fino al 31 maggio 2009 “lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia”<sup>217</sup>.

Con tre distinte ordinanze del 30 maggio 2008<sup>218</sup> il Presidente del Consiglio ha adottato le disposizioni urgenti per l’attuazione del suddetto D.P.C.M., analoghe tra loro nelle premesse e sostanzialmente uguali nell’articolato. In data 10 luglio 2008 il Parlamento Europeo<sup>219</sup> ha espresso la sua preoccupazione in merito allo stato di emergenza dichiarato

dal Governo italiano ed in data 17 luglio 2008 il Ministero dell'Interno ha pubblicato delle linee guida<sup>220</sup> per l'attuazione delle ordinanze di cui sopra, fornendo ragguagli in merito alla procedura di identificazione dei minori.

Ragguagli che non sono stati ritenuti soddisfacenti dal TAR Lazio<sup>221</sup> che ha ritenuto la norma "violativa dei principi generali in materia di libertà personale, delle norme specificamente poste a tutela dei minori" nonché di quelle sul trattamento dei dati sensibili.

Con le ordinanze di riferimento, i Prefetti delle Province di Roma, Milano e Napoli venivano nominati quali Commissari delegati per la realizzazione degli interventi necessari per il superamento dell'emergenza nei territori, rispettivamente, della Regione Lazio, Lombardia e Campania. Lo stato di emergenza è stato, successivamente, prorogato con **DPCM del 6 giugno 2009**<sup>222</sup> a tutto il 2010 "per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio"<sup>223</sup>, ed esteso anche alle regioni del Piemonte e del Veneto. Le Ordinanze adottate per fronteggiare la situazione di "grave allarme sociale" determinata dalle condizioni di estrema precarietà dei campi e degli insediamenti abusivi, sembrano apparire prive dei requisiti della contingenza e temporaneità<sup>224</sup> piuttosto determinando discriminazioni sistematiche a danno dei rom stessi.

#### *L'esperienza romana*

Nel territorio romano è stato stimato un numero di presenze che oscilla tra i 12 ed i 15.000<sup>225</sup>. Al momento del lancio del "piano nomadi" avvenuto il 31 luglio 2009 i numeri che sono stati indicati riguardano 7.177 rom residenti, di cui: 2.241 presenti in 7 campi "autorizzati", 2.736 presenti in 14 campi "tollerati" e 2200 suddivisi in un'ottantina di campi "abusivi"<sup>226</sup>. Ancora parlando di stime e dati tra il 17 luglio e 7 ottobre 2008 la Croce Rossa Italiana (CRI) effettuò un censimento dal quale emerse quanto segue: furono rilasciate 3.904 tessere CRI di cui 1.952 relative a minori (cioè circa il 50% del totale, di cui 1.009 scolarizzati) e 665 persone erano prive di documenti di identità (circa 1 su 6)<sup>227</sup>.

In data 18 febbraio 2009 il Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio ha emanato il "regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi della Regione Lazio" delegando<sup>228</sup> al Comune di Roma, Dipartimento delle Politiche sociali la competenza, tra l'altro, per il "rilascio della autorizzazione alla ammissione nel villaggio dei nuclei familiari, con relativa assegnazione in uso delle piazzole di sosta per roulotte e/o moduli abitativi, delle strutture abitative anche prefabbricate o realizzate con tecniche di auto-costruzione, degli spazi comuni e dei servizi previsti per i medesimi" nonché "l'attività di promozione dell'inserimento scolastico dei minori". Successivamente, gli organi all'uopo predisposti hanno avviato i procedimenti di identificazione e rilevazione di tutte le persone appartenenti all'etnia rom<sup>229</sup>.

Il "Piano nomadi" ha previsto la chiusura di oltre 80 campi abusivi, la ristrutturazione di 8, la delocalizzazione di 2 e la realizzazione di 2 nuovi insediamenti e di 1 struttura di transito, da completare entro il primo semestre del 2010; al termine dei lavori Roma dovrebbe avere 13 campi autorizzati<sup>230</sup> nei quali potranno sostare non più di 6.000 rom che verranno muniti di un Documento di Stationamento Temporaneo (DAST)<sup>231</sup>.

Il "Piano nomadi" del Comune di Roma è stato criticato, tra gli altri, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite che in proposito ha affermato "trasferire i rom dai campi abusivi a quelli cosiddetti ufficiali non è la soluzione più adeguata, perché così i rom restano isolati dal resto della popolazione e hanno scarsissime possibilità di trovare lavoro"<sup>232</sup>. La stessa ha, inoltre, dichiarato dopo avere visitato i campi rom di via Candoni e via Marchetti che si è trattato di un sopralluogo che "mi ha profondamente disturbata" e che "per un attimo ho pensato di trovarmi in uno dei più poveri paesi in via di sviluppo e non in un paese con la storia più ricca di molti altri"<sup>233</sup>.

A seguito degli sgomberi, Save the Children ha raccolto informazioni e testimonianze da parte ragazzi che frequentano il Centro CivicoZero, che hanno messo in luce l'assenza di una nuova soluzione alternativa in tempo utile e, comunque, dell'individuazione di adeguate sistemazioni alloggiative per tutti; l'impossibilità per i minori di proseguire normalmente il percorso scolastico nella stessa struttura scolastica in cui l'avevano iniziato, nonché il fatto che gli stessi abbiano inevitabilmente dovuto anche interrompere in modo forzato ed improvviso le relazioni sociali ed amicali che avevano avviato in quel contesto.

#### *Il caso di Milano*

Nel febbraio 2009 il Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia ha pubblicato il "Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano"<sup>234</sup>.

Tra il 1 gennaio ed il 30 aprile 2010 sono stati condotti 61 sgomberi a seguito dei quali in data 5 maggio 2010 lo European Roma Rights Center con una lettera in cui ha descritto le modalità di svolgimento degli stessi, ha espresso la propria preoccupazione al Commissario per i diritti Umani del CoE, allo Special Rapporteur sul diritto ad una abitazione adeguata delle UN, al Direttore dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), ed ha richiesto un intervento affinché venissero denunciate le violazioni che si stavano realizzando a Milano e venisse effettuata una visita al fine di impostare un dialogo con le autorità italiane<sup>235</sup>.

Le esperienze di Roma e di Milano hanno evidenziato che gli sgomberi sono avvenuti senza che fosse stato precedentemente notificato alcun provvedimento, così come sarebbe dovuto essere, senza che fosse stato concesso alle famiglie il tempo utile per raccogliere le proprie cose e per trovare una soluzione alternativa<sup>236</sup> e questo in maniera difforme da quanto richiesto dal Commissario dei diritti Umani del Consiglio d'Europa che ha ricordato che gli sgomberi "non devono verificarsi quando le autorità non sono in grado di mettere a disposizione un alloggio alternativo adeguato, previa consultazione con le persone interessate"<sup>237</sup>.

In molti casi i bambini e ai ragazzi che frequentavano regolarmente la scuola nel quartiere in cui si trovava il campo, essendo stati costretti ad allontanarsi dal luogo in cui vivevano, non hanno potuto proseguire normalmente il percorso scolastico nella stessa struttura scolastica in cui l'avevano iniziato, con conseguente violazione del loro diritto all'istruzione, e hanno inevitabilmente dovuto anche interrompere in modo forzato ed improvviso le relazioni sociali ed amicali che avevano avviato in quel contesto<sup>238</sup>.

#### *Accesso al diritto alla casa*

Il diritto umano all'abitazione costituisce un diritto sociale fondamentale che rientra "tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione"<sup>239</sup>. Gli organismi internazionali e comunitari hanno, infatti, raccomandato il rispetto degli standard internazionali attraverso l'adozione di interventi organici e strutturati come ad esempio il riconoscimento, anche a favore delle popolazioni nomadi storicamente presenti sul territorio italiano, dello status di minoranza etnica garantendo quindi il rispetto della loro identità e stile di vita, così come del diritto all'abitazione, alla salute, all'istruzione<sup>240</sup>.

A tale proposito si ricorda che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sottolineato che "Contrariamente alle dodici minoranze linguistiche storiche che sono tutelate dalla Legge n. 482/99, i rom, sinti e camminanti, sono privi di una tutela giuridica

completa a livello statale dal momento che la Legge n. 482/99 non li include nel proprio ambito di applicazione. [...] I rom, sinti e camminanti continuano a subire una discriminazione diffusa e ad affrontare particolari difficoltà nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'occupazione e dell'alloggio. Inoltre, un numero consistente di appartenenti a questi gruppi sono ancora isolati in grandi campi situati alla periferia delle principali città, dove vivono in condizioni deprecabili. [...]”<sup>241</sup>.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa “ha notato con rammarico che le condizioni di vita in tutti gli insediamenti visitati sono inaccettabili e sollevano gravi timori per la salute degli abitanti, soprattutto i bambini (...). La rimozione forzata delle famiglie verso altre zone di Roma avrebbe un impatto grave anche sulla vita dei bambini rom e sulla loro frequenza scolastica (...); il Commissario sottolinea che (gli sgomberi) non devono verificarsi quando le autorità non sono in grado di mettere a disposizione un alloggio alternativo adeguato, previa consultazione con le persone interessate. È inoltre necessario che le persone colpite abbiano a disposizione efficaci rimedi giuridici. Si attira l'attenzione delle autorità sulla pertinente giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali<sup>242</sup> e sulle specifiche linee guida sugli sgomberi forzati fornite dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali nel 1997<sup>243</sup> e dal Relatore Speciale per un alloggio adeguato delle Nazioni Unite nel 2007<sup>244</sup>”.

Il Comitato Europeo per i Diritti Sociali ha dichiarato la ricevibilità del ricorso proposto dal COHRE nei confronti dell'Italia, osservando che “la mancanza di soluzioni abitative stabili per rom e sinti costituisce una violazione dell'articolo 31, 1 e dell'articolo 31, 3 della Carta Sociale Europea, letti congiuntamente all'articolo E”<sup>245</sup>. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 21 ottobre 2010 ha reso pubblica la decisione del 25 giugno 2010 con la quale l'Italia è stata condannata<sup>246</sup> per la violazione dell'art E (non discriminazione) in combinato disposto con gli articoli 16 (Diritto di famiglia alla tutela sociale, giuridica ed economica), 19 §§ 1, 4 c. e 8 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e assistenza), 30 (diritto ad essere protetto contro la povertà e l'esclusione sociale) e 31 (diritto alla casa) della rivista Carta. Nella stessa data, i delegati hanno adottato una risoluzione<sup>247</sup> con la quale l'Italia si impegna ad “assicurare l'effettiva implementazione dei diritti derivanti dalla Carta sociale europea così come rivista per ogni individuo, inclusi coloro che appartengono alle comunità dei rom e sinti”.

Il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale “è preoccupato per il fatto che rom e sinti ancora vivono in condizione di segregazione de facto in campi privi di servizi minimi”<sup>248</sup>.

Le indicazioni che giungono dall'Europa rispetto alle politiche alloggiative e di integrazione sociale e lavorativa nei confronti dei rom vanno nel senso opposto rispetto alla politica sottesa agli ultimi avvenimenti. In Italia le azioni poste in essere tendono a perpetuare nel tempo la soluzione dei “campi nomadi”, di fatto ostacolando, unitamente ad altri fattori, un processo di reale integrazione nel tessuto sociale italiano. Dalla mancanza di un alloggio stabile, inoltre, derivano una serie di diverse ulteriori problematiche quali ad esempio quelle connesse alle registrazioni anagrafiche, al rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, al rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo considerata l'impossibilità di ottenere dagli organi preposti la certificazione attestante l'idoneità alloggiativa, la difficoltà di vedersi notificati atti amministrativi e/o giudiziari e nel caso in cui una persona sia inserita nel circuito penale è limitata anche la possibilità di godere di misure alternative alla pena.

La precarietà della condizione abitativa in relazione anche all'emarginazione sociale e geografica dei campi si riflette, altresì, sull'esercizio di ulteriori diritti, quali ad esempio il diritto all'istruzione ed alla salute<sup>249</sup> sino ad incidere sulla possibilità di avere condizioni di vita dignitose<sup>250</sup> compromettendo, in questo modo, lo stesso percorso di integrazione. L'Agenzia Europea per i Diritti Umani con una relazione pubblicata ad ottobre 2009 ha messo in risalto le carenze e le buone pratiche esistenti nell'Unione Europea. L'Agenzia

“ritiene che gli Stati membri debbano prestare maggiore attenzione alla questione della segregazione residenziale e alle mediocri condizioni di alloggio. Gli Stati membri e le autorità locali dovrebbero applicare la legislazione vigente in materia di lotta contro le discriminazioni e le politiche per l'integrazione dei rom, intensificare gli sforzi per migliorare l'informazione dei rom sui loro diritti e coinvolgerli nella programmazione ed attuazione delle politiche abitative”<sup>251</sup>.

**Save the Children Italia ritiene che i provvedimenti adottati dal governo e dalle amministrazioni locali per gestire quella che è stata battezzata “l'emergenza nomadi” contribuiscano di fatto ad un affievolimento, in particolare, dei diritti dei minori, in violazione dei principi generali dell'ordinamento italiano e degli standard di diritto internazionale.**

Nell'ambito del progetto CivicoZero gli operatori di Save the Children Italia realizzano a Roma interventi mobili diurni di educativa/animazione e di mediazione sociale anche negli insediamenti spontanei e rom, in cui vivono minori che frequentano il Centro diurno CivicoZero insieme alle loro famiglie, svolgendo attività di informazione, conoscenza e valutazione dell'ambiente in cui vivono questi minori, proponendo alle famiglie un percorso di inserimento sociale, che comprende l'accompagnamento del minore e/o dei familiari presso i servizi pubblici o agenzie territoriali, raccogliendo bisogni e richieste a carico di altri minori e svolgendo attività di mediazione del conflitto territoriale.

**Save the Children ritiene, pertanto, che sia necessario adottare interventi organici e strutturati, come, ad esempio, il riconoscimento dello status di minoranza etnica anche a favore delle popolazioni nomadi storicamente presenti sul territorio italiano. Il riconoscimento dello status di minoranza etnica consentirebbe di garantire il rispetto della loro identità e del loro stile di vita, così come del diritto all'abitazione, alla salute e all'istruzione.**

**Save the Children pensa che sia fondamentale inoltre che alle famiglie rom e sinti sia garantita la possibilità di alloggiare e provvedere in modo stabile e adeguato alla crescita dei bambini.** La mancanza di soluzioni abitative stabili, non solo costituisce una violazione di quanto previsto dalla Carta Sociale Europea ma comporta anche diverse problematiche tra cui si indicano, a titolo esemplificativo, il mancato riconoscimento della cittadinanza italiana per l'impossibilità di dimostrare la residenza legale ininterrottamente dalla nascita sino al compimento dei 18 anni e le difficoltà di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per coesione al coniuge, per ricongiungimento familiare, nonché il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti per l'impossibilità di ottenere dagli organi preposti la certificazione attestante l'idoneità alloggiativa.

#### **L'esperienza dello sgombero del 11-12 novembre riferita agli operatori di Save the Children Italia da parte di N., 17 anni, rom-rumeno.**

N. è conosciuto dagli operatori di Save the Children Italia da circa due anni. Vive in Italia insieme alla moglie, alla sorella e ai genitori. Frequenta il Centro diurno CivicoZero, dove si avvale del servizio di orientamento e ricerca lavoro. Attualmente N. sopravvive vendendo a pochi centesimi materiali di scarto recuperati nell'immondizia e cerca un lavoro che gli consenta di pagare il debito contratto per l'acquisto di un'abitazione in Romania, in cui aspira di poter tornare a vivere.

**“Ieri mattina alle 7 dormivamo nella baracchina. Sono arrivati Carabinieri, Polizia di Stato, Municipale. I maschi sono stati portati in Questura. Ci hanno detto che non potevamo più stare, e poi hanno tirato giù con la ruspa la baracca. La mattina stavo guardando come buttano le baracche giù. Qualcuno ha preso la bombola. Non hanno dato tempo. Hanno parlato con qualcuno**

*che parlava bene l'italiano. Poi siamo stati al parco vicino al campo, sono venuti i giornalisti, i carabinieri e tutti i poliziotti verso mezzogiorno. Mio padre mi ha detto di andare al centro. Così sono venuto al centro. Sono rimasto fino alle 5. Dopo sono andato al parco, ho chiamato mia madre, mi ha detto dove li avevano portati. È una ex fabbrica. Non c'aveva le finestre, le porte, gli altri hanno messo qualche materasso, le coperte che ci ha dato la Croce Rossa. Ci hanno dato della pasta, dei biscotti, il latte. Siamo più di 100, i bambini sono tanti, c'è anche un bambino di 4 mesi e sua madre dormiva per terra. Sono stato fino alle 23.30. Poi me ne sono andato, non volevo dormire là, c'era tanta mondezza. Sono andato al parco con una coperta e poi alla fermata dell'autobus, poi ho preso un caffè e sono arrivato di nuovo al centro. Oggi hanno preso un'altra volta i maschi, altri li hanno cacciati e picchiati, voi dovete andare via di qua. Sono rimasti là i bambini e le donne dentro il capannone. Posso dormire qua?"*

Alla luce di tali considerazioni Save the Children raccomanda:

- al **Governo** di riconoscere che la condizione della popolazione rom, sinta e camminante sul territorio nazionale non deve essere affrontata in modo emergenziale ma strutturale e pertanto non occorre reiterare le Ordinanze con cui si dichiara lo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle comunità nomadi sul territorio" sulla base delle quali si procede periodicamente allo sgombero di campi rom, ma piuttosto promuovere, anche attraverso lo stanziamento di adeguate risorse economiche, soluzioni abitative stabili che ne favoriscano l'integrazione;
- al **Parlamento** di riconoscere alla popolazione rom, sinta e camminante il riconoscimento di minoranza etnica.

Nelle more dell'adozione di politiche abitative stabili e qualora le Autorità a vario titolo competenti decidano comunque di procedere con i non auspicati sgomberi dei campi rom, Save the Children Italia raccomanda che:

- tali operazioni si svolgano in conformità con le disposizioni previste nelle specifiche Linee Guida sugli sgomberi forzati fornite dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali nel 1997 e dal Relatore speciale per un alloggio adeguato delle Nazioni Unite del 2007. In particolare le operazioni di sgombero dovrebbero svolgersi dopo aver informato le persone residenti nel campo rom, al fine di consentire loro di organizzare la liberazione dell'area in tempi compatibili con l'individuazione di soluzioni alternative adeguate e stabili;
- nel caso in cui si proceda in deroga alle disposizioni normative vigenti (eventualità prevista in conseguenza della dichiarazione dello stato di emergenza), come chiarito dalla stessa norma che legittima tali interventi, sia garantito il "rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico", tra cui vi è la garanzia e la tutela dei diritti umani fondamentali, che sono preminenti e non possono in alcun modo essere derogati;
- prima e durante le operazioni di sgombero vengano individuati i casi più vulnerabili e sia garantita loro adeguata protezione;
- durante e al termine delle operazioni di sgombero siano rispettati tutti i diritti dei minori e, in particolare, il diritto all'unità familiare, alla protezione, alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, a standard di vita adeguati e al rispetto della vita privata e familiare;
- le soluzioni alternative alla permanenza in un campo siano individuate sulla base di un'analisi il più possibile personalizzata, piuttosto che su base meramente collettiva, e che si tratti di soluzioni abitative adeguate per l'intero nucleo familiare.

## 6. DIRITTO ALLO SVILUPPO

In base ai principi sanciti dalla CRC, lo Stato italiano ha l'obbligo di rispettare e promuovere il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore. Ciò significa che esso dovrebbe garantire ai minori stranieri il diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, a condizioni di vita adeguate, alla salute, all'istruzione e alla formazione.

### 6.1 DIRITTO DI SOGGIORNO AL COMPIMENTO DELLA MAGGIORE ETÀ<sup>252</sup>

La questione della possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età rappresenta un fatto cruciale nelle politiche di integrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia. Migliaia di neomaggiorenni infatti potrebbero avere la possibilità di rimanere in maniera stabile nel nostro paese e lavorare regolarmente o - al contrario - potrebbero rimanervi in maniera irregolare, passibili di denuncia per il reato di soggiorno illegale e spinti a lavorare nel mercato del lavoro illegale, in relazione alle scelte istituzionali sul punto. Da un lato scelte del legislatore rispetto alle modifiche che in questi ultimi anni hanno caratterizzato la disciplina della conversione del permesso; dall'altro scelte dell'autorità amministrativa che ha indicato nel tempo interpretazioni più o meno restrittive della norma.

Le segnalazioni al Comitato Minori Stranieri relative al flusso di minori stranieri non accompagnati aggiornato al 15 novembre 2009<sup>253</sup>, facevano registrare:

- 2.503 minori segnalati per la prima volta e ancora minorenni nel 2009, i quali in larga parte presumibilmente potrebbero aver subito o potranno subire gli effetti negativi della Legge n. 94/2009 in tema di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età;
- 926 minori segnalati e divenuti maggiorenni nel corso del 2009, molti dei quali potrebbero aver già subito gli effetti negativi della Legge n. 94/2009 in tema di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età;
- 4.559 minori segnalati negli anni precedenti e divenuti maggiorenni nel 2009, i quali dovrebbero aver subito in minima parte gli effetti negativi della Legge n. 94/2009 in tema di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età.

Pur non potendo avere dati quantitativi esaustivi rispetto all'impatto della restrizione della normativa in tema di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età, è possibile operare una proiezione e una stima sulla base dei dati disponibili e sopra citati: circa 1.900 minori sono entrati in contatto con le istituzioni nel corso del 2009 e pur avendo avviato un percorso di integrazione sociale non avranno maturato al compimento dei 18 anni i requisiti temporali richiesti dalla L. 94/2009, in particolare i tre anni di permanenza sul territorio nazionale (si stima che circa il 75% delle nuove segnalazioni riguardi come negli anni precedenti minori ricompresi nella fascia d'età 16-17 anni); circa 500 minori sono entrati in contatto con le istituzioni nel corso del 2009 e non hanno maturato i requisiti temporali richiesti dalla nuova normativa (si stima che circa il 50% dei minori segnalati e divenuti maggiorenni nell'anno in corso abbia invece potuto convertire il proprio permesso di soggiorno prima o immediatamente dopo l'entrata in vigore della Legge n. 94/2009); circa 900 minori pur avendo sostenuto un percorso di integrazione molto lungo, non hanno maturato i requisiti temporali richiesti dalla nuova normativa (si stima che circa l'80% dei minori segnalati nel corso degli anni precedenti e divenuti maggiorenni nel 2009 abbia invece potuto convertire il proprio permesso di soggiorno prima o immediatamente dopo l'entrata in vigore della Legge n. 94/2009).

Questi dati - pur rappresentando una stima - forniscono la misura di quanto l'entrata in vigore della Legge n. 94/2009 abbia avuto un impatto sulle prospettive di vita di migliaia di minori. Minori che, in relazione alle scelte istituzionali e alla gestione delle politiche migratorie, potrebbero utilmente portare avanti un percorso di crescita ed integrazione nel nostro paese, o che al contrario potrebbero trovarsi al compimento del diciottesimo anno di età - come effetto di normative restrittive - in posizione di irregolarità per

l'impossibilità di convertire il proprio permesso di soggiorno. Invisibili per le istituzioni, dunque irregolari e "delinquenti" (imputabili del reato di ingresso e soggiorno illegale, assoggettabili a detenzione amministrativa fino a sei mesi e non più regolarizzabili), i neomaggiorenni sono esposti ad un altissimo rischio di essere attratti dal mercato del lavoro irregolare o, ancor peggio, in circuiti criminali. A questi soggetti andrebbe invece accordata la più ampia tutela: la necessità di protezione anche dopo il compimento della maggiore età trova infatti le sue radici nel diritto alla protezione dell'infanzia sancito in generale dall'art. 31 della Costituzione<sup>254</sup>.

Il tenore letterale del novellato art. 32 D. Lgs. 286/98 impone che, salvo il caso in cui al minore straniero sia stata riconosciuta la protezione internazionale, la permanenza regolare sul territorio dopo il compimento della maggiore età sia possibile solo nel caso in cui il minore sia presente in Italia da almeno tre anni e abbia seguito un percorso di integrazione sociale di due anni presso un ente riconosciuto<sup>255</sup>.

Si vanifica così la giurisprudenza, anche costituzionale, che negli ultimi anni aveva fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata delle previsioni contenute nell'art. 32 D. Lgs. 286/98, così come modificato dall'entrata in vigore della Legge n. 189/2002 (cd. Bossi-Fini), limitandone di fatto la portata. Infatti la *ratio* delle modifiche introdotte dalla Legge n. 189/2002 era quella di ridurre drasticamente le possibilità di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, introducendo per la prima volta i requisiti temporali dei due anni di percorso di integrazione e tre anni di permanenza sul territorio nazionale.

La giurisprudenza aveva invece stabilito - tra gli altri - i seguenti principi:<sup>256</sup>

- non discriminazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età di minori sottoposti a tutela. Equiparazione tra questi ultimi e minori affidati formalmente. Alternatività e non cumulabilità dei requisiti temporali di cui al comma 1bis e 1 ter art. 32 D. Lgs. 286/98<sup>257</sup>. Tale orientamento era stato in effetti recepito dalla circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008 in materia di problematiche concernenti il titolo di soggiorno per motivi di famiglia del minore ultraquattordicenne, nonché la conversione del permesso di soggiorno e il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento della maggiore età;
- non discriminazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno di minori in tutela o affidamento al Servizio Sociale<sup>258</sup>;
- non discriminazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età di minori affidati di fatto al parente entro il IV grado durante la minore età ex art. 9 l. 184/1983, in quanto non identificabili come minori stranieri non accompagnati<sup>259</sup>;
- irretroattività della normativa introdotta dalla Legge n. 189/2002 (cd. Bossi-Fini) in materia di minori stranieri non accompagnati, rimarcando "l'impossibilità di applicare la norma di cui si tratta a soggetti che abbiano compiuto la maggiore età prima della sua entrata in vigore, ovvero entro i successivi due anni". Con **sentenza n. 2.951/2009**, infatti, il **Consiglio di Stato**, rifacendosi a precedenti giurisprudenziali, ha stabilito che fornendo alla norma un'efficacia retroattiva, la norma stessa imporrebbe un adempimento impossibile e che invece "l'art. 32, co. 1 bis, del D. Lgs. 286/98, consente la trasformazione del permesso di soggiorno in permesso per motivi di lavoro per i minori che, pur non avendo seguito i progetti di integrazione ivi disciplinati, abbiano raggiunto la maggiore età prima o entro due anni dalla sua entrata in vigore".

Al contrario sembra che le modifiche introdotte con Legge n. 94/2009 producano l'effetto di differenziare il trattamento, alla maggiore età, della situazione di minori soggetti alle stesse forme di protezione, a seconda che siano accolti in struttura o in famiglia. In merito è utile segnalare che secondo la legge l'inserimento in struttura è ammesso solo ove non sia possibile l'affidamento familiare e che questa via non è spesso praticata non certo per responsabilità ascrivibili al minore, bensì per una mancanza di risorse del territorio. Questa considerazione impone una valutazione sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza, quale pari trattamento di situazioni analoghe

(art. 3; la questione è stata già affrontata dalla Corte Costituzionale in materia di conversione del permesso di soggiorno di minori sottoposti a tutela, rispetto a quelli sottoposti ad affidamento), in relazione agli obblighi di solidarietà sociale dell'Italia (art. 2), e agli obblighi di protezione dell'infanzia e del diritto dei minori ad essere educati, istruiti e mantenuti anche quando non hanno una famiglia (artt. 30 e 31).

Si profila inoltre uno spreco ingiustificato di risorse in violazione dell'art. 97 della Costituzione italiana, che stabilisce il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, valutabile secondo, *inter alia*, i criteri di economicità, efficacia, efficienza e miglior temperamento di diversi interessi. Il divieto di espulsione del minore, salvo il caso di pericolosità sociale o in cui faccia seguito all'affidatario o ai genitori espulsi<sup>260</sup>, impone infatti agli Enti locali di mettere in atto le procedure di protezione dei minori in stato di abbandono, ai sensi dell'art. 37 bis Legge n. 149/2001, ossia in via d'urgenza il collocamento in luogo sicuro ai sensi dell'art. 403 c.c. e la nomina del tutore ai sensi dell'art. 343 c.c. Il tutore, individuato di solito nella figura del Sindaco dell'Ente locale dove il minore viene rintracciato, ha il dovere di assicurare al minore stesso il mantenimento, l'educazione e l'istruzione ai sensi dell'art. 147 c.c. sino al compimento della maggiore età e, a determinate condizioni, la possibilità di provvedersi sino al ventunesimo anno di età (cd. prosieguo amministrativo ai sensi dell'art. 25 RDL 20/7/1934 n. 1404). È evidente pertanto che gli Enti locali investono e continueranno ad investire, indipendentemente dalle possibilità di conversione del permesso di soggiorno ai diciotto anni, cospicue risorse in termini di capitale umano e finanziario.

L'applicazione rigida e letterale delle modifiche introdotte dalla Legge n. 94/2009 ha avuto e continua ad avere delle pesanti conseguenze sulla vita di migliaia di giovani migranti, arrivati nel nostro paese da minorenni: un massiccio calo delle presenze di minori stranieri non accompagnati presi in carico<sup>261</sup>; il rischio di disincentivare l'integrazione e favorire gli allontanamenti accompagnato dal potenziale aumento di fenomeni di illegalità, quali il coinvolgimento in lavoro irregolare o l'ingresso in circuiti di criminalità, anche organizzata<sup>262</sup>; l'eventuale abbassamento dell'età dei minori migranti, indotti dall'irrigidimento normativo ad intraprendere percorsi migratori in tenera età.

Pertanto, allo stato attuale poche sembrano le certezze. A fronte di numerose controversie giudiziarie intraprese in molti territori, la giurisprudenza amministrativa sembra favorevole ad optare per un'interpretazione della norma che consenta la conversione del permesso di soggiorno senza dover dimostrare i requisiti temporali, almeno per i minori che compiranno la maggiore età sino all'agosto 2011. Dopo numerose ordinanze di sospensione cautelare dei provvedimenti di rigetto delle Questure emesse dai Tribunali Amministrativi Regionali, anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che le nuove disposizioni non possono essere applicate a quei giovani che si trovano già in Italia o che compiranno la maggiore età entro l'8 agosto 2011; diversamente argomentando si richiederebbe infatti loro un adempimento impossibile, ossia la conclusione di un percorso di integrazione sociale di due anni a fronte di una permanenza sul territorio da minorenni più breve di due anni<sup>263</sup>.

Nonostante ciò alcune Questure sul territorio nazionale, tra cui quella di Roma, rifiutano il rilascio di un permesso di soggiorno ai neomaggiorenni che abbiano ottenuto un provvedimento cautelare favorevole da parte del Tribunale amministrativo, lasciando così questi giovani in un limbo nel quale non possono essere espulsi dal nostro paese per ordine di un'autorità giudiziaria, ma non possono integrarsi in Italia perché senza permesso di soggiorno non riescono a stipulare alcun tipo di contratto (di affitto, lavorativo, ecc.). Alcuni di questi ragazzi, principalmente di nazionalità bengalese ed egiziana, sono seguiti e assistiti nell'ambito dei programmi di Save the Children Italia ed è evidente la loro difficoltà a comprendere una situazione per cui nonostante i loro diritti siano stati accertati nelle aule giudiziarie, gli organi di pubblica sicurezza ostacolano la loro volontà di radicamento nel nostro paese. In un caso, un neomaggiorenne di nazionalità bengalese è stato addirittura tratto in arresto per il reato di soggiorno illegale

e - nonostante abbia mostrato l'ordinanza cautelare di accoglimento del Giudice amministrativo - il suo arresto è stato convalidato dalle autorità competenti.

La Camera dei Deputati ha peraltro recentemente approvato una mozione bipartisan in cui, tra l'altro, impegna il Governo "a considerare la possibilità di assumere le necessarie iniziative per rilasciare il permesso di soggiorno anche per quei minori stranieri che abbiano raggiunto la maggiore età e che abbiano già intrapreso un percorso documentato di integrazione sociale e civile"<sup>264</sup>.

Ascoltare la voce dei minori vuol dire fare un passo in più perché i loro sogni e le loro aspettative che rischiano spesso di essere stroncate, siano prese in considerazione, costruttivamente indirizzate, per una politica di integrazione sociale, culturale e lavorativa. Abbiamo raccolto le testimonianze di 40 minori stranieri non accompagnati nell'ambito del lavoro di ricognizione sull'impatto della Legge n. 94/2009<sup>265</sup>, attraverso focus group a Roma, Ancona e Palermo. Queste alcune delle considerazioni più interessanti.

**Da dove vieni? L'Italia com'è? Cosa vorresti, cosa sogni, dove vai e dove vorresti essere?**

"Sono venuto con la barca. Sono passato dalla Spagna, ma non era buono per me. Sono passato dalla Francia, ma non era buono per me. Poi sono arrivato in Italia. Pensavo che c'era lavoro che potevo fare soldi, invece solo lavoro nero, per strada. Ora sono qui in comunità e non posso lavorare, non c'è documenti, non c'è niente, non c'è lavoro. Non posso mandare i soldi alla mia famiglia."

"L'Italia non è come pensavo. È bella ma non c'è il lavoro. I documenti non ci sono. Non ho nessuno qui. Ho lavorato ma poi il mio capo mi ha detto no, che non mi faceva il contratto. Non capisco questa nuova legge. So che ora è più difficile."

"In Italia tutti parlano sempre di stranieri. Ci sono sempre problemi per gli stranieri, per gli altri mai. Se potessi tornare indietro non verrei più. Ho fatto un viaggio con la barca... tanti giorni. Quando sono arrivato ho pensato solo "un altro quarto d'ora poi sono morto". Sono arrivato in Sicilia ma sono scappato. Sono venuto in Italia perché era più facile e tutti dicevano che c'era il lavoro. Ma il lavoro non c'è. Non c'è niente. Vorrei avere i documenti e andare in Francia, e lavorare. In Francia non è come in Italia. In Italia mi piace. Mi sento libero. Vorrei studiare e poi trovare lavoro e restare a vivere qui".

"Se non ho i documenti comunque resto in Italia. In Francia non è così. Qui in nero posso lavorare e almeno guadagno qualcosa. Ormai sono venuto. Se non mi danno i documenti lavoro in nero. Comunque devo restare".

"Ora sono qui. Ormai sono qui allora va bene anche lavoro nero. Se non ho i documenti lavoro in nero".

Save the Children raccomanda pertanto al **Ministero dell'Interno** di fornire indicazioni alle Questure del territorio garantendo in particolare:

- l'applicazione del regime transitorio, anche sulla scorta della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato e della mozione approvata in data 19 ottobre 2010 dalla Camera<sup>266</sup>,

prevedendo la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori affidati o sottoposti a tutela, che compiranno la maggiore età entro l'8 agosto 2011, senza dimostrazione di ulteriori requisiti;

- che sia comunque consentita la conversione del permesso di soggiorno ai minori che, pur non avendo concluso un percorso di integrazione di 2 anni, lo abbiano "avviato"<sup>267</sup>;
- la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori affidati ai sensi degli artt. 4 e 9 Legge n. 184/1983 all'interno di un nucleo familiare, anche monoparentale;
- di eseguire un'attività di regolare monitoraggio sull'applicazione della normativa italiana in materia di rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età;
- che in caso di emanazione del provvedimento di "proseguimento amministrativo" da parte del Tribunale per i minorenni, le Questure competenti concedano sempre un permesso di soggiorno per affidamento nei confronti del minore accolto in comunità.

## 6.2 L'ACCESSO ALLA CITTADINANZA PER I MINORI STRANIERI DI SECONDA GENERAZIONE<sup>268</sup>

"La cittadinanza è prima di tutto il diritto ad avere diritti".

Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*

### Introduzione

Il tema della cittadinanza ed in particolar modo il rapporto tra cittadinanza e immigrazione è da alcuni anni a questa parte al centro di un intenso dibattito, in Italia così come in Europa<sup>269</sup>. Il dibattito, filosofico prima ancora che politico, sull'evoluzione del significato del concetto di cittadinanza spazia tra coloro che ritengono che l'estensione dei diritti di cittadinanza possa ancora costituire un percorso di promozione dei diritti e di inclusione sociale, e coloro che ritengono invece che nel quadro dei processi di globalizzazione in atto la cittadinanza rappresenti "l'ultimo privilegio di status rimasto nel diritto moderno"<sup>270</sup>.

Con il termine cittadinanza si indica in generale, un insieme di diritti e di doveri derivanti ad un individuo come conseguenza della sua appartenenza a una determinata entità statale. Il cittadino è l'individuo che risiede in un territorio in virtù dei propri diritti di appartenenza, è soggetto alla giurisdizione amministrativa dello Stato, ed è idealmente parte del corpo sovrano democratico nel cui nome vengono promulgate le leggi ed è esercitata l'amministrazione<sup>271</sup>.

Il termine cittadinanza tuttavia ha avuto nel corso degli anni un'estensione del suo campo semantico e da espressione impiegata semplicemente per descrivere la posizione di un soggetto a fronte di un determinato stato (rispetto al quale si è appunto "cittadini" o "stranieri"), oggi tale termine ha acquisito un significato più ampio che coinvolge l'identità politico-giuridica del soggetto ma anche le modalità della sua partecipazione politica e l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri<sup>272</sup>.

Rispetto alla classica tripartizione dei diritti di cittadinanza come diritti civili, sociali e politici, da molte parti si sottolinea come di fatto, almeno per quanto riguarda i diritti civili e sociali, alcuni dei diritti di cittadinanza si siano progressivamente allargati fino a comprendere anche i migranti regolarmente soggiornanti (in alcuni casi anche in situazione irregolare)<sup>273</sup>.

Il riconoscimento di alcuni diritti sociali e civili tuttavia senza la possibilità di far valere la propria posizione sul piano politico rischia di configurarsi come "concessione" piuttosto che "diritto". Non solo, molto spesso la precarietà del soggiorno accanto alla scarsa conoscenza dei propri diritti e alle difficoltà pratiche nel renderli esigibili, fanno sì che di fatto in molti casi tale estensione dei diritti di cittadinanza si realizzi più sulla carta che nella vita reale dei cittadini stranieri.

L'estensione del godimento di alcuni dei diritti di cittadinanza non implica quindi uno svilimento dell'acquisizione della cittadinanza nella sua completezza, la quale resta comunque il riconoscimento conclusivo del percorso di adesione alla società civile<sup>274</sup>.

L'accesso alla cittadinanza continua quindi ad avere un'importanza cruciale nel percorso di riconoscimento dei diritti e di adesione ai valori della società d'accoglienza da parte dello straniero. Ciò è vero, in modo particolare, per le cosiddette "seconde generazioni" (bambini, figli di cittadini stranieri, nati sul territorio italiano) e i minori stranieri arrivati sul territorio da piccoli<sup>275</sup>. Proprio nei loro confronti si percepisce con maggior profondità il passaggio chiave che rappresenta la titolarità della cittadinanza ai fini del pieno inserimento nella collettività.

All'interno di questo quadro teorico e concettuale si vogliono di seguito analizzare gli aspetti principali della legislazione vigente sull'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri nati in Italia o arrivati da piccoli, oltre che i dati statistici sulla presenza di minori stranieri di cosiddetta "seconda generazione" e sulle cittadinanze concesse.

#### **Una generazione di immigrati a casa propria: i numeri dei minori stranieri e delle cittadinanze concesse in Italia**

I dati dell'ISTAT relativi ai minori stranieri residenti in Italia rivelano nel 2010 la presenza di 932.675 minori. Sul totale dei residenti di cittadinanza straniera circa 573 mila sono nati in Italia. Gli stranieri nati nel nostro paese sono un segmento di popolazione in costante crescita: nel 2001, in occasione del Censimento, erano circa 160 mila. Gli stranieri che risultano essere nati nel nostro paese, alla data del 1° gennaio 2010, sono 572.720, il 13,5% del complesso degli stranieri residenti e il 10,4% in più rispetto all'anno precedente<sup>276</sup>.

Accanto alla crescita numerica del fenomeno delle seconde generazioni le statistiche ci mostrano anche un importante indice di integrazione e di trasformazione della futura società italiana che è la presenza di questi minori stranieri di seconda generazione, nati in Italia o arrivati da piccoli, nelle scuole italiane. Se infatti la presenza degli alunni stranieri è ormai un dato strutturale del sistema scolastico italiano, con una incidenza pari al 7% del totale degli studenti (629.360 unità), aumenta anche, in tutti gli ordini di scuola, il fenomeno degli alunni stranieri nati in Italia, che hanno raggiunto nel 2008-09 le 233.003 unità con un incremento percentuale pari al 17% rispetto all'anno precedente<sup>277</sup>.

D'altra parte per quanto riguarda invece le acquisizioni di cittadinanza, queste sono state 59.369, con un aumento del 10,6% rispetto all'anno precedente. Il dato è ancora relativamente contenuto rispetto alle altre grandi nazioni europee. In base ai dati del Ministero dell'Interno e della rilevazione sulla popolazione straniera residente dell'Istat si stima che, fino al 2009, circa 355 mila cittadini stranieri abbiano ottenuto la cittadinanza italiana<sup>278</sup>.

Fino ad oggi la maggior parte delle acquisizioni di cittadinanza italiana è avvenuta per matrimonio. Nel 2009 tuttavia si è registrata una crescita delle cittadinanze per residenza (22.962) che sono state superiori al numero di cittadinanze concesse per matrimonio (forse anche in seguito alle restrizioni imposte a questo riguardo dalla Legge n. 94/2009<sup>279</sup>). Nonostante ciò, si può comunque affermare che concessioni della cittadinanza italiana per naturalizzazione sono ancora poco frequenti, specialmente se confrontate con il bacino degli stranieri potenzialmente in possesso del requisito principale per richiedere la cittadinanza e cioè la residenza continuativa per 10 anni. In base ai dati sui permessi di soggiorno si può stimare che siano circa 726 mila i cittadini extracomunitari che potrebbero essere in possesso di tale requisito<sup>280</sup>.

Sebbene ovviamente non tutti coloro che ne abbiano maturato il diritto possono aver voluto accedere alla cittadinanza italiana, tuttavia la notevole discrepanza tra gli aventi

diritto e coloro che hanno effettivamente presentato la domanda, ha spinto molti autori a sottolineare come, al di là della legittima libertà di scelta (di non voler acquisire la cittadinanza sebbene se ne siano maturati i requisiti), tale dato sia in parte da spiegarsi con un sorta di effetto "scoraggiamento" dato dai lunghissimi tempi d'attesa oltre che dall'eccessiva discrezionalità della Pubblica Amministrazione nel concedere o negare tale provvedimento<sup>281</sup>.

Guardando al rapporto tra cittadinanze concesse e stranieri residenti (un indice di integrazione), l'Italia risulta tra i più bassi paesi europei con solo 13,2 cittadinanze concesse per 1000 stranieri regolarmente residenti. La Svezia, ad esempio, guida questa classifica con 107. Inghilterra 45, Francia 42, mentre su posizioni più basse (ma comunque superiori a quella italiana), Germania con 17.1 e Spagna con 15.6<sup>282</sup>.

Anche da una lettura superficiale di questi dati appare tuttavia chiaro come l'attuale normativa sulla cittadinanza non sia ormai in grado di dare risposte adeguate al fenomeno già numericamente importante ed in continua crescita delle seconde generazioni e più in generale non appaia in grado di rispondere alle sfide e alle domande di integrazione sociale derivanti dalla trasformazione oramai compiuta da almeno due decenni dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione.

#### **La Legge n. 91 del 1992 e l'accesso alla cittadinanza per i cittadini stranieri e per i minori nati in Italia o arrivati da piccoli**

La disciplina in materia di cittadinanza fa oggi capo principalmente alla Legge n. 91/1992<sup>283</sup>. Il principio ispiratore dell'attuale disciplina è lo *ius sanguinis*, ovvero il diritto di acquisire la cittadinanza se uno dei genitori è italiano, mentre il principio dello *ius soli* rappresenta un modo di acquisto della cittadinanza assolutamente residuale.

In linea generale con il termine *ius sanguinis* (diritto di sangue) si indica il principio secondo il quale la cittadinanza si acquisisce per il fatto della nascita da un genitore in possesso della cittadinanza, mentre *ius soli* (diritto del suolo) indica il principio per il quale la cittadinanza si acquisisce per il fatto di essere nato sul territorio dello Stato.

L'attuale disciplina conferma ed anzi rafforza quei principi che già erano presenti nella precedente legge sulla cittadinanza, la Legge n. 555 del 1912. Se tuttavia in quel momento storico il principio dello *ius sanguinis* trovava la sua principale motivazione nell'esigenza di mantenere saldo il legame con gli emigranti che lasciavano l'Italia verso paesi esteri e permettere a loro e ai loro figli di non perdere completamente il legame con la madrepatria, già nel '92 e ancora di più oggi tale motivazione sembra aver perso la sua ragion d'essere. Rispetto alla legge del 1912, nonostante sia venuta meno l'esigenza di mantenere un legame con gli emigranti, la normativa attuale ha non solo mantenuto ma anzi rafforzato il criterio dello *ius sanguinis*<sup>284</sup>.

In estrema sintesi la legge prevede l'acquisto automatico della cittadinanza quando il padre o la madre siano cittadini (art. 1 lett. a) e limita l'acquisto in base al principio della nascita sul territorio, lo *ius soli*, solo al bambino figlio di ignoti o apolidi o nel caso in cui i genitori non trasmettano, secondo la legge del paese di provenienza, la propria cittadinanza al figlio (art. 1 lett. b).

Per i minori di origine straniera nati in Italia la norma prevede che il minore nato in Italia figlio di cittadini stranieri possa divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarati, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana (art. 4, co. 2).

Accanto ai percorsi ora indicati vi sono poi altri due modi per ottenere la cittadinanza per i cittadini stranieri in età adulta: per residenza (art. 9) o per matrimonio (art. 5).

- Il coniuge di un cittadino italiano può acquistare la cittadinanza per matrimonio con

decreto del Ministero dell'Interno, dopo 2 anni dal matrimonio se residente in Italia e dopo 3 anni se residente all'estero<sup>285</sup>, purchè al momento dell'adozione del decreto il matrimonio sia ancora valido e non sussista la separazione personale dei coniugi.

- Il cittadino straniero che risiede legalmente da almeno 10 anni sul territorio italiano può acquistare la cittadinanza per residenza<sup>286</sup>, con decreto del Presidente della Repubblica.

Non è prevista invece alcuna disposizione specifica per il caso dei minori, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli. Per tutti quei minori giunti in Italia in tenera età, una volta divenuti maggiorenni, non è prevista alcuna possibilità di acquisto della cittadinanza se non con i canali già previsti per gli adulti (residenza e matrimonio). Nonostante questi minori abbiano vissuto in Italia durante gli anni della formazione ed abbiano di fatto creato un legame culturale e sociale con il nostro paese, questo legame non trova alcun riconoscimento formale e giuridico nell'attuale legislazione<sup>287</sup>.

Analizzando più in dettaglio le norme sull'acquisto della cittadinanza per i minori stranieri nati in Italia, ne risulta una normativa estremamente restrittiva (tra le più restrittive d'Europa).

#### La situazione europea

In generale la tendenza che si registra a livello comunitario è quello di una lenta ma continua crescita delle cittadinanze concesse nell'Unione Europea negli ultimi anni. Nel 2006 circa 735.000 persone hanno acquisito la cittadinanza in uno dei paesi dell'UE-27. Francia, Germania ed Inghilterra hanno concesso più del 60% delle cittadinanze date in tutta l'UE a 27 nel periodo 2002-2006. Francia, Germania ed Inghilterra in numeri assoluti sono i paesi con il maggior numero di cittadinanze concesse, Irlanda e Spagna quelli con la maggior crescita relativa<sup>288</sup>.

Se quindi da un lato si assiste ad una crescita generalizzata del fenomeno in tutta Europa, dall'altro si deve ricordare che non esiste una competenza dell'Unione su questo tema che è ancora saldamente nelle mani degli Stati membri. L'articolo 17 della versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TEC) infatti recita: "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima".

Anche se non si intende qui fornire un'analisi dettagliata delle differenti legislazioni dei principali paesi europei sulla materia, è possibile indicare alcune tendenze generali che emergono da una prima ricognizione sul tema. In sintesi possiamo notare come la linea seguita dalla maggioranza dei paesi, per quanto riguarda specificatamente i minori stranieri, sembrerebbe improntata verso una rilettura del principio dello jus soli secondo una dimensione che possiamo definire "mista" o "impura", optando per la coesistenza del suddetto principio con quello dello jus sanguinis o anche con la richiesta di un certo numero di anni di residenza legale da parte del genitore.

È importante soffermarsi sul concetto di residenza legale e ininterrotta che d'altra parte è il cardine su cui ruota il procedimento. Questo concetto presuppone che al fine dell'ottenimento della cittadinanza il minore sia stato iscritto al momento della nascita all'anagrafe<sup>289</sup> e che la famiglia sia rimasta presente sul territorio senza alcuna interruzione di residenza legale.

Accade così per esempio che anche chi è nato in Italia e vi ha continuamente vissuto fino a diventare maggiorenne, non possa ottenere la cittadinanza solo perché la madre, pur avendo al momento del parto un regolare permesso di soggiorno, non aveva a quel momento eletto la residenza nel Comune, come spesso accade quando non si dispone di un alloggio stabile, oppure perché nell'arco dei diciotto anni il nucleo familiare si è allontanato per qualche mese dal paese ed ha per questa ragione perso la residenza<sup>290</sup>.

Il legislatore, proprio al fine di smussare la rigidità della norma, favorendo un'interpretazione più aperta e non letterale, è successivamente intervenuto sulla materia con due circolari del Ministero dell'Interno: quella del 7 Novembre 2002 e quella del 5 gennaio 2007.

La circolare del Ministero dell'Interno del 7 Novembre del 2002, n° 22 precisa che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore non è pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza, ove vi sia una documentazione che dimostri l'effettiva presenza nel nostro paese. La circolare del Ministero dell'Interno K.60.1 del 5 gennaio 2007 precisa che brevi viaggi per motivi familiari, di studio o di lavoro, qualora opportunamente documentati e sempre che l'aspirante cittadino abbia mantenuto in Italia la propria residenza legale nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali, non devono essere pregiudizievoli per l'acquisizione della cittadinanza da parte del minore.

Tuttavia, anche dopo l'intervento di tali circolari, la norma resta tuttora eccessivamente rigida e di difficile applicazione, oltre a lasciare ampia discrezionalità nella sua applicazione nelle mani della Pubblica Amministrazione.

Un ulteriore aspetto problematico da più parti rilevato infine è quello dell'eccessiva lunghezza della procedura. Anche se la legge stabilisce nella durata in 730 giorni il termine massimo della durata per l'adozione del provvedimento, la durata effettiva media è generalmente più lunga. Secondo alcune stime<sup>291</sup> fatte sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, i tempi di attesa sono in media di 3-4 anni.

#### Le proposte di riforma

A partire dal 1992, quando l'attuale legge in materia di cittadinanza fu adottata, numerose proposte di riforma sono state presentate ed esaminate in Parlamento. Senza entrare nell'analisi dettagliata dei singoli provvedimenti di riforma presentati in questi ultimi due anni alle Camere, possiamo comunque ricordare alcuni dei punti principali riguardo l'acquisizione della cittadinanza per i minori nati in Italia o arrivati da molto piccoli.

I progetti di legge presentati in materia di riforma della legge sulla cittadinanza durante la XVI legislatura sono stati numerosi, ma c'è stata una semplificazione con l'approvazione del testo unificato di maggioranza della relatrice Bartolini, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali in sede referente in data 17 dicembre 2009, risultato dal coordinamento delle diverse proposte di legge<sup>292</sup>.

Tale disegno di legge, per quel che riguarda l'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri, propone di modificare l'articolo 4.2 aggiungendo ai requisiti già previsti dalla legislazione vigente per lo straniero che sia nato in Italia e voglia divenire cittadino italiano (residenza legale ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età), quello ulteriore di aver frequentato con profitto scuole riconosciute dallo Stato italiano e di aver assolto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione<sup>293</sup>.

Tale previsione, se approvata, renderebbe ancora più gravosa la procedura di ottenimento della cittadinanza per i minori nati in Italia da genitori stranieri. In proposito occorre infatti ricordare che il diritto-dovere

all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età è stato previsto dall'art. 2, 1° co., lett. c), l. n. 53/2003 e successivamente disciplinato dal d.lgs. n. 76/2005, emanato in attuazione di quest'ultima. Inoltre anche la Costituzione - oltre agli strumenti internazionali a tutela dei minori - prevede l'assolvimento dell'obbligo scolastico per tutti i minori presenti sul territorio della Repubblica. Il principio costituzionale è richiamato dal T.U. in materia di immigrazione all'articolo 38, comma 1 (anche per i minori stranieri irregolarmente soggiornanti come previsto dal DPR 394 del 99).

La Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, nel quadro dell'esame in sede referente delle proposte di legge in materia di cittadinanza, ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sul tema, nell'ambito della quale il giorno 11 giugno 2010 si è svolta l'audizione di numerose associazioni ed esperti in materia, tra cui Save the Children Italia<sup>294</sup>.

### Conclusioni

I dati statistici sulla presenza di minori stranieri nel territorio italiano mostrano un fenomeno in costante crescita, segno di trasformazioni profonde della società italiana. Come è stato ormai da più parti sottolineato, le migrazioni che interessano il nostro paese hanno, ormai da decenni, un carattere stanziale ed improntato al radicamento sul territorio e la presenza sempre più grande di minori stranieri nella scuola italiana ne è la conferma.

Tuttavia di fronte ai cambiamenti sociali e culturali che la presenza di comunità immigrate stanziali ha portato all'interno della società, la normativa sull'accesso alla cittadinanza è rimasta ancora ad un modello antiquato e ormai non congruente con la realtà attuale. Come detto infatti la legge ripropone sostanzialmente lo stesso impianto normativo della legge sulla cittadinanza del 1912 quando l'Italia era un paese di emigrazione e la necessità era quella di tutelare gli emigranti italiani nel mondo.

Di fatto l'attuale normativa rende estremamente difficoltoso per tutti gli stranieri che sono ormai stabilizzati e che hanno avviato un processo di integrazione sul territorio ottenere un riconoscimento formale di questo processo attraverso l'acquisizione, qualora lo vogliano, della cittadinanza italiana. Tale esclusione risulta ancor più grave per tutti i minori nati in Italia o arrivati da piccoli.

L'attuale normativa non riconosce i legami sociali e culturali che questi minori hanno con il nostro paese ma anzi li costringe a vivere formalmente da stranieri sino al raggiungimento della maggiore età, rischiando così di produrre un crescente senso di estraneità dal loro contesto di vita tale da compromettere il loro futuro processo di integrazione e di inserimento sociale.

In una società multi-culturale come quella italiana odierna, l'adesione alla vita sociale e culturale del paese dovrebbe costituire l'elemento principale per l'acquisto della cittadinanza.

Per questi motivi Save the Children raccomanda al **Parlamento** di adottare al più presto una normativa che riconosca dei percorsi specifici di acquisizione della cittadinanza per i minori nati sul territorio italiano da genitori stranieri o comunque cresciuti in Italia, i quali hanno maturato un legame sociale e culturale con questo paese e di favorirne lo sviluppo.

## 7. DIRITTO ALL'ISTRUZIONE<sup>295</sup>

La crescente presenza dei minori stranieri nel sistema scolastico italiano è un dato strutturale nonché un fenomeno complesso che presenta sfaccettature diverse: in un tale contesto di riferimento la scuola si presenta come un ambito privilegiato di intervento per i processi di inclusione sociale di bambini e bambine, ragazzi e ragazze stranieri con diversi percorsi migratori.

L'integrazione e il successo scolastico e formativo degli alunni e delle alunne con cittadinanza non italiana sono state oggetto delle politiche scolastiche e formative a livello europeo e italiano, ma sono state influenzate anche da recenti modifiche nel contesto della normativa e dei documenti di attuazione. Qui prenderemo in esame il recente dibattito sull'interpretazione dell'art. 1, comma 22, lettera g) della Legge n. 94/2009 "Disposizioni in materia di sicurezza" e la circolare ministeriale diretta a stabilire un tetto massimo alla presenza dei minori stranieri nelle classi nell'ambito del quadro di riferimento delle politiche europee per l'integrazione e delle linee guida italiane per la integrazione degli alunni stranieri.

Nell'anno scolastico 2008/2009 gli alunni e le alunne con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano sono stati, in valore assoluto, 629.000 rispetto ad una popolazione scolastica complessiva di 8.945.978, rappresentando quindi circa il 7% del totale degli alunni e delle alunne. L'incremento degli alunni e delle alunne con cittadinanza non italiana, rispetto all'anno scolastico 2008/2009, è stato, dunque, del 9,6% registrando una flessione rispetto all'anno scolastico 2007/2008, nel corso del quale si era registrato un incremento del 14,5%. Il 37% degli alunni e delle alunne con cittadinanza non italiana è nato in Italia: sono 233.003 alunni e alunne che frequentano principalmente la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, mentre solo il 4,2% frequenta la scuola secondaria di II grado. I paesi di origine più rappresentati nel sistema scolastico italiano sono sia comunitari che non comunitari: la Romania (16,79%), l'Albania (14,59%), il Marocco (13,29%) e la Cina (4,89%). Il Rapporto del MIUR, trattando della presenza di iscritti con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano, considera anche i dati relativi agli alunni e alle alunne rom e sinti che risultano essere 12.838 nell'anno scolastico 2008/2009. La maggior concentrazione si ha nel Lazio (2.285) e in Lombardia (2.006), seguono Piemonte (1.235), Emilia Romagna (1.018), Calabria (991), Toscana (865), Veneto (839) e Campania (833). Il 54,6% degli alunni e delle alunne rom e sinti frequenta la scuola primaria e solo l'1,5% è iscritto alle scuole secondarie di II grado.

La Commissione Europea si è occupata delle questioni relative alla integrazione scolastica dei minori immigrati pur essendo le politiche in materia di istruzione e formazione di competenza degli Stati membri. La Commissione si è occupata di queste materie sia attraverso una serie di direttive riguardanti i figli di immigrati provenienti da altri Stati membri, immigrati residenti di lungo periodo e richiedenti asilo<sup>296</sup>, sia attraverso il Libro verde "Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei"<sup>297</sup>. Quest'ultimo, in particolare, ha come ambito di riferimento le linee guida per l'integrazione dei *bambini e delle bambine provenienti da un contesto migratorio*, e cioè "figli di persone che vivono in un paese dell'Unione nel quale non sono nate, siano esse originarie di un paese terzo o di un altro stato membro dell'UE o che abbiano acquisito successivamente la nazionalità del paese ospitante".

Vi è quindi in materia di integrazione scolastica un'equiparazione tra cittadini di paesi terzi e cittadini di altri Stati dell'Unione che risiedono in un altro stato membro, partendo dal presupposto che la migrazione influenza l'istruzione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze a causa delle barriere linguistiche e culturali. Le linee guida per l'integrazione quindi si propongono l'obiettivo di promuovere un miglioramento dei risultati degli alunni e delle alunne provenienti da contesto migratorio così come auspicato dal Consiglio europeo nel marzo 2008<sup>298</sup>. Partendo dalle differenze nei risultati scolastici<sup>299</sup> e nei tassi di abbandoni e insuccessi scolastici evidenziate nel Rapporto OCSE PISA 2006, la Commissione ne riscontra le cause negli ambienti socio-economici

sfavorevoli dai quali provengono gli alunni e le alunne migranti, la perdita delle conoscenze che hanno accumulato, in particolare la lingua madre ma anche il funzionamento delle istituzioni e in particolare dei sistemi di istruzione. Per la Commissione “se i figli di migranti lasciano la scuola e l'esperienza di scarsi risultati e di segregazione prosegue nella loro vita adulta, questo schema rischia di riprodursi nella generazione successiva”. La Commissione individua una serie di misure positive dirette alla piena integrazione degli alunni e delle alunne migranti e, quindi al perseguimento del successo scolastico e formativo. In particolare per gli studenti di recente immigrazione la Commissione ritiene necessario approntare corsi di lingua del paese ospitante, per migliorare le competenze linguistiche, ma altrettanto necessario è porre l'accento sull'apprendimento della lingua d'origine che può avere un impatto positivo sui risultati scolastici e viene ritenuto un importante capitale culturale e per l'autostima degli alunni e delle alunne migranti. Una ulteriore importante misura risulta essere il sostegno scolastico come aiuto mirato o come sostegno scolastico in gruppo. Anche l'insegnamento prescolastico ha importanti ricadute positive in particolare quando viene posto l'accento sullo sviluppo del linguaggio.

Tra le misure vengono evidenziate anche le cosiddette *scuole della seconda opportunità*<sup>300</sup>, adottate da alcuni sistemi nazionali che tuttavia non devono divenire un percorso di insegnamento parallelo per i bambini e le bambine che non riescono a completare il corso principale degli studi. Infine la Commissione pone l'accento sull'insegnamento integrato che deve tendere a neutralizzare le tendenze ad una forte concentrazione degli alunni e delle alunne migranti che “può rafforzare la tendenza alla segregazione secondo criteri economici”.

Le linee politiche italiane per l'integrazione degli alunni stranieri<sup>301</sup> sono state elaborate nel corso del 2006 e del 2007 dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale<sup>302</sup>. La scuola italiana sceglie di adottare una prospettiva interculturale orientata cioè alla promozione del dialogo e al confronto tra culture e che “rifiuta la logica dell'assimilazione, ma anche la costruzione e il rafforzamento di comunità etniche chiuse”. Il modello di integrazione interculturale prevede quali linee d'azione principali la promozione delle pratiche di accoglienza e di inserimento nella scuola, l'acquisizione e l'apprendimento dell'italiano quale seconda lingua, ma soprattutto la valorizzazione del plurilinguismo individuale e delle scuole, la promozione delle relazioni con le famiglie e l'orientamento e delle relazioni a scuola e nel tempo extrascolastico, la promozione di interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi, in particolare miranti a contrastare l'antisemitismo, la islamofobia e l'antizingarismo, e infine la valorizzazione delle prospettive interculturali nei saperi e nelle competenze. Aspetto centrale delle linee d'indirizzo è l'adozione di una equilibrata distribuzione della presenza degli alunni stranieri attraverso un'intesa tra scuole e reti di scuole e una collaborazione mirata con gli enti locali.

La Circolare Ministeriale n. 2 dell'8 gennaio 2010 ha recepito la proposta di un tetto per la presenza degli alunni stranieri nelle classi. Nella Circolare si evidenzia come “l'elevata concentrazione nelle scuole e nelle classi di alunni con culture, condizioni, vissuti familiari e scolastici, situazioni di scolarizzazione e di apprendimento fortemente differenziati, impone il superamento di modelli e tecniche educative e formative tradizionali e l'adozione di metodologie, strumenti e contributi professionali adeguati alle nuove e diverse esigenze. Tale stato di cose, nonostante ogni costruttivo e lodevole impegno degli operatori scolastici e, in particolare, del personale docente, costituisce una delle più rilevanti cause di criticità da cui conseguono insuccessi scolastici, abbandoni, ritardi nei percorsi di studio”. Ma soprattutto il differente livello di conoscenza della lingua italiana viene considerato quale rischio di insuccesso formativo per i minori con cittadinanza non italiana. Alla luce di questa lettura del fenomeno di dispersione scolastica e di insuccessi scolastici e formativi, la Circolare Ministeriale stabilisce la necessità di un “corretto ed esauriente orientamento dei flussi delle iscrizioni tra le varie istituzioni scolastiche dei contesti interessati e l'equilibrata ripartizione degli alunni tra le classi”, nonché di uno “sforzo sinergico e partecipato finalizzato alla elaborazione di criteri di equa distribuzione

della popolazione scolastica e, per quanto possibile, di ponderata assegnazione degli alunni alle classi”. A tal fine la Circolare prevede l'introduzione graduale, a partire dall'anno scolastico 2010-2011, di un tetto del 30% per gli alunni con cittadinanza non italiana sul totale degli iscritti nelle singole classi prevedendo la possibilità di innalzare tale limite in presenza di alunni stranieri con adeguate competenze linguistiche, ma trascurando tuttavia un'importante distinzione tra minori nati nei paesi di origine e minori nati in Italia. Dall'analisi realizzata dal Servizio Statistico del MIUR sull'impatto della Circolare Ministeriale emerge che nell'anno scolastico 2009/2010 la presenza di alunni con cittadinanza non italiana superiore al 30% nelle classi rappresenta il 5% sul totale nella scuola primaria (in numeri assoluti 7.300 classi) e il 4% (in numeri assoluti 3.100) sul totale nella scuola secondaria di I grado e in entrambi i casi le classi sono concentrate nelle regioni del Nord. Considerando le classi con alunni e alunne con cittadinanza non italiana, ma nati in Italia il fenomeno si attenua: in questo caso nelle scuole primarie le classi con una presenza che supera il 30% sono l'1% del totale (in numeri assoluti 1.300 classi) e nella scuola secondaria di I grado il 2% (in numeri assoluti 1.550). A Milano e Roma sono state presentate due azioni legali, davanti al giudice ordinario di Milano e davanti al TAR del Lazio, rispetto alla violazione nelle condizioni di parità nella partecipazione a scuola che la Circolare Ministeriale solleva prevedendo un tetto alla presenza dei minori stranieri nelle classi. In una memoria depositata al Tribunale di Milano, l'Avvocatura dello Stato afferma che la Circolare Ministeriale “non ha un'efficacia normativa generale ed esterna e non può essere considerato un atto regolamentare” e in tal senso non vieta alle scuole di formare classi con più stranieri in quanto un tetto rigido potrebbe essere solo previsto per legge. Save the Children ritiene che al fine di permettere una integrazione efficace in termini di relazioni tra pari, in primo luogo nel gruppo classe, nonché in termini di esiti scolastici, la diversa nazionalità non dovrebbe essere evidenziata quale elemento discriminatorio, ma dovrebbe essere valorizzata come elemento di arricchimento per l'intero gruppo classe. Infatti se da un lato la conoscenza della lingua italiana si pone come elemento necessario per garantire esiti positivi dei percorsi scolastici, dall'altro favorire relazioni equilibrate e non discriminatorie è elemento importante per contribuire a un aspetto altrettanto essenziale al buon esito: lo star bene nel gruppo classe. Le esperienze migratorie, ma soprattutto diversi i percorsi di vita dei minori stranieri con cittadinanza non italiana incidono diversamente sul percorso di inserimento sociale e scolastico. Save the Children ritiene che nella scuola gli alunni e le alunne con cittadinanza non italiana dovrebbero essere accolti senza porre soglie di sbarramento e si impegna con progetti educativi a sostenere la scuola multiculturale in cui tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze possano esercitare il diritto all'educazione senza alcuna discriminazione. Di queste considerazioni dovrebbero tener conto le indicazioni ministeriali.

Save the Children è impegnata in Italia a promuovere percorsi integrati di accoglienza e integrazione di minori neocomunitari e non comunitari, e delle loro famiglie, che tengano conto dei diversi aspetti legati all'inserimento sociale oltre che scolastico: dall'aspetto relazione nel gruppo classe e tra i pari nella scuola, a quello relazionale con le famiglie, dall'aspetto amministrativo e giuridico per assicurare l'accesso ai servizi e, quindi, l'effettività del diritto all'istruzione a quello educativo. Con i progetti *HAI DUC - A scuola di diritti e IDEE - Integrazione, Diritti ed Educazione contro l'Esclusione*, Save the Children promuove sui territori delle regioni Lazio, Lombardia e Abruzzo percorsi di accoglienza e inserimento integrati che prevedono interventi sui diversi aspetti ritenuti necessari per un buon esito dei percorsi: l'aspetto educativo, in primo luogo, ma anche il supporto e l'accompagnamento alla genitorialità, il supporto legale alle famiglie e alle scuole e, infine, il potenziamento della rete con i principali attori di riferimento del territorio.

In merito alle preoccupazioni destinate dall'approvazione della Legge n. 94/2009 “Disposizioni in materia di sicurezza”, rispetto all'attuazione del diritto all'istruzione - formazione dei minori stranieri italiani, Save the Children riscontra la necessità di promuovere un monitoraggio dell'impatto della legge sull'accesso dei minori stranieri alle *prestazioni scolastiche obbligatorie* con riferimento non solo alla iscrizione e frequenza alla scuola, ma anche all'*accesso senza discriminazione a tutte quelle misure che*

*rendono effettivo il diritto allo studio del minore straniero* quali i servizi di sostegno, le mense e i trasporti<sup>303</sup>.

Pertanto Save the Children, riprendendo le raccomandazioni proposte dal Gruppo CRC<sup>304</sup> nel 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia pubblicato nel settembre 2009, raccomanda al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca:

- di rafforzare i processi diretti a tutelare il valore interculturale nel processo di apprendimento attraverso la promozione di azioni rivolte a tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, e a garantire l'inserimento scolastico nonché l'attuazione di percorsi integrati di accoglienza e integrazione di minori stranieri e delle loro famiglie, che tengano conto dei diversi aspetti legati all'inserimento sociale oltre che scolastico senza alcuna discriminazione;
- di riattivare l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale istituito nel dicembre del 2006.

#### **Normativa obbligo istruzione-formazione**

- Decreto Ministero pubblica istruzione n. 139/2007 Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione.
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, commi 622, 623 e 624 (Legge finanziaria 2007).
- Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76 "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53".
- Legge delega 53/2003 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale".
- Circolare Ministeriale n. 2 dell'8 gennaio 2010.

#### **Normativa immigrazione**

- Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 "Testo Unico sull'immigrazione".
- DPR n. 394/1999 Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- Legge 15 luglio 2009 n. 94.

Foto: Marco Legri





# APPENDICE

## APPENDICE

PARTECIPAZIONE DEI MINORI STRANIERI IN CONDIZIONI DI MARGINALITÀ E A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE<sup>305</sup>

L'importanza della partecipazione di bambini e adolescenti nelle decisioni ed azioni che li riguardano è riconosciuto non solo dall'articolo 12 della Convenzione dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) ma come principio generale che attraversa l'intera Convenzione.

La CRC inoltre richiama espressamente tale diritto per alcuni gruppi di bambini particolarmente vulnerabili: tra questi l'articolo 30 che tutela specificamente il diritto alla partecipazione di bambine, bambini e adolescenti appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche.

Save the Children Italia ha implementato specifici programmi in favore di quei minori stranieri che lungo il loro percorso migratorio necessitano di particolare protezione e tutela perché considerati più a rischio di marginalità, sfruttamento, abuso e lesione dei diritti fondamentali: i minori stranieri non accompagnati ma anche quei minori tra i più svantaggiati che migrano a seguito della famiglia o raggiungono componenti della propria comunità, tra cui quelli rom.

Riconoscere il loro "diritto alla partecipazione" tramite la sperimentazione di percorsi partecipativi praticabili, sostenibili e rilevanti rispetto alle condizioni che vivono è imprescindibile per rafforzare gli altri diritti di cui sono titolari, come quello alla vita, alla salute, all'educazione e soprattutto alla protezione. In questo senso, la partecipazione diviene una metodologia di intervento sulla cui base: si strutturano dei percorsi come occasione di aggancio, supporto, promozione sociale dei minori cui si rivolgono; si approfondiscono e ridefiniscono i fenomeni in base al loro apporto; si conoscono meglio i fattori di rischio e di protezione effettivi; si aumenta la loro capacità di proteggersi (o supportarsi tra pari); si creano strumenti e occasioni di sensibilizzazione o intervento attivo.

"Fare partecipazione"<sup>306</sup> chiama da subito in gioco tre dimensioni: la cultura della partecipazione dell'organizzazione proponente e degli eventuali *partner* coinvolti, la "cultura" sottostante le singole azioni progettuali<sup>307</sup> (la descrizione dei fenomeni che coinvolgono i minori, gli interventi ritenuti adatti, la posizione del minore come soggetto attivo o semplice destinatario degli interventi, etc.) attraverso cui e all'interno delle quali i minori partecipano, il coinvolgimento dei *duty bearers*. Perché invitiamo i minori, in questo caso migranti, a partecipare? Certamente per comprendere e imparare da loro; quindi migliorare i servizi e programmi e le *policies* a loro destinati; sicuramente per promuovere opportunità, protezione e acquisizione di capacità e competenze per loro; infine per favorirne il diritto di cittadinanza. È mettendo al lavoro queste dimensioni e queste finalità, nonché gli *standard* minimi richiesti ad ogni attività di partecipazione<sup>308</sup>, che ci si è orientati ad oggi nella scelta, progettazione, sviluppo e valutazione di alcune pratiche concrete.

*Percorsi e azioni di educativa/supporto tra pari*, ovvero attività in cui i ragazzi/e assumono il ruolo e la posizione di agenti del cambiamento o del supporto. Pari per età, oppure status, condizioni, esperienze personali.

Il progetto CivicoZero, rivolto a minori migranti a rischio di marginalità, sfruttamento e abuso nella città di Roma, ha sostenuto azioni di supporto tra pari, secondo tre modalità: sostenendo il supporto informale tra pari tra i ragazzi che frequentano il Centro e tra questi e i ragazzi su strada, rafforzando l'attuazione di alcune azioni specifiche condotte dai ragazzi (impaginazione e redazione del giornale di strada "Griot", partecipazione ad eventi del quartiere, proposizione e gestione diretta di alcune attività del Centro), supportando l'inserimento nel *team* del progetto della figura dell'educatore alla pari

attraverso metodologie e criteri via via più adeguati in base all'esperienza pluriennale in ambito di *peer support* negli interventi di bassa soglia. Parte delle attività di supporto tra pari è confluita e si è attuata anche nella realizzazione di percorsi di consultazioni e azioni di ricerca partecipata.

*Consultazioni*, ovvero processi partecipativi che mettono in relazione i ragazzi/e con i *duty bearers* per influenzarne le decisioni e gli orientamenti rispetto ai temi che li riguardano.

Un percorso di consultazione ha coinvolto dieci ragazzi stranieri afferenti al circuito penale consultati in merito ai metodi di intervento rilevati più adeguati per la prevenzione della recidiva e la promozione del reinserimento sociale dei minori del circuito penale nell'ambito del progetto *JUST Juvenile Justice*<sup>309</sup>.

Il progetto CivicoZero ha promosso un percorso di consultazione tra pari sul tema delle maggiori esigenze e sfide che minori migranti affrontano nel loro percorso e nel nostro paese in vista della partecipazione alla *International Conference on Protecting and Supporting Children on the Move. 5-7 October 2010, Barcelona, Spain* dei ragazzi stessi<sup>310</sup>. Un laboratorio partecipato per la creazione di una campagna di prevenzione dello sfruttamento e della tratta dei minori stranieri tramite l'uso delle Nuove Tecnologie ha coinvolto 6 ragazzi e ragazze nell'ambito del progetto *REACT*<sup>311</sup>.

*Ricerche partecipate* (in particolare ricerche tra pari), ovvero ricerche che prevedono il coinvolgimento attivo (in veste di ricercatori-pari) dei soggetti stessi le cui condizioni di vita, opinioni e punti di vista la ricerca intende rilevare e approfondire.

Il progetto CivicoZero ha promosso due azioni di ricerca partecipata. La prima ha avuto come tema la vita di strada dei minori migranti a Roma, la seconda (tuttora in corso) il dispositivo abitativo e relazionale del campo rom in rapporto alla città e alle principali dimensioni di vita, crescita e rispetto dei diritti fondamentali dei ragazzi e delle ragazze a partire dalla visuale di un gruppo di giovani ricercatori tra i 14 e i 18 anni residenti in uno dei campi rom attrezzati della capitale.

Nell'ambito del progetto "*Cash Cash. Inclusione sociale di minori rom romeni coinvolti in attività illegali e vittime di sfruttamento*", è stata realizzata dai partners di progetto<sup>312</sup> una *peer research* sul tema dell'amore tra i giovani rom rumeni.

Nelle sue scelte di metodo, l'insieme di queste pratiche è stata orientata da due domande giudicate particolarmente rilevanti quando si fa partecipazione con minori in situazione di marginalità, in questo caso migranti. Quindi dalle risposte, che sono stati principi guida nell'implementazione dei percorsi:

**Come garantire ai minori in contesti di esclusione sociale il diritto alla partecipazione?**

*Raggiungerli e coinvolgerli in modo pro-attivo*: interventi di *outreach* su strada e negli insediamenti comunitari, nelle strutture di pronta accoglienza (civili e penali), negli spazi e nei tempi informali o in centri a bassa soglia. La possibilità di una loro partecipazione va pensata e declinata a partire da queste metodologie di intervento e spesso come parte integrante di queste.

*Rendere i percorsi complessivamente sostenibili per loro*: sostenibili perché alla loro portata, flessibili e rilevanti in ordine ai temi e ai risultati che si possono raggiungere, se tengono conto delle difficoltà linguistiche, dei loro ritmi di vita, delle loro esigenze (di realtà o percepite come tali), sostenibili perché non li espongono a rischi e perché li accompagnano nei cambiamenti che una partecipazione effettiva può produrre, in sé e nel contesto di riferimento.

*Implicare nel lavoro la rete dei duty bearers* (familiari, operatori di strutture e istituzioni, tutori, agenzie locali, etc.) nei termini di diffusione e sensibilizzazione delle possibilità per i ragazzi di partecipare, di apertura al confronto su metodi e strumenti, di condivisione di standard e procedure per la loro partecipazione.

Come fare in modo che i percorsi, quando nascono e riescono a svilupparsi, potenzino di per sé il processo di inclusione sociale e protezione?

*Costituirsi come opportunità: di cosa, per chi e a quali condizioni?* Opportunità di un tempo inedito (perché occasione formale di apprendimento, perché sottratto alla noia, alla ripetitività del quotidiano), occasione di stabilire una relazione fiduciaria con gli attori della rete di supporto, l'accesso a strumenti come il computer e a mezzi espressivi differenziati, il vedere i loro saperi messi in gioco, alla prova e al lavoro su piani diversi, l'attenzione rispetto a chi sono e cosa pensano.

Opportunità di un tempo aggiuntivo e non compresso per discutere di temi che li riguardano, per dare un significato ai principi, alle regole o alle modalità di vita ai quali viene chiesto loro di adeguarsi, per riflettere sugli effetti e le implicazioni, per fare proposte.

Opportunità di raccontarsi ed esprimersi rispetto a principi di diritto e dimensioni di vita: si “conversa” a partire da temi urgenti e considerazioni rilevanti, ci si racconta “il fatto” e si impara a mettere in logica.

Opportunità di conoscere: è possibile l'inclusione sociale quando si conoscono i codici di accesso e di comunicazione del tessuto e del contesto in cui si vive, quando si hanno le informazioni ma al contempo si sviluppano delle capacità che aiutano a ristabilire equilibrio nei rapporti di forza.

Agli operatori la partecipazione consente di verificare le proprie categorie di pensiero e di intervento direttamente con le persone che sperimentano su di loro la condizione sociale sulla quale si lavora e alla quale ci si riferisce.

*Essere opportunamente orientati rispetto a metodi e strumenti:* è necessario sceglierli e saperli utilizzare, in modo che riescano ad incidere positivamente su tutte le dimensioni fin qui elencate e al tempo stesso assicurino il perseguimento degli obiettivi specifici della pratica di partecipazione in corso.

*Coinvolgere contesti multipli:* prevede che i percorsi partecipativi si organizzino ove possibile per essere una “spola” tra luoghi inediti, zone di confine e contesti propri dei ragazzi. L'esclusione o l'inclusione sociale ha a che fare con i luoghi (e con le relazioni che vi si sviluppano), che diventano alternativamente confini, rifugi, opportunità, prigioni, scene. Far diventare i luoghi di lavoro luoghi dove in genere “non si va” è spesso una scelta e un'opportunità che risponde ad un'esigenza di permeabilizzazione, di superamento dei confini impliciti. Non è solo una possibilità, è anche un valore, una ricerca, un assetto metodologico.

## BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- A. Giusti, *Affidamento ed adozione dei minori di età*, in G. BONILINI e G. CATTANEO (diretto da), *Il diritto di famiglia, III Filiazione e adozione*, Torino 1998.
- America oggi, quotidiano italiano pubblicato negli Stati Uniti, articolo del 12 marzo 2010, disponibile sul sito [www.americagoggi.info](http://www.americagoggi.info); dichiarazione ripresa, inoltre, da Radio vaticana in stessa data.
- Amnesty International, *La risposta sbagliata. Italia: il “piano nomadi” viola il diritto all'alloggio dei Rom a Roma*, gennaio 2010.
- Angelo Pennisi, *Ordinamento penitenziario minorile: una legge indifferibile*, in *Diritto penale e processo* 2/2009.
- Antigone, *Oltre il tollerabile, sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, Anno IV n.1/2009.
- ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della Legge n. 94/2009*.
- C. Barlucchi, a cura di, *Adolescenti e prostituzione*, Quaderno 46, Centro di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza, 2009.
- C. Bonifazi, F. Rinesi, *Famiglie straniere crescono*, [www.neodemos.it](http://www.neodemos.it), 6 ottobre 2010.
- C. M. Bianca, *Il diritto del minore di crescere nella propria famiglia: un diritto ancora alla ricerca della propria identità e tutela*, in *Minori Giustizia*, Milano, n. 2/2008.
- Castellani, *Prove di nomofilachia sull'art. 31, co.3, d. lgs. 286/98, aspettando le sezioni unite sull'interesse del minore*, in *Gli Stranieri*, Viterbo, n.1/2010.
- CNEL - *Indici di integrazione degli immigrati in Italia* - VII Rapporto - Luglio 2010.
- Comune di Torino, *La peer education come risorsa nel lavoro di prevenzione e intervento con minori stranieri devianti*, 2009.
- Comunità Sant'Egidio, Paolo Ciani, *Rom e sinti a Roma, tra emergenza e futuro*, Caritas, 2010.
- Contro rapporto presentato dallo European Roma Rights Center, dall'organizzazione Osservazione e da Amalipé Romanò all'Universal Periodic Review UN, settima sessione, febbraio 2010.
- Corriere della sera, *Nomadi, dopo Amnesty International anche l'ONU critica alcuni campi rom della capitale*, 12 marzo 2010.
- Council of Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, 2009.
- D. Myers, X. Gao, A. Emeka, *The Gradient of Immigrant Age-at-Arrival Effects on Socioeconomic Outcomes in the U.S.* in *IMR* Volume 43, Number 1 (Spring 2009).
- Dato indicato nel Contro rapporto presentato dallo European Roma Rights Center, dall'organizzazione Osservazione e da Amalipé Romanò all'Universal Periodic Review UN, settima sessione, febbraio 2010.
- E. Melis, *Ricongiungimenti familiari: radiografia di un fenomeno*, in *Libertà civili*, 4/10, pp. 150-159.
- European Migration Network (EMN), *Minori non accompagnati - Ritorni assistiti - Protezione internazionale*, Idos Edizioni, 2010.
- F. Carchedi, I. Orfano, (a cura di), *La tratta in Italia. Evoluzione del fenomeno e ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- F. Carchedi (a cura di), *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali*, UNICRI, 2010.
- F. Dolente, *I recenti sviluppi della prostituzione nigeriana: lo sfruttamento delle minorenni*, in “Educazione Interculturale” Eriksonn, ottobre-dicembre, 2010.
- F. Prina, *Trafficking of nigerian girls to Italy*, UNICRI, 2003.
- F. Sudre, *Droit européen et International des droits de l'homme*, PUF, 2006.
- FRA, *Child Trafficking in the European Union. Challenges, perspectives and good practices*, 2009.
- FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Summary Report*, 2010.
- FRA: Rom e Travellers si trovano ad affrontare esclusione sociale e discriminazione

- nell'accesso alla casa, CS 20 ottobre 2009, rapporto Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data, ottobre 2009.
- G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), *Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Roma, Ediesse, 2009.
  - G. Dalla Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna, 2010.
  - G. Favaro, L. Luatti, *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2008.
  - G. Favaro, L. Luatti, *L'intercultura dalla A alla Z*, Franco Angeli, Milano, 2008.
  - G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, Familia Quaderni, Milano, 2006.
  - G. Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna, 2010.
  - *Gli obblighi internazionali in materia di abitazione adeguata*, F. Bestagno, in I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale, Milano, 2009.
  - Gruppo di lavoro per la Convenzione dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (a cura di), *I diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia. 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.
  - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.
  - Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door*, 2008.
  - Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2008.
  - *Idoneità abitativa, i nuovi requisiti per il ricongiungimento* approfondimento su <http://www.meltingpot.org/articolo15006.html>.
  - Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, ICRC, gennaio 2004.
  - International Migration Outlook: Sopemi, 2010, *Recent changes in migration movements and policies (country note)*; reperibile on line sul sito [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
  - L. Lagi (a cura di), *CivicoZero. Rapporto attività 2008-2009*.
  - L. Queirolo Palmas, A. Torre, *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuole e spazi urbani*, Franco Angeli, Milano, 2006.
  - Lettera del 5 maggio 2010, *Urgent response needed to recurrent evictions of Roma in Milan, Italy*, a firma dello ERRC e del NAGA.
  - *Lo "Stato di emergenza" in relazione agli insediamenti nomadi: una scelta irrazionale e discriminatoria*. Commento di Emilio Robotti e Barbara Spinelli alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3.676, 3.677, 3.678.
  - M. Giovannetti (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto Anci*, 2009.
  - M. L. Cattaneo *Gli effetti traumatici della migrazione sui genitori e sui figli*, in *Terapia transculturale per le famiglie migranti*, in M.L. Cattaneo e S. Dal Verme (a cura di), Milano, 2009.
  - M. Pastore ed E. Spadaro (a cura di), *Diritto all'unità familiare*, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, pubblicata nel gennaio 2009 e reperibile sul sito internet [www.asgi.it](http://www.asgi.it).
  - Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, 2010.
  - MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2006.
  - Note critiche sulla giustizia penale minorile, Romano Ricciotti, in *Critica Penale* 2007.
  - Save the Children Italia, *Opportunità e sfide per l'intervento sociale rivolto ai minori migranti, nell'ambito del progetto Orizzonti a Colori*, 2008.
  - *Ordinanze Anti-Prostituzione, Rapporto di Monitoraggio*, a cura delle Unità di Strada, 2009.
  - Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione

- interculturale, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, ottobre 2007.
- P. Cingolani, *Romeni d'Italia. Migrazioni, vita quotidiana e legami transnazionali*, Il Mulino Ricerca, Bologna, 2010.
  - Paolo Morozzo della Rocca, *Procedimenti minorili, reato di clandestinità e reinserimento sociale del minore straniero deviante*, Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia - XXVIII Convegno Nazionale "Infanzia e diritti al tempo della crisi: verso una nuova giustizia per i minori e la famiglia".
  - Franco della Casa, *Prove di rientro da una lunga rimozione: il primo organico progetto di riforma dell'esecuzione penale minorile*, in rivista Nuove esperienze di Giustizia Minorile, Ufficio di Studi Ricerche e Attività Internazionali del Dipartimento Giustizia Minorile, Ministero di Giustizia, n. 2/08.
  - R. G. Rumbaut, *The Agony of Exile: A Study of the Migration and Adaptation of Indochinese Refugee Adults and Children* In *Refugee Children: Theory, Research, and Services*. Ed. F. L. Ahearn and J. L. Athey. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.
  - R. Ricucci, *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Il Mulino, Bologna, 2010.
  - Raccomandazione R(2006)19 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa alle politiche di sostegno alla genitorialità e rapporto esplicativo a cura della prof.ssa Mary Daly, entrambi reperibili sul sito internet [www.coe.int](http://www.coe.int).
  - *Rapporto Antigone*, 2009.
  - *Rapporto Alunni Stranieri*, MIUR, 2006.
  - UNHCR, *Refugee children. Guidelines on protection and care*, Geneva 1994.
  - S. Strozza, *Estimates of illegal foreigners in Italy: a review of the literature*, in *International Migration Review*, n. 1, 38:309-331, 2004.
  - Salvatore Fachile, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 T.U. Immigrazione, Un importante strumento di tutela per le persone straniere che scontano una pena*, Associazione Diritti Minori, on line su <http://www.ristretti.it/areestudio/stranieri/iniziative/permesso.htm>.
  - Save the Children Italia, *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*, 2009.
  - Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
  - Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.
  - Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, 2010.
  - Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.
  - Save the Children Italia, *Principi generali in materia di accertamento dell'età*, 2009.
  - Save the Children Italia, *Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati" emesso nel giugno 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Analisi e posizione di Save the Children Italia*, 2010.
  - Save the Children, *Children Speak Out. Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*, 2007.
  - Save the Children Italia, *L'impatto della Legge n. 94/ 2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010.
  - Save the Children/Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, 2007.
  - Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Statement of Good Practice, 4<sup>th</sup> Revised Edition*, 2009.
  - Servizio statistico MIUR, *Focus breve sulla scuola. La presenza degli alunni stranieri nelle scuole statali*, marzo 2010.
  - Servizio statistico MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano A.S. 2008 - 2009*, dicembre 2009.
  - Separated Children in Europe Programme, *Statement of good practice, 4<sup>th</sup> Revises Edition*, 2009.
  - Tomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, sulla sua visita in Italia dal 13 al 15 gennaio 2009, pubblicato il 16 febbraio 2009.

- UN CESCR, *The right to adequate housing: forced evictions*, General Comment 7, 20/05/1997, [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm).
- UN Special Rapporteur on Adequate Housing, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, 05/02/2007, [www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm).
- [www.generazioniseconde.it](http://www.generazioniseconde.it).
- [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), *La devianza minorile è un disagio in continua e lenta trasformazione, espressione delle contraddizioni dei processi di cambiamento in essere nella nostra società*.

## NOTE

- <sup>1</sup> Art. 1 Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC).
- <sup>2</sup> Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Statement of Good Practice, 4<sup>th</sup> Edition* (Forthcoming). In questo rapporto, dunque, non si tratta dei bambini/e e ragazzi/e che si trovano separati da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine all'interno del proprio paese di origine, pur riconoscendo che tali minori si trovano anch'essi in situazioni di particolare rischio e che necessitano di attenzione particolare e di misure di protezione in considerazione dei loro bisogni specifici.
- <sup>3</sup> Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato" [...] 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" (D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, art. 1, comma 2).
- <sup>4</sup> Art. 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951).
- <sup>5</sup> Art. 2 della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.
- <sup>6</sup> Save the Children/Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, 2007.
- <sup>7</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
- <sup>8</sup> Dal 2007 in poi questa informazione statistica riguarda solamente i permessi concessi a cittadini di paesi non UE, per cui si è ritenuto di non riportare il dato del 2008 in quanto manca dei cittadini rumeni che costituiscono una parte significativa dei ricongiungimenti familiari. Per lo stesso motivo non è stato riportato il dato dei permessi concessi ai minori di 17 anni per il 2008 nel grafico successivo.
- <sup>9</sup> Per un approfondimento su questo tema si rimanda al Cap. 4.1 di Annapaola Specchio.
- <sup>10</sup> CNEI, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. VII Rapporto*, Luglio 2010, p. 5.
- <sup>11</sup> G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), *Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Roma, Ediesse, 2009, p. 136.
- <sup>12</sup> Si tratta della Cooperativa Sociale Dedalus di Napoli.
- <sup>13</sup> Con questo termine si vuole identificare quella fascia di minori stranieri non accompagnati che, per progetto, percorso migratorio e vissuto, hanno bisogno di protezione e servizi sociali differenziati rispetto ai loro coetanei sia stranieri che italiani. A tale proposito cfr. F. Dolente, *Il caso di Napoli*, in G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), 2009, p. 210.
- <sup>14</sup> L. Lagi (a cura di), *CivicoZero. Rapporto attività 2008-2009*, p. 7.
- <sup>15</sup> G. Dalla Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- <sup>16</sup> G. Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- <sup>17</sup> G. Favaro, L. Luatti, *L'intercultura dalla A alla Z*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- <sup>18</sup> G. Favaro, L. Luatti, *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- <sup>19</sup> L. Queirolo Palmas, A. Torre, *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuole e spazi urbani*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- <sup>20</sup> Comune di Torino, *La peer education come risorsa nel lavoro di prevenzione e intervento con minori stranieri devianti*, 2009.
- <sup>21</sup> M. Giovannetti (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati*, Terzo Rapporto Anci 2009, p. 133.
- <sup>22</sup> Facciamo riferimento all'ultimo Rapporto ANCI - 2009.
- <sup>23</sup> Save the Children Italia, *Progetto "Orizzonti a colori". Rapporto Conclusivo*, 2009.
- <sup>24</sup> Caritas Migrantes, *Dossier Statistico 2010. XX Rapporto*, p. 19.
- <sup>25</sup> Ivi, p. 185.

- <sup>26</sup> C. Barlucchi (a cura di), *Adolescenti e prostituzione*, Quaderno 46, Centro di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza, 2009.
- <sup>27</sup> Facciamo riferimento alla prima ricerca sulla tratta delle minorenni nigeriane a cura di F. Prina, *Trafficking of nigerian girls to Italy*, UNICRI, 2003.
- <sup>28</sup> F. Carchedi (a cura di), *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali*, UNICRI, 2010.
- <sup>29</sup> R. Ricucci, *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 62.
- <sup>30</sup> R. G. Rumbaut, *The Agony of Exile. A Study of the Migration and Adaptation of Indochinese Refugee Adults and Children*, in *Refugee Children: Theory, Research, and Services*. Ed. F. L. Ahearn and J. L. Athey. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.
- <sup>31</sup> D. Myers, X. Gao, A. Emeka, *The Gradient of Immigrant Age-at-Arrival Effects on Socioeconomic Outcomes in the U.S.* in *IMR* Volume 43, Number 1 (Spring 2009): 205-229.
- <sup>32</sup> *Rapporto Alunni Stranieri*, MIUR, 2006.
- <sup>33</sup> E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, <http://www.cesstim.it>.
- <sup>34</sup> C. Bonifazi, F. Rinesi, *Famiglie straniere crescono*, [www.neodemos.it](http://www.neodemos.it), 6 ottobre 2010.
- <sup>35</sup> Esperto Torino - Franco Prina, Università di Torino.
- <sup>36</sup> Rumbaut R. G., *The Agony of Exile. A Study of the Migration and Adaptation of Indochinese Refugee Adults and Children In Refugee Children: Theory, Research, and Services*. Ed. F. L. Ahearn and J. L. Athey. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.
- <sup>37</sup> Esperto, Napoli - Andrea Morniroli, Cooperativa Dedalus, Napoli.
- <sup>38</sup> Dal sito [www.generazioniseconde.it](http://www.generazioniseconde.it).
- <sup>39</sup> Operatore sociale, Roma - Mohamed Tailmun.
- <sup>40</sup> G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 99.
- <sup>41</sup> G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 56-57.
- <sup>42</sup> Come si legge nel Rapporto MIUR, 2006.
- <sup>43</sup> Vicepresidente CMS - Stefano Scarpelli.
- <sup>44</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children*, 2009, p. 24.
- <sup>45</sup> Il CMS dal 31 dicembre 2006 non registra più le presenze dei minori neo comunitari. Con una direttiva del 20 gennaio 2009 il Ministero dell'Interno ha dato attuazione all'accordo tra l'Italia e la Romania in merito alla cooperazione per la protezione dei minori rumeni. Nel giugno del 2008 l'Italia e la Romania hanno siglato un accordo di cooperazione per la protezione dei minori rumeni non accompagnati presenti in Italia entrato in vigore il 12 ottobre 2008. Con il decreto del Ministero dell'interno dell'8 ottobre 2008 è stato istituito presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione un "Organismo centrale di raccordo - OCR - per la protezione dei minori comunitari non accompagnati". Tale Organismo ha il compito di garantire la tutela dei minori rumeni, dare attuazione all'accordo italo-rumeno e valutare i progetti di assistenza e di rientro in patria dei minori. Con la direttiva del 20 gennaio 2009, l'OCR ha provveduto, oltre ad attuare l'accordo fra l'Italia e la Romania, a definire il processo amministrativo di identificazione dei minori rumeni predisponendo una scheda informativa e incentivando la creazione di un banca dati. L'OCR distingue inoltre le fasi del processo di gestione della presenza del minore, indica i soggetti istituzionali coinvolti, i requisiti per l'accoglienza e le modalità di segnalazione da parte della autorità di pubblica sicurezza di un minore rumeno non accompagnato. L'Organismo dovrà inoltre coordinare l'attuazione e la definizione del programma di rimpatrio e monitorare il minore dopo il rientro nel paese di origine. Tali disposizioni non valgono per i minori comunitari di altra nazionalità, per i quali si dovranno interessare i singoli consolati, e per i minori non accompagnati extracomunitari per i quali, ai sensi dell'articolo 33 del d.lgs. 286/98 Testo unico immigrazione, dovrà essere fatta segnalazione al Comitato per i minori stranieri.

- <sup>46</sup> Rapporto ANCI, 2009, p. 26.
- <sup>47</sup> Esperto, Roma - Francesco Carcedi, Associazione Parsec, Roma.
- <sup>48</sup> Cfr. Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, 2009.
- <sup>49</sup> P. Cingolani, *Romeni d'Italia. Migrazioni, vita quotidiana e legami transnazionali*, Il Mulino Ricerca, Bologna, 2010, p. 271.
- <sup>50</sup> V. Ferraris, *Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accantonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione*, in F. Carcedi, I. Orfano, (a cura di), *La tratta in Italia. Evoluzione del fenomeno e ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 216.
- <sup>51</sup> F. Dolente, *I recenti sviluppi della prostituzione nigeriana: lo sfruttamento delle minorenni*, in *Educazione Interculturale*, Erikson, ottobre-dicembre, 2010.
- <sup>52</sup> F. Dolente, F. Gaspari, *Senso ed efficacia del metodo della riduzione del danno nel lavoro con le vittime di tratta e prostitute migranti: il caso del Servizio Roxanne*, articolo in corso di pubblicazione.
- <sup>53</sup> Save the Children Italia, *Dossier le nuove schiavitù*, agosto 2010, p. 2.
- <sup>54</sup> V. Ferraris, *Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accantonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione*, in F. Carcedi, I. Orfano, (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Evoluzione del fenomeno e ambiti di sfruttamento*, Milano, F. Angeli, 2007.
- <sup>55</sup> Save the Children Italia, *Development of a child rights methodology to identify and support child victims of trafficking*, AGIS PROJECT, 2007, p. 28.
- <sup>56</sup> Secondo l'art. 18 c. 6 del Dlgs. 286/98 gli stranieri che hanno terminato l'espiazione di una pena detentiva per reati commessi durante la minore età e hanno partecipato a un programma di assistenza e integrazione sociale possono ottenere, al momento delle dimissioni dal carcere, un permesso di soggiorno per protezione sociale. In alcune città tale norma viene applicata anche a coloro che sono stati sottoposti a misure alternative al carcere.
- <sup>57</sup> Lo SPRAR è stato istituito dalla Legge n. 189/2002 in materia di immigrazione e asilo. Inoltre, al fine di razionalizzare e ottimizzare il Sistema di protezione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali, è stato attivato il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano servizi d'accoglienza ([www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)).
- <sup>58</sup> *I numeri dell'accoglienza*, Compendio statistico dello SPRAR, Anno 2009, (settembre 2010, nella collana *I quaderni del Servizio Centrale*) p. 5.
- <sup>59</sup> *Ibidem*, p. 23.
- <sup>60</sup> Rapporto SPRAR 2008-2009.
- <sup>61</sup> *Ibidem*, p. 33.
- <sup>62</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, FRA, (a cura di), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Summary Report*, aprile 2010.
- <sup>63</sup> *Ibidem*, p. 48.
- <sup>64</sup> Save the Children, *L'impatto della Legge n. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010, p. 24.
- <sup>65</sup> Si veda G. Candia, F. Carcedi, F. Giannotta, G. Tarzia, 2009.
- <sup>66</sup> Save the Children Italia, *L'impatto della Legge n. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010, p. 25.
- <sup>67</sup> Il tasso di scolarità è un **indicatore** dell'istruzione che misura indirettamente per una determinata popolazione di riferimento, la percentuale di minori che si iscrivono a scuola. Nel nostro caso si calcola come il rapporto tra il numero di iscritti non italiani nelle scuole e il numero di minori stranieri residenti nell'età tipica per tali scuole.
- <sup>68</sup> Si ricorda qui che la violazione a questo obbligo è penalmente sanzionata dall'articolo 731 del Codice Penale.
- <sup>69</sup> Corte Suprema di Cassazione sentenza n. 21799/10 del 25/10/2010, p. 25.
- <sup>70</sup> La Legge n. 328/2000 intitolata "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" è la legge per l'assistenza, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in

- difficoltà. Scopo principale della legge è, oltre, la semplice assistenza del singolo, anche il sostegno della persona all'interno del proprio nucleo familiare. La qualità della vita, la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle disabilità, il disagio personale e familiare e il diritto alle prestazioni sono gli obiettivi della 328. Per la prima volta, altresì, viene istituito un fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali, aggregando e ampliando i finanziamenti settoriali esistenti e destinandoli alla programmazione regionale e degli enti. Dal titolo si può osservare che si tratta di una legge quadro, pertanto la relativa applicazione è delegata all'emanazione di decreti da parte del governo, ministeri, regioni, ecc. La legge in esame stabilisce che hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione Europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.
- <sup>71</sup> M. Giovannetti (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati*, Terzo Rapporto Anci 2009, p. 133.
- <sup>72</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.
- <sup>73</sup> Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.
- <sup>74</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
- <sup>75</sup> Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, 2010.
- <sup>76</sup> Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.
- <sup>77</sup> Commento Generale n. 6 del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, CRC/GC/2005/6, del 3 giugno 2005: "Nel soddisfare gli obblighi sanciti dalla Convenzione, gli Stati non possono riportare un bambino in un paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili, come quelli contemplati, ma non limitandosi solo a essi, negli articoli 6 e 37 della Convenzione. Questo deve valere sia nel paese in cui il bambino sarà trasferito, sia in qualunque altro paese in cui potrà essere trasferito successivamente. Questi obblighi di *non refoulement* si applicano comunque, anche se serie violazioni di questi diritti, derivanti dalla Convenzione, vengono compiute da attori non statali o se queste violazioni sono deliberatamente compiute o sono conseguenza indiretta di un'azione o di una mancata azione. La valutazione del rischio di gravi violazioni deve essere condotta con metodi che tengano conto sia dell'età che del sesso del bambino, come per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari".
- <sup>78</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda: Save the Children Italia, *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*, 2009.
- <sup>79</sup> Council of Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, 2009.
- <sup>80</sup> Si veda, tra gli altri: Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door*, 2008.
- <sup>81</sup> Cooperation Agreement between FRONTEX and FRA, siglato il 26 maggio 2010.
- <sup>82</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/472>.
- <sup>83</sup> Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.
- <sup>84</sup> Presente ad Ancona con un Ufficio Informazioni Immigrazione e Asilo in forza di una Convenzione con la Prefettura di Ancona.
- <sup>85</sup> V. *infra*.
- <sup>86</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.
- <sup>87</sup> Per "accertamento dell'età" si intende l'insieme di procedure attraverso le quali si cerca di stabilire l'età anagrafica di un individuo. Tale processo è applicato in diversi contesti. Nell'ambito dell'identificazione anagrafica del cittadino straniero, nella maggior parte dei casi la

- procedura di accertamento dell'età viene avviata a causa del sospetto da parte delle autorità, spesso in mancanza di documenti validi di identificazione, che il minore dichiara un'età inferiore a quella reale, ovvero che egli/ella sia maggiorenne.
- <sup>88</sup> Per una trattazione dettagliata dei principi applicabili all'accertamento dell'età, si rimanda a: Save the Children Italia, *Principi generali in materia di accertamento dell'età*, 2009; Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
- <sup>89</sup> Per maggiori dettagli circa le considerazioni di Save the Children Italia sul Protocollo in questione, si veda: Save the Children Italia, *Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati" emesso nel giugno 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Analisi e posizione di Save the Children Italia*, 2010.
- <sup>90</sup> Tra le quali: la necessità del consenso informato del minore, la necessità che egli/ella sia informato/a sulle possibili conseguenze mediche e legali degli esami applicati in modo semplice e adeguato alla sua età, in una lingua che comprenda; la necessità che le procedure di accertamento vengano applicate da professionisti esperti e indipendenti, a conoscenza della provenienza culturale del minore, nel pieno rispetto della sua dignità; il principio del beneficio del dubbio; e la necessità che vi siano vie legali da adire avverso al provvedimento di attribuzione dell'età. Si veda: FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Summary Report*, 2010.
- <sup>91</sup> Si veda: FRA, *Child Trafficking in the European Union. Challenges, perspectives and good practices*, 2009.
- <sup>92</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF>.
- <sup>93</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.
- <sup>94</sup> Save the Children/Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, 2007.
- <sup>95</sup> Nell'ambito delle attività del progetto "AGIRE", Save the Children Italia ha cercato di rendere più efficaci nei limiti del possibile l'identificazione e l'assistenza dei minori vittime di tratta e sfruttamento, non solo in Italia, ma anche in Austria, Grecia e Romania, attraverso lo sviluppo di procedure operative standard che rispettino i diritti del minore e la formazione di soggetti che lavorino con minori a rischio o vittime.
- <sup>96</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda: Save the Children, *Dossier Le nuove Schiavitù*, 2010.
- <sup>97</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
- <sup>98</sup> Art. 10-bis, T.U. Immigrazione.
- <sup>99</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.
- <sup>100</sup> La normativa italiana prevede la possibilità che le persone identificate come vittime di tratta beneficino di programmi di assistenza volti a favorire la loro protezione e inclusione sociale, così come disciplinati dall'art. 18 T.U. Immigrazione e dall'art. 13 della legge recante "Misure contro la tratta di persone" (L. 228/2003).
- <sup>101</sup> Art. 19, T.U. Immigrazione.
- <sup>102</sup> Per maggiori approfondimenti si veda: Save the Children Italia, *L'impatto della Legge n. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, 2010.
- <sup>103</sup> *Ordinanze Anti-Prostituzione, Rapporto di Monitoraggio*, a cura delle Unità di Strada, 2009.
- <sup>104</sup> Per un approfondimento delle conseguenze delle ordinanze, in termini di maggiore emarginazione sociale e dipendenza dalle reti di sfruttamento, di rischi per la salute e l'incolumità delle persone coinvolte, si veda appunto: *Ordinanze Anti-Prostituzione, Rapporto di Monitoraggio*, a cura delle Unità di Strada, 2009.
- <sup>105</sup> Insieme a una compagine di organizzazioni non governative, associazioni ed enti locali che operano nel sistema di tutela e assistenza alle vittime di tratta, Save the Children ha chiesto al Governo di reperire i fondi necessari per assicurare il funzionamento delle postazioni locali del Numero Verde Antitrattra almeno per tutto l'anno 2010. Si veda il comunicato stampa "Numero Verde Antitrattra, il Governo chiude le Postazioni locali" emesso in data 23 luglio

- 2010, disponibile a: <http://www.cnca.it/comunicati-stampa/1083-numero-verde-antitrattra-il-governo-chiude-le-postazioni-locali>.
- <sup>106</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2009.
- <sup>107</sup> Proposal for a Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting victims.
- <sup>108</sup> Framework Decision 2002/629/JHA.
- <sup>109</sup> Save the Children ha sottoscritto uno Statement prodotto da una piattaforma di ONG impegnate nella lotta alla tratta e presentato al Parlamento Europeo nel giugno 2010: "NGO Statement and Recommendations on the occasion of the European Parliament Seminar on Combating and Preventing Trafficking in Human Beings - the way forward". Nel documento qui citato vengono evidenziate in maggior dettaglio le ulteriori misure necessarie a garantire un'efficace prevenzione e una reale protezione alle vittime di tratta. Disponibile al seguente link: [http://www.cme.be/fileadmin/filer/cm20\\_Areas\\_of\\_Work/10\\_Slavery\\_Anti-Trafficking/2010-06-10\\_NGO\\_Statement\\_for\\_EP\\_Seminar.pdf](http://www.cme.be/fileadmin/filer/cm20_Areas_of_Work/10_Slavery_Anti-Trafficking/2010-06-10_NGO_Statement_for_EP_Seminar.pdf).
- <sup>110</sup> Si veda, tra gli altri: Save the Children, *Children Speak Out. Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*, 2007, rapporto di una ricerca sui fattori che espongono i minori alla tratta e su quelli che invece li proteggono (fattori di rischio e di resilienza) in sette paesi del Sud-Est Europa. Nell'ambito della ricerca sono stati intervistati più di 600 bambini, bambine, ragazzi, ragazze e adolescenti appartenenti alle categorie generalmente considerate "vulnerabili", ovvero maggiormente esposte al rischio di tratta: minori che vivono e/o lavorano in strada; minori in orfanotrofi; minori rifugiati o sfollati interni; minori che altrimenti vivono in condizioni di estrema povertà ed esclusione sociale - es. appartenenti a minoranze etniche, migranti interni, minori che vivono in aree di confine ecc.
- <sup>111</sup> Nel tentativo di procedere in questa direzione, Save the Children Italia insieme a partner in Romania, Bulgaria e Danimarca, nel quadro del progetto "REACT" ha coinvolto minori considerati maggiormente a rischio di tratta e sfruttamento nello sviluppo di una campagna di sensibilizzazione divulgata anche su internet. Si veda: [www.facebook.com/react.italy](http://www.facebook.com/react.italy).
- <sup>112</sup> A cura di Antonella Inverno. Per la redazione del presente paragrafo sono stati utilizzati contributi di: Maria Antonia Di Maio, Lara Olivetti e Angela Orii.
- <sup>113</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2009.
- <sup>114</sup> Dato estrapolato dall'audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze nel corso della discussione della Mozione 1-00459, poi approvata dalla Camera in data 19 ottobre 2010.
- <sup>115</sup> Cfr. par. 3.1.
- <sup>116</sup> Sulla base dell'esperienza diretta di Save the Children, gli aspetti che presentano maggiori criticità riguardano: il fatto che il ricorso ad esami medici venga effettuato in misura sproporzionata e come prassi abituale; spesso l'accertamento è basato su un solo esame medico (che in alcuni casi è un esame radiologico, che espone il presunto minore ad un danno, specialmente in casi di esami ripetuti); che il margine di errore non sia quasi mai indicato, né una copia del certificato venga di solito consegnata al minore; gli esami vengono condotti per lo più al momento dell'ingresso (o dell'intercettazione sul territorio) del minore, ed in attesa dei risultati egli/ella non è trattato/a in quanto tale; il consenso informato non viene regolarmente richiesto al presunto minore al fine di sottoporlo agli esami medici; non vengono fornite di solito informazioni sulle possibilità di fare appello contro il risultato di tali esami.
- <sup>117</sup> Art. 26 D. Lgs. 25/2008, in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.
- <sup>118</sup> Con riferimento ai casi seguiti dallo sportello legale on-line, attraverso deposito di documenti e scambio di informazioni, la Corte ha emesso diversi provvedimenti cautelari di sospensione, quali la decisione del 7 gennaio 2010 (ricorso n. 67.779/09), del 2 dicembre 2009 (ricorso n. 63.469/09), del 13 novembre 2009 (ricorso n. 59.926/09) e del 18 agosto 2009 (ricorso n. 44.517/09).

<sup>119</sup> Per una revisione dettagliata delle analisi, proposte e raccomandazioni di Save the Children all'Unione Europea riguardo alla revisione in corso dei principali strumenti comunitari in materia di asilo, si veda: LINK EUROPE GROUP.

<sup>120</sup> A cura di Annapaola Specchio, con il contributo di Francesca Arancio e Diego Grassettoni.

<sup>121</sup> Cfr. Alfredo Carlo Moro, Valerio Belotti, Roberto Maurizio in *Minori stranieri in carcere*.

<sup>122</sup> Vedi Paolo Morozzo della Rocca, *Procedimenti minorili, reato di clandestinità e reinserimento sociale del minore straniero deviante*, Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia - XXVIII Convegno nazionale "Infanzia e diritti al tempo della crisi: verso una nuova giustizia per i minori e la famiglia".

<sup>123</sup> Cfr. Save the Children Italia, *Opportunità e sfida per l'intervento sociale rivolto a minori migranti, nell'ambito del progetto Orizzonti a colori*, 2008.

<sup>124</sup> Vedi Romano Ricciotti, *Note critiche sulla giustizia penale minorile*, in *Critica Penale*, 2007, pp. 161 e ss.

<sup>125</sup> Vedi Antigone, *Oltre il tollerabile, sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, Anno IV, n. 1/2009.

<sup>126</sup> Fonte dati - Dati statistici relativi all'utenza dei servizi della Giustizia minorile - elaborazione 30.06.2010 dati complessivi 2009, fonte DGM.

<sup>127</sup> La figura del mediatore culturale è stata inserita nel contratto collettivo nazionale del 29 luglio 2010 tra le figure professionali del Dipartimento Giustizia Minorile. Ad essa, si accederà per concorso pubblico o tramite nuovo inquadramento del personale già esistente. Le specifiche e i contenuti professionali e i requisiti per l'accesso dall'esterno sono indicati al testo dell'art. 18 e nell'allegato E.

<sup>128</sup> Art. 22 D.P.R. n.448/88.

<sup>129</sup> Art. 18 bis, D.P.R. n.448/88.

<sup>130</sup> Art. 28 D.P.R. n.448/88, qualora tale provvedimento stabilisca che il minore debba trascorrere una parte o tutto il periodo di prova in comunità.

<sup>131</sup> Benché Save the Children consideri questo termine improprio e preferisca parlare di minori appartenenti a minoranze etniche (discriminate), esso viene ritenuto nel testo del presente paragrafo perché utilizzato all'interno della suddivisione statistica operata dal Dipartimento di Giustizia Minorile.

<sup>132</sup> Dpr. 448/88 Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 recante "approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni" (in Gazz. Uff., 24 ottobre 1988, n. 250, Suppl. Ord.) e Decreto Legislativo n. 272 del 28 luglio 1989 "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni". La disciplina relativa al D.P.R. del 1988 nasce profondamente segnata da due fondamentali acquisizioni culturali dell'ultimo decennio: la prima è quella che vede il ragazzo come portatore di diritti e, in primo luogo portatore di un diritto all'educazione; la seconda è quella che vede il momento penale non come occasione tendente a fissare il ragazzo nella figura del deviante, ma come occasione di recupero di quel processo educativo interrotto o deviato.

<sup>133</sup> Vedi Angelo Pennisi, *Ordinamento penitenziario minorile: una legge indifferibile*, in *Diritto penale e processo*, 2/2009, pp. 137-141.

<sup>134</sup> Cfr. 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Gruppo di Lavoro CRC coordinato da Save the Children Italia, novembre 2009, pp. 158-161.

<sup>135</sup> Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

<sup>136</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 125/1992, con la quale la Consulta ha ammonito il legislatore a colmare il vuoto creato dall'art. 79 o.p. in maniera da rimediare con una situazione di aperto conflitto con la Costituzione (art. 27, comma 3 e art. 31, comma 2); sentenza n. 109/1997, con la quale è intervenuta in tema di affidamento in prova e semilibertà; sentenza n. 403/97, nella parte in cui stabilisce il divieto biennale di concessione del permesso premio, 450/1998 con la quale è intervenuta nuovamente in tema di permesso premio; sentenza n. 436/1999, con la quale è intervenuta in relazione al divieto triennale di concessione del lavoro all'esterno, di permessi premio, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della semilibertà nei confronti dei condannati che abbiano subito la

revoca di una precedente misura alternativa per comportamento a loro imputabile (vedi Angelo Pennisi, *op. cit.*).

<sup>137</sup> Il testo è reperibile sul sito e pubblicato con un commento di Franco della Casa, *Prove di rientro da una lunga rimozione: il primo organico progetto di riforma dell'esecuzione penale minorile*, in rivista *Nuove esperienze di Giustizia Minorile*, Ufficio di Studi Ricerche e Attività Internazionali del Dipartimento Giustizia Minorile, Ministero di Giustizia, n. 2/08, pp. 221-252.

<sup>138</sup> Il ddl 3594 presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia Matinazzoli alla Camera dei Deputati il 18 marzo 1986 (IX Legislatura) ed il ddl 7225 presentato dal Ministro Fassino alla Camera dei Deputati il 17 luglio 2000 (XIII legislatura) (ddl 2501 Guardasigilli Castelli).

<sup>139</sup> In particolare, nell'ambito delle attività svolte nel quadro del progetto "JUST", finalizzato allo studio di metodi e interventi innovativi sul reinserimento sociale dei minori inseriti nel circuito penale e nel contrasto alla recidiva.

<sup>140</sup> Ai sensi dell'art. 18, comma 6, T.U. 286/98 il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto della dimissione dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha già dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

<sup>141</sup> Si vedano: Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 4° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2008.

<sup>142</sup> Cfr. art. 4 of the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration for Juvenile Justice (The Beijing Rules) 4.1 *In those legal systems recognizing the concept of the age of criminal responsibility for juveniles, the beginning of that age shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity.*

<sup>143</sup> Lettura congiunta degli art. 2 Costituzione e 2 del T.U. 286/98.

<sup>144</sup> Convenzione di New York sui diritti del fanciullo artt. 9 e 10; Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Nizza 7.12.2000 (art. 6, 7 e 24); la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge n. 848/55 art. 8. Sul punto F. SUDRE, *Droit européen et International des droits de l'homme*, PUF, 2006, pp. 425 ss.

<sup>145</sup> La sua disciplina è stata rivista dal decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5 con il quale è stata recepita la direttiva comunitaria 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare; il testo è stato modificato dai decreti legislativi 3 ottobre 2008 n. 160 e 8 gennaio 2007 n. 3, con il quale è stata recepita la direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Ulteriori disposizioni relative al diritto all'unità familiare sono, inoltre, contenute nei decreti legislativi 251/07 e 25/08 con i quali sono state recepite le direttive comunitarie 2004/83/CE e 2005/85/CE c.d. direttiva qualifica e direttiva procedure in materia di persone bisognose di protezione internazionale. Sul punto cfr. scheda pratica sul Diritto all'unità familiare a cura di M. Pastore ed E. Spadaro, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, pubblicata nel gennaio 2009 e reperibile sul sito internet www.asgi.it.

<sup>146</sup> La Costituzione definisce all'art. 30 i rapporti tra i minori e la famiglia ed all'art. 31, co. 2, richiama l'impegno della Repubblica alla protezione dell'infanzia e della gioventù, favorendone lo sviluppo degli istituti necessari. I diritti ivi descritti rientrano nella categoria dell'art. 2 di diritti inviolabili della persona e per tale ragione sono riconosciuti come diritti assoluti che non possono mai essere compressi o soppressi. A tal fine, nel caso in cui venga limitato il diritto del minore alla relazione familiare, il provvedimento emesso in tal senso dovrà essere circostanziato e motivato nonché giudizialmente contestabile.

<sup>147</sup> G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, Famila Quaderni, Milano, 2006, pp. 81-88.

<sup>148</sup> G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, in Famila Quaderni, Milano, 2006, pp. 44 ss.

<sup>149</sup> L'articolo 8 della Convenzione Europea per la Salvaguardia

dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sancisce il diritto al rispetto della vita familiare e privata.

<sup>150</sup> A cura di Annapaola Specchio, Susanna Matonti ha contribuito a fornire materiali per la redazione del presente paragrafo.

<sup>151</sup> Dati aggiornati al 12 marzo 2010, fonte Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, dati raccolti dal sistema informatico dello Sportello Unico per l'immigrazione. Vedere E. Melis, *Ricongiungimenti familiari: radiografia di un fenomeno*, in Libertà civili, 4/10, pp. 150-159.

<sup>152</sup> International Migration Outlook: Sopemi, 2010, *Recent changes in migration movements and policies (country note)*; reperibile on line sul sito www.oecd.org

<sup>153</sup> Direttiva 2003/86/CE, Consiglio Europeo, 22 settembre 2003, pubblicata sulla G.U. CE in data 3 ottobre 2003.

<sup>154</sup> Il recepimento della direttiva è avvenuto con il decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5, successivamente modificato dal decreto del 3 ottobre 2008 n. 160 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare" G.U. n. 247 del 21 ottobre 2008. Il T.U. 286/98, Titolo IV, recante Diritto all'unità familiare e tutela dei minori, richiama le previsioni di cui sopra agli art. 28, 29, 29 bis (nonché all'art. 5, c. 5).

<sup>155</sup> Per l'anno 2010 l'assegno sociale è pari ad €5.349,89 (€411,53 mensili), per la richiesta di ricongiungimento occorre disporre di un reddito annuo loro non inferiore a: €8.024,84 per 1 familiare a carico, €10.699,79 per 2 familiari; €13.374,74 per 3 familiari; €16.049,69 per 4 familiari. Per il ricongiungimento di 2 o più figli di età inferiore ai 14 anni o per il ricongiungimento di 2 o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria, è richiesto un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale (€10.699,78). Per il ricongiungimento di 1 familiare e 2 o più figli di età inferiore ai 14 anni è richiesto un reddito di almeno €13.374,73. Ai fini della determinazione del reddito si deve tenere conto anche di eventuali familiari a carico precedentemente ricongiunti e di figli nati in Italia già inseriti sul permesso di soggiorno; inoltre, il reddito potrà essere integrato dai redditi prodotti dai familiari conviventi. Tabella tratta dal sito internet www.prefettura.it aggiornata al 1 marzo 2010.

<sup>156</sup> *Idoneità abitativa, i nuovi requisiti per il ricongiungimento* approfondimento su <http://www.melingpot.org/articolo15006.html>.

<sup>157</sup> Per una disamina, vd. Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, ICRC, gennaio 2004.

<sup>158</sup> Refugee children, Guidelines on protection and care, UNHCR, Geneva 1994, pp. 128 ss.

<sup>159</sup> Corte di Giustizia, sentenza 18 maggio 1989, Commissione c. Repubblica Federale Tedesca, causa 249/86 in "raccolta" 1989.

<sup>160</sup> Art. 13, comma 2 bis, lettere a) e b).

<sup>161</sup> Il TAR Lazio, con la sentenza 27909 del 22 luglio 2010, accogliendo un ricorso di un cittadino non comunitario che aveva ricevuto un diniego ad un rinnovo di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di famiglia, per avere riportato una condanna penale, ha affermato che "[...] - l'amministrazione oltre alla sussistenza di eventuali fattispecie ostative di reato, avrebbe dovuto valutare anche la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato oltre che l'esistenza di legami familiari e sociali nel paese di origine e la durata del soggiorno dello straniero stesso sul territorio nazionale". L'assenza di alcuna motivazione in merito alla valutazione di tali presupposti - così come rilevato dal Consiglio di Stato in sede di riforma della ordinanza cautelare - importa la illegittimità del provvedimento in accoglimento del primo ed assorbente motivo di ricorso". Allo stesso modo il Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 683 del 10 febbraio 2010, ha affermato che "quando sussistano come nel caso di specie elementi di fatto, tali da indurre ad una ragionevole prospettiva di positiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale, per circostanze sopravvenute e vincoli familiari, meritevoli di specifica attenzione, la normativa vigente rende possibile una valutazione 'caso per caso' che escluda ogni automatismo connesso anche per progressive vicende penali".

<sup>162</sup> Si tratta della Circolare del 28 marzo 2008 prot. 17.272/7 che richiamando espressamente la giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di permanenza del figlio

seppure maggiorenne presso i genitori, in mancanza di una propria indipendenza economica, ha affermato il diritto dello stesso a vedersi rinnovare il permesso di soggiorno. La stessa Circolare richiama in proposito l'art. 5, comma 5, T.U. che impone di tutelare l'unità, integrità e la salvaguardia della famiglia e dei suoi legami nonché la necessità di tenere conto in una misura di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno nonché di espulsione "della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato".

<sup>163</sup> Statement of good practice, 4th revised edition, 2009, *Separated children in Europe Programme*, sul punto è possibile richiamare i seguenti riferimenti normativi: CRC, Art. 10(1); General Comment No 6, paragraph 81: All efforts should be made to return a separated child to his or her parents except where further separation is necessary for the best interests of the child. General Comment No 6, paragraph 83: Applications by a child to have his or her parents enter a State for the purpose of family reunification shall be dealt with humanely and quickly; UNHCR Guidelines, paragraphs 5.5, 10.5 & 10.11.

<sup>164</sup> Cfr. CRC/GC/2005/6.

<sup>165</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.

<sup>166</sup> Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), Centri di Accoglienza (CDA) e Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA).

<sup>167</sup> Qualora invece l'esame della richiesta di asilo si fosse già concluso con esito negativo, tali minori potrebbero addirittura vedersi imputato il reato di ingresso e soggiorno illegale (introdotta dalla suddetta Legge n. 94/2009) e/o trattenuti in centri per migranti irregolari (CIE - Centri per l'Identificazione e l'Espulsione), nei quali il limite massimo alla detenzione amministrativa è da alcuni mesi stato esteso da 2 a 6 mesi.

<sup>168</sup> Si veda: Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, 2010.

<sup>169</sup> A cura di Annapaola Specchio.

<sup>170</sup> Ai sensi dell'art. 31, co. 3 T.U. 25 luglio 1998 n. 286 (G.U. 18 agosto 1998 n. 191) e successive modifiche recante Disposizioni a favore dei minori, "Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi 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. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza".

<sup>171</sup> Cfr. Tribunale per i minorenni di Bari, decreto n. 3206 del 14.08.2002, dove si legge "ritenuto che la norma invocata [...] è suscettibile di essere interpretata in modo tale da ricomprendere anche il grave pregiudizio psicologico che rinverrebbe ai minori in caso di sradicamento dal nostro paese [...]"; Tribunale per i minorenni di Roma, decreto n. 7836 del 15.12.2009, dove si legge "[...] può affermarsi che detta permanenza della madre dei minori in Italia, [...], corrisponda all'esigenza di garantire ai ragazzi la prosecuzione di un percorso di socializzazione e studio, la cui interruzione comporterebbe un probabile danno al loro sviluppo psicofisico [...]"; Cass. Civ., sez. I, sentenza 22080 del 19 ottobre 2010 e l'ordinanza n. 823/10 del 19.01.2010, dove si legge "la ratio della previsione, eccezionale perché costituisce deroga alle altre disposizioni del d. lgs. 286/98 sulla presenza dello straniero sul territorio nazionale, va individuata in una incisiva protezione del diritto del minore alla famiglia e a mantenere rapporti continuativi con entrambi i genitori".

<sup>172</sup> Sul punto C. Castellani, *Prove di nomofilachia sull'art. 31, co. 3, d. lgs. 286/98, aspettando le sezioni unite sull'interesse del minore*, in *Gli Stranieri*, Viterbo, n. 1/2010, pp. 143-155.

In particolare l'autore osserva che "se il legislatore ha ritenuto di devolvere la competenza per i procedimenti ex art. 31 al Tribunale per i minorenni, ossia ad un giudice specializzato, sembra potersi arguire che abbia pensato a valutazioni di una certa complessità, riguardanti la qualità delle relazioni intrafamiliari, e non solo a esigenze eccezionali o emergenziali che, nella sostanza, si riscontrano solo in presenza di problematiche sanitarie (pure intese in senso lato)". L'autore, tra l'altro, fornendo un'elencazione non esaustiva delle varie tipologie di casi in cui i Tribunali

hanno ravvisato la sussistenza dei “gravi motivi” tendenti all’applicazione dell’art. 31, co. 3, richiama l’attenzione sul fatto che molti studi di etnopsichiatria evidenziano che il percorso migratorio di un nucleo familiare può comportare per gli individui, e, in particolare, per i soggetti più fragili quali le donne ed i minori, esperienze di vero e proprio scempenso psichico o disagio mentale. Sul punto M. L. Cattaneo *Gli effetti traumatici della migrazione sui genitori e sui figli*, in *Terapia transculturale per le famiglie migranti*, in M.L. Cattaneo e S. Dal Verme (a cura di), Milano, 2009.

<sup>173</sup> Cfr. Cass. Civ., sez. I, sentenze n. 747 del 15 gennaio 2007, n. 4197 del 19 febbraio 2008, n. 12.780 del 20 maggio 2008, n. 8.519 del 17 marzo 2009 dove è indicato che l’autorizzazione a permanere nel territorio italiano non si giustifica per lo scopo di salvaguardare il percorso di integrazione del minore in Italia anche se questo “renda le sue condizioni di vita consone alle esigenze evolutive proprie dell’età e migliori rispetto a quelle godute o godibili nel paese di origine o altrove”, Cassazione civile, sezione I, sentenze n. 5.856 e 5.857 del 10 marzo 2010. In particolare si legge nella citata sentenza che “l’inserimento della disposizione normativa nell’ambito delle norme contenute nel titolo IV del T.U. subordina la necessità di garantire al minore che il suo ordinario processo educativo, formativo o scolastico, si realizzi con l’assistenza del genitore che merita invece di essere allontanato dal territorio italiano al più generale interesse della tutela delle frontiere, che si esprime nelle esigenze di ordine pubblico che convalidano il decreto d’espulsione”.

<sup>174</sup> Cfr. Cassazione sez. prima, ordinanza interlocutoria 17 marzo - 14 aprile 2010, n. 8881. In particolare la Suprema Corte ha sottolineato che le diverse interpretazioni possono ingenerare obiettiva incertezza riguardo alla questione e tenuto conto della natura di pregnante rilievo degli interessi che questa investe, involgendo delicati equilibri.

<sup>175</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 21.799/10 del 25 ottobre 2010.

<sup>176</sup> Legge 4 maggio 1983, n. 184 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 133, del 17 maggio), Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori.

<sup>177</sup> Art. 155 c.c., Legge 8 febbraio 2006, n. 54 “Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli” (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 50 del 1° marzo 2006) dove si richiama il diritto alla bi-genitorialità.

<sup>178</sup> Ai sensi dell’art. 30 Cost. lo Stato deve intervenire “anche con misure economiche” affinché la famiglia sia agevolata nell’assolvimento dei suoi compiti. Tale previsione a tale punto è stata considerata rilevante che ha portato parte della dottrina a ritenere che in caso di conclamata situazione di abbandono materiale il Tribunale chiamato ad intervenire nell’adozione di provvedimenti di tutela del minore dovrebbe condannare la P.A. inadempiente ad eseguire le prestazioni economiche ad essa dovute a favore delle famiglie. Sul punto ved. C. M. Bianca, *Il diritto del minore di crescere nella propria famiglia: un diritto ancora alla ricerca della propria identità e tutela*, in *Minori Giustizia*, Milano, n. 2/2008, pp. 27 e ss.).

<sup>179</sup> A. Giusti, *Affidamento ed adozione dei minori di età*, in G. Bonilini e G. Cattaneo (diretto da), *Il diritto di famiglia, III Filiatura e adozione*, Torino 1998, pp. 311 e ss.

<sup>180</sup> Raccomandazione R(2006)19 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa alle politiche di sostegno alla genitorialità e rapporto esplicativo a cura della prof.ssa Mary Daly, entrambi reperibili sul sito internet www.coe.int.

<sup>181</sup> A cura di Antonella Inverno.

<sup>182</sup> Intesa nel senso di “effettiva presenza di culture diverse nell’ambito di un medesimo spazio sociale”. L. Mancini, *Percezione del diritto e impatto tra culture giuridiche nell’esperienza migratoria*, in *Sociologia del diritto*, 3, 1999.

<sup>183</sup> B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common sense*, Butterworths Lexis Nexis, London 2002.

<sup>184</sup> L. Miazzi, *Infanzia, donne e famiglie immigrate: discriminazione e intervento giurisdizionale*, in *Diritto e Questioni pubbliche*. Il brano riproduce l’intervento alla Conferenza tenuta l’8 novembre 2007, nel Corso di Sociologia del Diritto della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. La maggior parte delle pronunce giurisdizionali a cui si fa riferimento nel paragrafo sono tratte da questo interessante

articolo, a cui si rinvia per un approfondimento della questione.

<sup>185</sup> Tribunale Minorenni Napoli, 17.10.1990.

<sup>186</sup> Corte d’Appello Torino, sez. minori, 14.12.1993

<sup>187</sup> Tribunale Minorenni Roma, 30.6.1992

<sup>188</sup> Tribunale Minorenni Venezia, 1.10.1993

<sup>189</sup> Per un’accurata rassegna giurisprudenziale in materia di abbandono di minori stranieri vedi L. Guerci, *Protezione dalle condizioni di pregiudizio e tutela dell’identità per i bambini stranieri*, in *Minori Giustizia*, vol. 3, 1999, pp. 59 e ss.

<sup>190</sup> Per un approfondimento sul tema vedi la ricerca “Adozione di minori rom/sinti e sottrazione di minori gagé” commissionata dalla Fondazione Migrantes al Dipartimento di Psicologia e Antropologia culturale dell’Università di Verona e alla direzione del Prof. Leonardo Piasere. Il lavoro si articola in due studi volti a rispondere a differenti ma complementari interrogativi. L’uno - in corso di pubblicazione presso CISU - volto a verificare quanti bambini figli di rom o sinti siano stati dati in affidamento e/o adozione dai Tribunali per i Minori italiani a famiglie gagé, condotto da Carlotta Saletti Salza. L’altro - già edito dallo stesso editore col titolo *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986-2007) - sui presunti tentati rapimenti di infanti non-rom da parte di rom*, condotto da Sabrina Tosi Cambini. I principali risultati della ricerca sono stati presentati nel corso della Conferenza internazionale “La condizione giuridica di rom e sinti in Italia”, tenutasi presso l’Università degli Studi di Milano Bicocca nei giorni 16-18 giugno 2010. La relazione è consultabile al link [http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche\\_per\\_i\\_rom\\_e\\_i\\_sinti/Local\\_Policies\\_for\\_Roma\\_and\\_Sinti\\_in\\_Europe/Entries/2010/5/22\\_Papers\\_for\\_the\\_conference\\_on\\_the\\_legal\\_condition\\_of\\_Roma\\_files/Saletti%20Salza.pdf](http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche_per_i_rom_e_i_sinti/Local_Policies_for_Roma_and_Sinti_in_Europe/Entries/2010/5/22_Papers_for_the_conference_on_the_legal_condition_of_Roma_files/Saletti%20Salza.pdf).

<sup>191</sup> Cassazione civile sez. I, 24 febbraio 2010, n. 4.545.

<sup>192</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.

<sup>193</sup> Per una trattazione approfondita degli elementi che devono essere valutati e temperati prima di procedere all’eventuale rimpatrio di un minore straniero non accompagnato, si veda: Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.

<sup>194</sup> Antonella Inverno, *In secondo piano l’autodeterminazione dei ragazzi*, in *Guida al Diritto. Famiglia e minori*, Inserto al n. 5, maggio 2010, Il Sole 24 Ore.

<sup>195</sup> Nel rapporto sui minori stranieri in Italia pubblicato lo scorso anno, erano state esaminate alcune disposizioni normative proposte o adottate in materia di rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati suscettibili di incidere negativamente, in particolare, sui minori vittime di tratta (Si veda: Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009).

<sup>196</sup> Cfr. CRC/GC/2005/6.

<sup>197</sup> A cura di Maria Antonia Di Maio.

<sup>198</sup> Art.403 Codice Civile.

<sup>199</sup> Monia Giovannetti, *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2009*, 2010. Con il termine “presi in carico” nel rapporto in questione si intendono “tutti i minori stranieri non accompagnati per i quali i servizi abbiano attivato qualunque tipo di intervento (di accoglienza, di sostegno al minore ecc.), attività o servizio (di consulenza, orientamento legale, orientamento ai servizi sociali ed educativi ecc.)”.

<sup>200</sup> Cfr. par. 3.1.

<sup>201</sup> Tale dato non comporta automaticamente che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia risieda in Sicilia. Infatti, più della metà di questi minori (circa 60%) si sono allontanati dalla comunità di accoglienza presso la quale erano stati collocati, cercando di raggiungere altre zone dell’Italia o altri paesi europei.

<sup>202</sup> Save the Children Italia, *L’accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.

<sup>203</sup> Save the Children Italia, *L’accoglienza dei minori in arrivo via mare*, 2010.

<sup>204</sup> Save the Children Italia, *L’accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.

<sup>205</sup> Save the Children Italia, *I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009.

<sup>206</sup> Nell’ottobre del 2008 la Regione Sicilia con D.P. n.543 ha avviato un piano di riordino del sistema dell’accoglienza, grazie al quale, tra le altre cose, sono state coperte le situazioni di debito dei Comuni rispetto alle comunità fino al 2008.

<sup>207</sup> Save the Children Italia, *L’accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Marche*, 2010.

<sup>208</sup> Va ricordato che tale sistema dispone attualmente di circa 400 posti ed è pertanto in grado di rispondere solo parzialmente alle necessità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti e in arrivo sul territorio.

<sup>209</sup> A cura di Annapaola Specchio. Per la redazione del presente paragrafo sono stati utilizzati documenti interni ai quali hanno collaborato: Viviana Valastro, Susanna Matonti, Diego Grassedonio.

<sup>210</sup> Fonte ISTAT.

<sup>211</sup> Dato indicato nel Contro rapporto presentato dallo European Roma Rights Center, dall’organizzazione Osservazione e da Amalipé Romanò all’Universal Periodic Review UN, settima sessione, Febbraio 2010.

<sup>212</sup> Fonte UE.

<sup>213</sup> Cfr. Save the Children Italia, *Opportunità e sfide per l’intervento sociale rivolto ai minori migranti, nell’ambito del progetto Orizzonti a Colori*, 2008, p. 71.

<sup>214</sup> Si tratta della Risoluzione P7\_TA-PROV(2010)0312 del 9 settembre 2010.

<sup>215</sup> Il testo adottato dalla Commissione è reperibile sul sito <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1207&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>216</sup> Il decreto è stato adottato ai sensi e per gli effetti dell’art. 5, comma 1, della L. 24.2.1992 n.225 ed è stato pubblicato sulla G.U. n. 122 del 26 maggio 2008.

<sup>217</sup> Il decreto riporta testualmente, tra l’altro, che “CONSIDERATA [...] la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane; CONSIDERATO che detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali; [...] CONSIDERATO altresì che la sopra descritta situazione ha determinato un aumento dell’allarme sociale, con gravi episodi che mettono in serio pericolo l’ordine e la sicurezza pubblica; [...] DECRETA [...] è dichiarato, fino 31 maggio 2009, lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio”. I Patti per la Sicurezza che hanno poi portato alla dichiarazione dello stato di emergenza sembrano voler fare “prevale l’obiettivo del contenimento delle presenze estranee, sul presupposto che siano spesso dedite ad attività illegali, piuttosto che la prospettiva dell’accoglienza o della convivenza”, Giovanni Maria Flick, *Gli zingari, cittadini europei*, in *Il Caso Zingari*, Leonardo International, 2008, pp. 45 e ss.

<sup>218</sup> Si tratta delle ordinanze numeri 3676, 3677 e 3678 pubblicate sulla G.U. n.127 del 31.5.2008.

<sup>219</sup> Risoluzione del 10 luglio 2008 sul censimento dei rom sui base etnica in Italia reperibile al link

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0/fit> con la quale il Parlamento europeo ha, tra l’altro, “esortato le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom, inclusi i minori [...] in quanto ciò costituirebbe un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull’origine etnica [...]”; ritenuto inammissibile che, con l’obiettivo di proteggere i bambini, questi ultimi vedano i propri diritti fondamentali violati e vengano criminalizzati, [...] ha ritenuto che il miglior modo per proteggere i diritti dei bambini rom sia garantire loro parità di accesso a un’istruzione, ad alloggi e a un’assistenza sanitaria di qualità, nel quadro di politiche di inclusione e di integrazione, e di proteggerli dallo sfruttamento; invitato gli Stati membri a intervenire con decisione a tutela dei minori non accompagnati soggetti a sfruttamento, di qualunque etnia e nazionalità essi siano; ribadito che le politiche che aumentano l’esclusione sociale non saranno mai efficaci nella lotta alla criminalità e non contribuiranno alla prevenzione della criminalità o alla sicurezza; espresso preoccupazione riguardo all’affermazione - contenuta nei decreti amministrativi e nelle ordinanze del governo italiano - secondo cui la presenza dei

campi rom attorno alle grandi città costituisce per sé una grave emergenza sociale, con ripercussioni sull’ordine pubblico e la sicurezza, che giustificano uno stato di emergenza; invitato il Consiglio e la Commissione a rafforzare ulteriormente le politiche dell’Unione Europea riguardanti i rom, lanciando una strategia dell’Unione Europea per i rom atta a sostenere e promuovere azioni e progetti da parte degli stati membri e delle ONG connessi all’integrazione e all’inclusione dei rom, in particolare dei bambini [...]”.

<sup>220</sup> Linee guida del Ministero dell’Interno per l’attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2008, nn. 3.676, 3.677 e 3.678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia, pubblicate in data 17 luglio 2008 reperibili al seguente link [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095\\_censimento\\_campi\\_nomadi\\_le\\_linee\\_guida.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095_censimento_campi_nomadi_le_linee_guida.pdf).

<sup>221</sup> Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza n. 6.352/2009 adottata a seguito di ricorso proposto dallo European Roma Rights Center che sottolineava l’illegittimità delle ordinanze, relativamente alle procedure di identificazione previste per i minori, in quanto ai sensi dell’art. 4 del T.U. di Pubblica Sicurezza n. 773/1931, l’Autorità di pubblica sicurezza ha la facoltà di ordinare l’identificazione a mezzo di rilievi segnaletici delle persone pericolose o sospette ovvero di quelle che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità.

<sup>222</sup> DPCM del 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto*, pubblicato in G.U. n. 129 del 6 giugno 2009.

<sup>223</sup> In specie, come riferito dal Ministero dell’Interno in una nota del 27 maggio 2009, sulla base delle relazioni predisposte dai Commissari delegati si considera conclusa la prima fase dell’emergenza, di cui alle lettere da a) a d) dell’art. 1, comma 2, dell’Ordinanza 3676/2008, concernente l’attuazione delle iniziative di monitoraggio dei campi autorizzati e l’individuazione degli insediamenti abusivi, nonché l’identificazione e il censimento delle persone; i commissari delegati hanno avviato la seconda fase degli interventi, di cui alle lettere da e) a l) delle sopra menzionate ordinanze, concernente l’attuazione degli interventi di carattere strutturale, sociale, sanitario e di integrazione dei minori.

<sup>224</sup> Si veda in proposito: *Lo “Stato di emergenza” in relazione agli insediamenti nomadi: una scelta irrazionale e discriminatoria*, commento di Emilio Robotti e Barbara Spinelli alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3.676, 3.677, 3.678.

<sup>225</sup> Cfr. rapporto di Amnesty International, *La risposta sbagliata. Italia: il “piano nomadi” viola il diritto all’alloggio dei Rom a Roma*, gennaio 2010, p. 2.

<sup>226</sup> Cfr. rapporto di Amnesty International, *La risposta sbagliata. Italia: il “piano nomadi” viola il diritto all’alloggio dei Rom a Roma*, gennaio 2010, p. 4.

<sup>227</sup> Fonte Comunità Sant’Egidio, Paolo Ciani, *Rom e sinti a Roma, tra emergenza e futuro*, Caritas, 2010.

<sup>228</sup> Art. 2.1 del regolamento.

<sup>229</sup> A tale proposito lo European Roma Rights Center ha affermato: “in conformità con le interviste condotte dall’ERRC con i rom italiani ed i sinti e con i rom non italiani, le procedure relative al censimento sono state in tutti i casi le stesse o tra loro simili, sebbene i rom italiani e sinti ed alcuni rom non italiani fossero in possesso di un valido documento di identità rilasciato dalle autorità italiane. La maggior parte dei dati raccolti durante il censimento riguardavano il nome, l’età, il paese di origine, il numero dei documenti di identità, il proprio percorso educativo. Nei campi visitati dall’ERRC abitati da rom non italiani, tutti i residenti nel campo sono stati fotografati durante il censimento, inclusi gli adolescenti ed i bambini. Anche i rom italiani e sinti sono stati fotografati [...]”. Cfr. Dato indicato nel Contro rapporto presentato dallo European Roma Rights Center, dall’organizzazione Osservazione e da Amalipé Romanò all’Universal Periodic Review UN, settima sessione, febbraio 2010.

<sup>230</sup> Cfr. Comunità Sant’Egidio, si tratterebbe dei seguenti villaggi/campi: Nuovo Villaggio A, Nuovo Villaggio B, Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina (de localizzato), Lombroso (delocalizzato), Ortolani

(ristrutturato), Salvati (ristrutturato), La Barbuta (ristrutturato), Struttura di Transitò.

<sup>231</sup> Fonte: Comune di Roma. Schede riassuntive del c.d. Piano nomadi sono disponibili sul sito del Comune di Roma al link [www.comune.roma.it/was/repository/ContentManagement/information/N869782002/piano%20nomadi%20schede.pdf](http://www.comune.roma.it/was/repository/ContentManagement/information/N869782002/piano%20nomadi%20schede.pdf).

<sup>232</sup> Fonte: Corriere della sera, *Nomadi, dopo Amnesty International anche l'ONU critica alcuni campi rom della capitale*, 12 marzo 2010.

<sup>233</sup> Fonte America oggi, quotidiano italiano pubblicato negli Stati Uniti, articolo del 12 marzo 2010, disponibile sul sito [www.americoggi.info](http://www.americoggi.info); dichiarazione ripresa, inoltre, da Radio vaticana in stessa data.

<sup>234</sup> Il regolamento è reperibile al seguente link [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845\\_regolamento20090205.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento20090205.pdf).

<sup>235</sup> La lettera del 5 maggio 2010 "Urgent response needed to recurrent evictions of Roma in Milan, Italy" a firma dello ERRC e del NAGA è reperibile al seguente link <http://www.errc.org/cms/upload/file/urgent-response-needed-to-recurrent-evictions-of-roma-in-milan-italy.pdf>.

<sup>236</sup> Si ricorda che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 49 del 17 febbraio 1987 ha affermato che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione".

<sup>237</sup> Rapporto di Tomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, sulla sua visita in Italia dal 13 al 15 gennaio 2009, pubblicato il 16 febbraio 2009.

<sup>238</sup> Emblematica al riguardo la lettera scritta dalle maestre di alcuni bambini dei campi rom di Segrate e Roma comparsa su varie testate giornalistiche: <http://www.minori.it/?q=node/1623>.

<sup>239</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 404 del 7 aprile 1988. Si veda anche *Gli obblighi internazionali in materia di abitazione adeguata*, F. Bestagno, in *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, pp. 88 ss.

<sup>240</sup> "La posizione vulnerabile dei nomadi in quanto minoranza comporta che debba essere prestata una particolare attenzione alle loro esigenze ed al particolare stile di vita tanto nella pianificazione urbanistica quanto nella decisione in merito a particolari situazioni" (CEDU Chapman, v. the United Kingdom, 18.01.2001, n. 2.723.895, par. 96; CEDU Buckley v. United Kingdom, par. 76).

<sup>241</sup> Raccomandazioni Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2005(4) del febbraio 2005, consultabili al link [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_OP\\_Italy\\_it.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_OP_Italy_it.pdf).

<sup>242</sup> Cfr. Case Law Digest of the European Committee of Social Rights, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp).

<sup>243</sup> UN CESCR, *The right to adequate housing: forced evictions*, General Comment 7, 20/05/1997, [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm).

<sup>244</sup> UN Special Rapporteur on Adequate Housing, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, 05/02/2007, [www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm).

<sup>245</sup> Decisione del 7 dicembre 2005 su reclamo 27/2004 e decisione sulla ricevibilità dell'8 dicembre 2009, emessa nel caso Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy (reclamo n. 58/2009). Nel caso di specie il COHRE solleva, tra l'altro, la violazione degli articoli 31 (diritto alla casa) e dell'art. E (non discriminazione) della Carta sociale europea, sottolineando che: a) l'adozione del "Patto per la Sicurezza" (del novembre 2006) e "lo Stato di emergenza" (del maggio 2008) costituiscono deliberatamente una regressione rispetto al cammino che andava realizzato a seguito delle violazioni già sancite nel ricorso n. 27/2004; b) la politica a la prassi della segregazione delle famiglie rom e sinti in "ghetti" comporta un diniego in termini di accesso allo status legale richiesto per accedere all'assistenza familiare e sociale; c) le sindacate misure di sicurezza riferite ai "nomadi" hanno contribuito alla propaganda razzista e xenofoba relativa all'immigrazione ed emigrazione dei rom e sinti. Per tale ragione gli stessi sono stati privati della protezione ed assistenza nell'accesso alla casa ed al ricorso legale nei casi di sgomberi forzati ed espulsioni.

<sup>246</sup> Sentenza del Comitato europeo dei diritti sociali del 25 giugno 2010 emessa sul caso COHRE c. Italia.

<sup>247</sup> Risoluzione CM/ResChS(2010)8 Réclamo collettivo n°

58/2009 del Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) contre l'Italie (*adoptée par le Comité des Ministres le 21 octobre 2010, lors de la 109e réunion des Délégués des Ministres*) reperibile sul sito internet [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>248</sup> Considerazioni sul rapporto presentato dalla Stato Membro in base all'art. 9 della Convenzione, del marzo 2008.

<sup>249</sup> Cfr. *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2° Rapporto Supplementare alla Nazioni Unite sul monitoraggio della CRC, settembre 2009, pp. 178-181.

<sup>250</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 217 del 25 febbraio 1988 dove si legge il diritto ad un'abitazione contribuisce a che *la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*.

<sup>251</sup> FRA: Rom e Travellers si trovano ad affrontare esclusione sociale e discriminazione nell'accesso alla casa, CS 20 ottobre 2009, rapporto Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data, ottobre 2009.

<sup>252</sup> A cura di Antonella Inverno.

<sup>253</sup> Dati statistici su ultime proiezioni del CMS, novembre 2009.

<sup>254</sup> Sul punto vedi L. Miazzi, G. Perin, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Anno IX, n. 4/2009, Franco Angeli Editore.

<sup>255</sup> Per un approfondimento, in particolare in relazione ad interpretazioni costituzionalmente orientate della norma si veda Save the Children Italia, *L'impatto della Legge n. 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, febbraio 2010, reperibile al link [http://images.savethechildren.it/IT/it/img\\_publicazioni/img79\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/it/img_publicazioni/img79_b.pdf).

<sup>256</sup> Per maggiori approfondimenti su normativa e giurisprudenza precedenti alla riforma, vedi Save the Children Italia e Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana (a cura di), *Tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio. Guida pratica per operatori e giurisprudenza*, Edizioni dell'Assemblea, ottobre 2009.

<sup>257</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 198 del 5.6.2003; Corte Costituzionale 16-07-2004 n. 234.

<sup>258</sup> Consiglio di Stato sezione VI, sentenza n. 2.437 del 22.4.2008, Consiglio di Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1.540, Consiglio di Stato, sez. IV, 18.12.2007 n. 6.525.

<sup>259</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 198/2003, T.A.R. Lombardia, sede di Milano, sentenza n. 1.847 del 27.5.2008, T.A.R. Lombardia, sede di Milano, sentenza n. 1.766 del 27.3.2008, T.A.R. Lombardia, sede di Brescia, sentenza n. 1.741 dell'1.12.2004, T.A.R. Abruzzo, sentenza n. 85 del 21.2.2006.

<sup>260</sup> Art. 19 D. Lgs. 286/98, co. 2, lett. a). Nel caso di accertata pericolosità sociale del minore l'espulsione è disposta dal Tribunale per i minorenni competente per territorio. Nel caso di soggetti esercenti la potestà genitoriale sul minore, quest'ultimo di solito segue la loro condizione giuridica in caso di espulsione o respingimento, a tutela del diritto all'unità familiare.

<sup>261</sup> Cfr. par. 3.1.

<sup>262</sup> Da alcuni focus group svolti con gruppi di minori in varie città è emerso in maniera costante che nessuno di loro avrebbe intenzione di lasciare l'Italia in caso di rifiuto di rinnovo del proprio permesso di soggiorno.

<sup>263</sup> È accolta l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento di diniego della istanza di conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per lavoro subordinato, opposto allo straniero che ha fatto ingresso in Italia quattro mesi prima del compimento della maggiore età, a motivo della assenza del requisito della permanenza in Italia da almeno tre anni e della frequenza di un programma di integrazione della durata di due anni. Tale ultimo requisito è stato introdotto a seguito della entrata in vigore della Legge n. 94/2009 che, alla luce dell'art. 8 Cedu che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, non può trovare applicazione nei confronti di coloro che hanno maturato i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno anteriormente alla sua entrata in vigore. Consiglio di Stato, Sez. VI, Ordinanza n. 2919 del 23 giugno 2010. Dello stesso tenore altre due recentissime ordinanze: n. 4.232/2010 e 4.234/2010.

<sup>264</sup> Mozione 1/00459 del 19/10/2010, reperibile al link [http://banchediti.camera.it/sinadacatoispettivo\\_16/showXhtml.asp?highlight=0&idAtt...](http://banchediti.camera.it/sinadacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highlight=0&idAtt...)

<sup>265</sup> Vedi nota 255.

<sup>266</sup> La Camera ha approvato in data 19/10/2010 la mozione 1/00459 in cui, tra l'altro, impegna il Governo "a considerare la possibilità di assumere le necessarie iniziative per rilasciare il permesso di soggiorno anche per quei minori stranieri che abbiano raggiunto la maggiore età e che abbiano già intrapreso un percorso documentato di integrazione sociale e civile".

<sup>267</sup> Tale interpretazione deriva dal fatto che l'art. 32 comma 1 della l. 286/1998, come modificato dalla l. 94/2009, richiama il comma 1 bis del suddetto articolo che prevede che i minori "siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione". In questi casi spetterebbe alla Questura, a seguito del rilascio del permesso di soggiorno e poi della conclusione del percorso di inserimento, verificarne il buon esito. Tale interpretazione consentirebbe anche di superare alcuni dubbi di legittimità costituzionale sollevati da più parti rispetto alla normativa in esame.

<sup>268</sup> A cura di Luca Bicocchi, con il contributo di Maria Antonia Di Maio.

<sup>269</sup> Si pensi, per citare solo un esempio tratto dall'attualità più recente, alla proposta formulata in Francia di togliere la cittadinanza ai cittadini di origine immigrata che compiono gravi delitti.

<sup>270</sup> Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo D. (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994, pp. 263-292.

<sup>271</sup> "Seguendo Max Weber, potremmo dire che questa unità di residenza, soggezione amministrativa, partecipazione democratica e appartenenza culturale costituisce il modello ideale della cittadinanza del moderno stato-nazione occidentale". S. Benhabib, *I diritti degli altri, stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2006.

<sup>272</sup> In questo senso si può leggere quanto afferma la Corte Costituzionale nella sentenza n. 172 del 1999 nella quale si definisce la comunità statale come «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri (...)» (Corte Cost. 18 maggio 1999, n. 172, *MFI*, 1999; Corte Cost. 15 aprile 2001, n. 131, *Gcost.*, 2001, 2).

<sup>273</sup> In questo senso Legge n. 40 del 1998 prevede che (art. 2, comma primo) che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti". La norma ripercipe i dettami costituzionali per come interpretati dalla Corte Costituzionale in più sentenze.

Si guardi ad esempio la sent. n. 198/2000, "lo straniero, anche irregolare, è titolare di tutti i diritti fondamentali della persona", od ancora la sent. n. 120 del 1967 in cui si specifica che lo stesso art. 3 della Costituzione si applica agli stranieri nel caso di diritti fondamentali.

<sup>274</sup> Si parla a questo proposito di "frontiera più interna" tra quelle -molteplici, fisiche e giuridiche- che il migrante straniero incontra sul suo cammino; l'unica tra queste frontiere successive inoltre il cui attraversamento assicuri la piena uguaglianza di trattamento (almeno sul piano formale) (...), cfr. F. Pastore, *Abattere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione Civile*, n. 6, 2008, pp. 42-51.

<sup>275</sup> In senso restrittivo per seconda generazione si intendono i figli nati nel paese di arrivo da genitori migranti. Tuttavia sovente tale definizione viene estesa anche ai bambini arrivati molto piccoli ed inseriti precocemente nel percorso di scolarizzazione nel nuovo paese. Per graduare la temporalità dell'inserimento, spesso si ricorre alla distinzione di R. G. Rumbaut ripresa da molti altri autori, con la quale si assegna un punteggio diverso a seconda dell'età di arrivo nel paese di immigrazione. Cfr. Elena Besozzi, Maddalena Colombo, *Giovani stranieri, nuovi cittadini: le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano, 2009.

<sup>276</sup> Cfr. Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2010*.

<sup>277</sup> Cfr. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Gli Alumni Stranieri nel Sistema Scolastico Italiano A.S. 2008/09*, (dicembre 2009).

<sup>278</sup> Tale numero è il risultato della stima effettuata dall'Istat sulle cittadinanze acquisite fino al 2008, cui sono stati sommate i dati del Ministero dell'Interno per il 2009. Cfr. Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2009*, p. 4.

<sup>279</sup> Cfr. Save the Children Italia, *Osservazioni di Save the Children Italia sugli effetti del disegno di legge A.S. 733-B recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" sui diritti dei minori*, Roma, 2010.

<sup>280</sup> Si tratta di una stima effettuata sulla base dei permessi di soggiorno classificati per anno di ingresso. È riferita ai soli cittadini extracomunitari, che tuttavia si ritiene abbiano una maggiore propensione a richiedere la cittadinanza italiana. Cfr. Istat, *op. cit.*, p. 4.

<sup>281</sup> Cfr. E. Codini, M. D'Odorico, *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della Legge del 1992*, Franco Angeli, Milano, 2007.

<sup>282</sup> K. Vasileva, F. Sartori, *op. cit.*

<sup>283</sup> Su questo impianto generale gli unici cambiamenti di rilievo a livello legislativo sono stati quelli introdotti con la Legge n. 379 del 2000, e con la Legge n. 124 del 2006, che prevedono il riconoscimento della cittadinanza italiana a favore delle persone dell'ex Impero austro-ungarico e dei connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e quelli sulle condizioni richieste per l'acquisizione della cittadinanza da parte del coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano, introdotte dalla Legge n. 94 del 2008 (pacchetto sicurezza).

<sup>284</sup> Nello specifico poi si può affermare che rispetto alla legge del 1912 la nuova legge introduce norme ancora più severe e restrittive per quanto concerne l'applicazione dello *ius soli*, da un lato raddoppiando i tempi necessari (da 5 a 10 anni) di residenza per l'acquisizione della cittadinanza e dall'altro, per quanto riguarda le seconde generazioni consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (art. 4 co. 2) prima non presente (era sufficiente risiedere sul territorio nazionale al momento del compimento della maggiore età).

<sup>285</sup> In presenza di figli, i termini sono ridotti della metà (art. 5 co. 2).

<sup>286</sup> Gli anni diventano quattro anni, se cittadino comunitario, cinque se apolide o rifugiato politico o straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano (art. 9, co. 1).

<sup>287</sup> A questo riguardo vari studiosi a livello internazionale auspicano che i figli di immigrati giunti nel paese in tenera età siano assimilati alla seconda generazione, nazionale sul territorio, onde sopprimere il trattamento giuridico di sfavore nei loro confronti (Mr. Douglas B. Klumeyer, Alexander Aleinikoff, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2002).

<sup>288</sup> Cfr. K. Vasileva, F. Sartori, *Acquisition of citizenship in the European Union*, Eurostat, 2008.

<sup>289</sup> L'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge (D.P.R. 572/93) infatti al riguardo stabilisce: "Ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana (...) si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica".

<sup>290</sup> Invero per comprendere appieno la portata restrittiva di tale modello, occorre misurarlo con i caratteri costitutivi del modello italiano d'incorporazione, contraddistinto per irregolarità diffusa e da un reiterato ricorso alle regolarizzazioni di massa: basti pensare che, all'indomani della regolarizzazione lanciata nel 2002, ben due su tre immigrati regolarmente presenti in Italia lo erano grazie ad un tale provvedimento che teoricamente dovrebbe avere un carattere di eccezionalità. Cfr. L. Zanfrini, *Cittadinanze: appartenenze e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma, 2007.

<sup>291</sup> Cfr. ad esempio G. Zincone, *Famillismo legale*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

<sup>292</sup> A questo testo è stato affiancato poi un altro testo unificato della minoranza presentato alla Commissione Affari Costituzionali dal relatore Bressa. Rispetto al testo di maggioranza questo ha sicuramente il merito di prevedere un'ipotesi di *ius soli* per i minori nati in Italia (art. 1) e anche dei percorsi ad hoc per i minori arrivati nel paese in tenera

età (meno di 5 anni) o che abbiano frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria (art. 2).

<sup>293</sup> L'intenzione del legislatore, per come apertamente riportata dalla relatrice di maggioranza, è quella di porre i minori stranieri in una posizione di sempre maggiore parità rispetto ai minori che sono già cittadini italiani. "Non si vede, infatti, per quali ragioni a questi ultimi si impone l'obbligo di frequentare le scuole, mentre la stessa previsione non si vuole applicare ai minori che non sono ancora cittadini italiani". Cfr., Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Relazione della I Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), presentata alla presidenza il 17 dicembre 2009, Relatore Bertolini, p. 7.

<sup>294</sup> [http://www.camera.it/453?shadow\\_organo\\_parlamentare=1494&bollet=\\_dati/leg16/lavori/bollet/201006/0611/html/01](http://www.camera.it/453?shadow_organo_parlamentare=1494&bollet=_dati/leg16/lavori/bollet/201006/0611/html/01).

<sup>295</sup> A cura di Beatrice Roselletti, con il contributo di Francesca Bilotta.

<sup>296</sup> Direttiva 1977/486/CEE; Direttiva 2003/109/CE; Direttiva 2003/9/CE.

<sup>297</sup> COM(2008) 423 def.

<sup>298</sup> Consiglio europeo di primavera dedicato alla strategia per la crescita e l'occupazione, cambiamenti climatici ed energia e la stabilità dei mercati finanziari, 13 e 14 marzo 2008.

<sup>299</sup> Dati OSCE PISA 2006.

<sup>300</sup> L'istituzione delle Scuole della seconda opportunità è stata proposta dalla Commissione Europea nel Libro bianco "Insegnare e imparare: verso la società conoscitiva", adottato nel 1995, come uno degli strumenti principali per la lotta all'esclusione sociale ed economica di giovani con un basso livello di scolarizzazione che vivono in condizioni di svantaggio sociale, personale e culturale.

<sup>301</sup> Ministero Pubblica Istruzione, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, ottobre 2007.

<sup>302</sup> L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale è stato istituito nel dicembre 2006 con l'obiettivo di individuare soluzioni organizzative e operative idonee ad un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione alle reali esigenze dei soggetti interessati. L'Osservatorio è giunto a scadenza del mandato triennale nell'autunno del 2009. L'Ufficio VI "Immigrazione, orientamento e lotta all'abbandono scolastico" della Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione ha recepito le competenze dell'Osservatorio.

<sup>303</sup> La Legge n. 94/2009 "Disposizioni in materia di sicurezza" ha destato preoccupazioni rispetto all'attuazione del diritto all'istruzione-formazione dei minori stranieri in relazione al contenuto dell'art. 1, comma 22, lettera g) che ha previsto la modifica dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998 in merito all'obbligo di esibire i documenti inerenti al soggiorno. La nuova disposizione prevede un elenco aggiornato di provvedimenti per i quali esiste l'obbligo di esibire i documenti inerenti al soggiorno e nuove eccezioni a tale obbligo: "provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso delle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie".

<sup>304</sup> Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) è un network attualmente composto da 86 soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed è coordinato da Save the Children Italia. Il Gruppo CRC si è costituito nel dicembre 2000 con l'obiettivo prioritario di preparare il rapporto sull'attuazione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Convention on the Rights of the Child - CRC) in Italia, supplementare a quello presentato dal Governo italiano, da sottoporre al Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

<sup>305</sup> A cura di Laura Lagi.

<sup>306</sup> Per una trattazione complessiva dei risultati delle analisi delle metodologie e dei materiali prodotti nelle attività di partecipazione di bambini, bambine e adolescenti realizzate da Save the Children Italia tra il 2002 e il 2009 si veda *TU partecipi IO partecipo. Un'analisi delle metodologie e delle buone pratiche di partecipazione di bambini e*

*adolescenti realizzate da Save the Children Italia* (a cura di Ines Biemmi), 2010 ([www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)).

<sup>307</sup> La cultura operativa, a volte esplicita ma anche implicita, che guida ogni azione progettuale e che si evince ad esempio dalla angolazione descrittiva dei fenomeni che coinvolgono i minori, dagli interventi ritenuti adatti, dalla posizione del minore come soggetto attivo o semplice destinatario degli interventi, etc.

<sup>308</sup> Save the Children si è dotata da alcuni anni di standard per la partecipazione dei bambini. Gli standard individuati forniscono la base di partenza e la guida per la programmazione, l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione di qualsiasi attività che comporti la partecipazione di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. *Practice Standards in Children's Participation*, International Save the Children Alliance, 2005.

<sup>309</sup> Il progetto Just. Juvenile Justice. Development of child rights based methods of intervention to prevent juvenile crime and promote re-integration of young offenders. Italy, Greece, Romania. JLS/2008/ISEC/AG/097, è finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Prevention of and fight against crime", ed è coordinato da Save the Children Italia.

<sup>310</sup> Il ragazzo, proveniente dall'Eritrea e minore non accompagnato di 17 anni, che ha facilitato il processo di consultazione ha raccolto degli *statements* e scelto/fabbricato alcuni oggetti che volevano evocare la realtà dei ragazzi migranti in viaggio verso l'Italia. Ha quindi partecipato in rappresentanza dei ragazzi consultati alla Conferenza di Barcellona.

<sup>311</sup> Il progetto React - Raising awareness and Empowerment Against Child Trafficking, è finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Daphne", ed è coordinato da Save the Children Italia. Su un arco di 24 mesi, il progetto viene implementato in Bulgaria, Danimarca, Italia e Romania e mira a prevenire la tratta e lo sfruttamento dei minori, in particolare quando è coinvolto l'utilizzo delle Nuove Tecnologie, tramite lo sviluppo e l'implementazione di azioni di sensibilizzazione dei minori a rischio e/o vittime di tratta o sfruttamento.

<sup>312</sup> Il progetto Cash Cash è stato realizzato dall'Associazione Comunità Nuova, dalla Cooperativa sociale Codici e da Save the Children Italia, con il contributo della Fondazione Cariplo. Save the Children Italia ha supportato metodologicamente la realizzazione della *peer research* condotta e realizzata a Milano dai partners di progetto. [www.cashcash.it](http://www.cashcash.it).