

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



45

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

1. Minori in situazione di emergenza Minori stranieri

45. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'istituzione del Comitato per la protezione dei bambini stranieri e il riferimento specifico alla Convenzione presente nella Legge 40/98 sull'immigrazione, riguardo all'accesso alla salute. Tuttavia, il Comitato conferma la sua preoccupazione per la mancanza di adeguate strutture di accoglienza per minori non accompagnati; per la mancanza di armonizzazione tra le procedure che riguardano i minori non accompagnati nelle diverse Regioni italiane; per quanto di nuovo ha disposto la Legge 189/2002, che permette la detenzione di immigrati privi di documenti; l'attuazione del D.L. 113/99 che porta a un aumento dei rimpatri senza una adeguata verifica dei seguiti e il cambiamento, avvenuto nel 2000, riguardo al permesso di soggiorno per i minori.

46. In accordo con i principi e le disposizioni della Convenzione, soprattutto gli artt. 2, 3, 22 e 37, e con il rispetto dei bambini, richiedenti o meno asilo, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) incrementi gli sforzi per creare sufficienti centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati, con particolare attenzione per quelli che sono stati vittime di traffico e/o sfruttamento sessuale;
- (b) assicurarsi che la permanenza in questi centri sia più breve possibile e che l'accesso all'istruzione e alla sanità siano garantiti durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza;
- (c) adottare, il prima possibile, una procedura armonizzata nell'interesse superiore del bambino per trattare con minori non accompagnati in tutto lo Stato parte;

- (d) assicurarsi che sia previsto il rimpatri assistito quando ciò è nel superiore interesse del bambino, e che sia garantita a questi stessi bambini l'assistenza per tutto il periodo successivo.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 45 e 46)

α. I minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri non accompagnati (msna) sono quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano⁴⁴⁵. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Comitato minori stranieri⁴⁴⁶, al 30 settembre 2005, i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato stesso risultavano essere 6.426⁴⁴⁷. Le nazionalità di provenienza sono principalmente la Romania (con 2.354 presenze), il Marocco (con 1.344 presenze) e l'Albania (con 899 minori). Tra i minori segnalati al Comitato si nota una notevole percentuale di 16enni (37,85%), ma è anche rilevante la percentuale di minori con meno di 14 anni di età (i minori segnalati con un'età compresa tra i 7 e i 14 anni sono il 25,97% sul totale).

Per quanto concerne i dati è importante sottolineare che quelli attualmente disponibili sono in grado di fornire soltanto una tendenza sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati. Tale lacuna è determinata anche dal fatto che i minori che vengono conteggiati sono esclusivamente coloro che entrano in contatto o con le Forze dell'ordine o con i servizi socio-assistenziali. Appare dunque difficile la rilevazione della presenza di tutti quei minori che non sono mai entrati in contatto con una delle istituzioni sopra citate. Vi sono poi altre difficoltà che rendono complicato un conteggio più esatto del fenomeno: molti minori che

⁴⁴⁵ D.P.C.M. 535/99, art. 1

⁴⁴⁶ Il Comitato minori stranieri è istituito dal Testo Unico sull'Immigrazione n. 286/98, art. 33, presso il Dipartimento Affari Sociali, Presidenza del Consiglio, ed è composto da 9 rappresentanti. Il D.P.C.M. 535/99 ha definito i compiti del Comitato minori stranieri.

⁴⁴⁷ Commissione parlamentare per l'infanzia – Indagine conoscitiva e documentazioni legislative n. 23 «Sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza», Roma, 2005.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



46

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

arrivano privi di documenti forniscono alle autorità differenti *alias*, così un minore risulta conteggiato più volte; può capitare che il minore risieda presso dei parenti e che quindi non passi per i servizi sociali e di conseguenza non venga segnalato; o ancora, qualora ciò accada, la parentela spesso non è legalmente verificabile in mancanza dei documenti identificativi del minore.

I minori stranieri non accompagnati giungono in Italia dopo giorni o mesi di viaggio, in condizioni fisiche e psicologiche precarie, il che rende più problematico il loro impatto con un ambiente e una cultura diversi da quella di provenienza, soprattutto tenuto conto della mancanza di riferimenti affettivi. Alcuni di questi minori sono vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo (nell'ambito dell'acquattonaggio o di attività illegali quali furti e spaccio). Altri sono stati vittime di persecuzione nei Paesi di origine e giungono in Italia in cerca di protezione; tra questi vi sono anche minori che sono fuggiti dal loro Paese per non essere coinvolti come vittime o combattenti in conflitti armati.

I minori stranieri, una volta individuati come non accompagnati, devono essere segnalati al **Comitato minori stranieri** che, dopo aver disposto le indagini nel paese d'origine, può disporre, valutato il superiore interesse del minore, il rimpatrio assistito¹⁴⁸ o il «non luogo a provvedere al rimpatrio». Dal 2002 il Comitato ha stabilito che le segnalazioni di sua competenza per la disposizione delle indagini nel paese d'origine sono solo quelle complete di informazioni sull'esatta identità del minore e sulla tipologia del permesso di soggiorno rilasciato (pari solo a un terzo dei minori segnalati).

Tra il 2004 e la prima metà del 2005, il Comitato ha disposto 215 rimpatri assistiti e 523 «non luogo a provvedere al rimpatrio». I tempi per l'emanazione di tali provvedimenti sono spesso molto lunghi.

Appare opportuno rilevare come i criteri per la valutazione di rimpatrio assistito siano stabiliti, con provvedimento amministrativo, dallo stesso Comitato, il medesimo organo che provvederà a darvi attuazione¹⁴⁹. Il rimpatrio assistito è, dunque, una procedura interamente amministrativa, che non sembra tutelare sufficientemente il minore: infatti, nel caso il Comitato decida per il rimpatrio, il Tribunale per i minorenni è chiamato a intervenire per il solo rilascio di un nulla-osta nel caso vi sia un procedimento giurisdizionale in corso¹⁵⁰. Inoltre, non sono chiari i criteri

adottati dal Comitato minori stranieri per valutare se sia nel superiore interesse del minore essere rimpatriato o restare in Italia; in particolare, alcuni provvedimenti di rimpatrio sono stati decisi senza tenere adeguatamente in considerazione l'opinione del minore e risultavano carenti nelle motivazioni¹⁵¹. Ciò in aperto contrasto con l'art. 12 della CRC, che stabilisce il diritto del minore di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo riguarda e che tale opinione sia tenuta in debito conto.

Una percentuale rilevante dei msna è in Italia senza un regolare titolo di soggiorno, nonostante non possano essere espulsi (anche in caso di ingresso o permanenza irregolare) e abbiano dunque diritto al rilascio di un permesso di soggiorno. Moltissimi di questi minori, inoltre, si allontanano immediatamente dalle comunità di accoglienza in cui vengono inseriti¹⁵², tornando a vivere in condizioni assolutamente inadeguate (spesso vivono in case o fabbriche abbandonate o per strada, non vanno a scuola, non accedono all'assistenza sanitaria ecc.) ed esposti a rischi di sfruttamento e abuso.

Ciò è imputabile a più fattori: anzitutto, alla bassa riuscita dei c.d. «programmi di integrazione», spesso rifiutati dai msna perché inadeguati al loro progetto migratorio, alle loro potenzialità o aspirazioni (si consideri ad esempio che in molte realtà non viene consentito a questi minori di lavorare, benché non vi sia alcuna norma che lo impedisca) oppure perché costretti ad abbandonare tali percorsi dagli sfruttatori; in secondo luogo, le istituzioni rendono di fatto così farraginoso e impervio la regolarizzazione dei msna che molto spesso non riescono a esercitare i diritti loro riconosciuti dall'ordinamento giuridico¹⁵³.

La difformità e l'incertezza amministrativa risultano ancora più gravi in relazione alla **conversione del permesso di soggiorno richiesta al raggiungimento della maggiore età**, la cui prospettiva rappresenta un elemento centrale nel processo motivazionale di adesione ai «programmi di integrazione». In seguito all'emanazione del nuovo Regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione¹⁵⁴, infatti, molte Questure hanno adottato una ingiustificata interpretazione

¹⁴⁸ Tale istituto si differenzia dall'espulsione in quanto deve essere adottato ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare, nel superiore interesse del minore, e non come sanzione della violazione delle norme sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati.

¹⁴⁹ Circolari dell'11.01.01 e del 14.10.02

¹⁵⁰ «Si pone così, una questione inerente la legittimità costituzionale stessa di un provvedimento come quello del rimpatrio assistito disposto da un'autorità amministrativa che si sostituisce e che supera di incisività la stessa autorità giurisdizionale». Cfr. F. Milanese, La questione dei minori stranieri non accompagnati, in Cittadini in crescita, n. 1/2005.

¹⁵¹ Si vedano ad es.: Tribunale Torino 22.07.2002, Tribunale di Milano 04.06.2003

¹⁵² Ad es. nella città di Roma, nel 2004, l'82% dei minori registrati si sono allontanati dai centri di accoglienza.

¹⁵³ Cfr. Caritas Italiana - UNICEF Italia, *Uscire dall'invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*, 2005.

¹⁵⁴ D.P.C.M. n. 334/2004, entrato in vigore il 25 febbraio 2005.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



47

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

restrittiva della normativa, riconoscendo il diritto alla conversione solo in presenza dei requisiti temporali, assai limitativi, introdotti dalla Legge Bossi-Fini, che richiede che il minore dimostri di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver seguito un «programma di integrazione» da almeno due⁵⁵. Questo nonostante la Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato si siano chiaramente espressi in senso contrario, riconoscendo l'immutata operatività dell'art. 32, co. 1, che consente il rilascio del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni ai minori che siano sottoposti a tutela o affidati⁵⁶. Ora, poiché solo una piccolissima parte dei msna presenti in Italia risponde ai requisiti previsti dalla legge Bossi-Fini, tale interpretazione della legge fa sì che la maggior parte dei minori non possano ottenere un permesso di soggiorno alla maggiore età: questi ragazzi al compimento dei 18 anni diventano irregolari, possono essere soggetti a espulsione ed essere detenuti in un Centro di Permanenza Temporanea, alla stregua degli altri immigrati adulti irregolari, senza che nessuna considerazione derivi dalla circostanza che essi hanno fatto ingresso nel territorio come minori non accompagnati. Inoltre, tale applicazione restrittiva, consentendo l'ottenimento di un permesso alla maggiore età solo ai minori entrati in Italia prima del compimento dei 15 anni, ha l'effetto perverso di incentivare l'ingresso di minori infraquindicenni.

Tale situazione è resa ancor più problematica dalla decisione di alcune Questure di continuare a richiedere, ai fini della conversione di cui sopra, anche il «provvedimento di non luogo a procedere al rimpatrio» di competenza del Comitato minori stranieri, nonostante quest'ultimo abbia affermato che, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento, non avrebbe più potuto emanare tale tipologia di provvedimenti. In definitiva, a fronte di una chiara e consolidata giurisprudenza da parte delle più importanti Corti della magistratura italiana, si registra un comportamento palesemente ostruzionista del Ministero dell'Interno (e delle rappresentanze territoriali) che di fatto ostacola il corretto esercizio dei diritti da parte dei msna, contribuendo significativamente ad abbassare la percentuale di «percorsi di integrazione» portati a buon fine.

In alcune città si registrano inoltre notevoli ritardi nell'apertura della tutela e spesso viene nominato tutore non una persona fisica ma l'Ente locale, con la conseguenza che spesso i msna non hanno la possibilità di far sentire e valere la propria opinione in merito alle decisioni che vengono

prese per loro, né di accedere all'effettivo esercizio dei diritti previsti dalla normativa⁵⁷.

La capacità da parte degli Enti di accoglienza di redigere progetti educativi e di integrazione sociale per i msna si scontra poi con la difficoltà di trovare adeguati percorsi formativi che siano in grado di tenere in considerazione l'età e il grado di scolarizzazione di questi ragazzi e il raggiungimento dell'autonomia al compimento della maggiore età. La fine dei Fondi Sociali Europei, principale fonte di finanziamento dei corsi di formazione, e la riforma Moratti stanno ponendo seri ostacoli all'esercizio del diritto all'istruzione per questi ragazzi.

Più in generale, sul territorio italiano si rileva una forte difformità di interpretazioni normative e di prassi applicative in riferimento ai msna sia per quanto riguarda i provvedimenti di affidamento e tutela, sia per il diritto all'istruzione (in particolare per l'iscrizione scolastica dei minori privi di permesso di soggiorno), sia per il diritto alla salute (es. l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale).

Particolare attenzione merita inoltre il tema dei minori

Nel corso del 2005 anche il Tutore pubblico dei Minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha dovuto fare i conti con un fenomeno già in precedenza segnalato alle Istituzioni come latente, ma che è esploso in tutta la propria drammaticità allorché è stata segnalata la notifica di una serie di provvedimenti di rimpatrio assistito nei confronti di alcuni msna presenti sul territorio. Risulta attualmente in corso un'indagine penale da parte della competente Procura della Repubblica di Trieste e tanto basta a far comprendere l'urgente necessità di ripensare alle soluzioni finora adottate a livello regionale ma, anche e soprattutto, nazionale. L'Italia si è assunta precisi obblighi di accoglienza dei msna con la sottoscrizione di una serie di trattati internazionali. Troppi però sono gli interessi economici che gravitano intorno al fenomeno: occorre riflettere sull'opportunità di rispedire questi ragazzi nella miseria e nella disperazione del Paese d'origine al compimento della maggiore età, dopo aver investito per anni risorse, energie e tempo al fine di offrire loro un futuro. È necessario garantire il reale rispetto del loro superiore interesse anche da parte di chi è chiamato per legge al compito di tutela: la frequente commistione di ruoli in capo al Sindaco, spesso nominato tutore del ragazzo all'ingresso, non consente di rispettare il principio primo, sancito dall'articolo 3 della Con-

⁵⁵ T.U. Imm. art. 32, c.1-bis e ter.

⁵⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 198/03; Consiglio di Stato, sent. n. 1681/05.

⁵⁷ Utili indicazioni anche per la situazione italiana possono essere trovate in: Comitato sui diritti dell'infanzia, *Trattamento dei bambini separati dalle loro famiglie e non accompagnati, fuori dal paese d'origine*, UNICEF Italia 2006.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



48

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

venzione, sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. È altrettanto vero che l'ingente impegno economico che l'accoglienza comporta non può gravare sul bilancio del singolo comune ma deve essere distribuito sull'intera comunità nazionale: da anni il Tutore ha proposto di costituire una «quota di solidarietà», finalizzata alla costituzione di un fondo perequato da ripartire successivamente fra i vari Comuni d'Italia interessati da questa particolare forma di fenomeno migratorio. L'augurio è che possa crescere anche in Italia la cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

A cura di Francesco Milanese, Tutore pubblico dei Minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

stranieri nel sistema della **giustizia penale minorile**: i minori stranieri transitati nei CPA⁵⁸ nel primo semestre 2005 sono stati 1.102, il 57,6% sul totale dei minori transitati⁵⁹; di questi, il 66,8% sono maschi e il rimanente 33,2% femmine.

Nei confronti dei minori stranieri si registra un uso di gran lunga superiore sia della custodia cautelare, sia della detenzione in istituto rispetto a quanto non avvenga con i minori italiani: nel solo territorio di Roma, nei primi sei mesi del 2005, i minori stranieri entrati in IPM (Istituto Penale per i Minorenni) sono stati l'89% del totale degli ingressi⁶⁰. Tale disparità di trattamento può essere imputata a diversi fattori, ricollegabili sia alla disfunzione di differenti istituzioni che all'assenza di una rete di sostegno come quella familiare, che rende assai più difficoltosa l'applicazione di misure alternative per i msna.

Si rileva infine, anche a causa di un'interpretazione restrittiva da parte di alcune Questure e alcuni magistrati, una scarsissima applicazione dell'importante strumento previsto dall'art. 18, c. 6 del T.U. Imm., che prevede la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari (analogo a quello rilasciato alle vittime di violenza o grave sfruttamento ai sensi dell'art. 18, c. 1-5) ai giovani che hanno espiato una pena per un reato commesso durante la minore età e hanno intrapreso un programma di «integrazione sociale».

⁵⁸ Centri di Prima Accoglienza, in cui sono ospitati i minori arrestati, fermati o accompagnati, fino all'udienza di convalida.

⁵⁹ Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza dei CPA, 1° semestre 2005*; http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dgm/cpa_nazionale_1sem2005.xls

⁶⁰ Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza degli IPM, 1° semestre 2005* http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dgm/ipm_1sem2005_territoriale.xls

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. L'emanazione da parte del Governo di un regolamento che – nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali, in primo luogo della CRC, nonché della giurisprudenza delle più alte Corti della magistratura italiana e delle raccomandazioni espresse dagli organismi internazionali quali il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia – chiarisca l'esatta interpretazione della normativa in materia di:
 - a) rilascio del permesso di soggiorno al minore straniero, con riferimento alle diverse tipologie di permessi di soggiorno previste dall'ordinamento italiano (per minore età, per integrazione minore, per motivi familiari, per motivi umanitari ex art. 18 c. 1 e c. 6 T.U. Imm.);
 - b) riconoscimento del diritto di esercitare attività lavorativa al minore titolare di permesso di soggiorno per minore età, nel rispetto della normativa italiana in materia di accesso al lavoro dei minorenni;
 - c) rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, ai sensi dell'art. 32, c. 1 e dell'art. 32, c. 1-bis e ter T.U. Imm.
2. L'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero della Giustizia e degli Enti locali, di politiche e interventi che favoriscano la partecipazione dei minori ai progetti di integrazione, il contrasto dello sfruttamento, la prevenzione della devianza minorile e il reinserimento dei minori sottoposti a procedimento penale, la predisposizione di modalità di accoglienza e accompagnamento «leggeri», più adeguati a minori provenienti da esperienze di vita di strada, e l'impiego di mediatori culturali e operatori pari;
3. La promozione dell'esercizio della rappresentanza e assistenza dei msna tramite la formazione di tutori e di affidatari da parte delle Istituzioni Locali e la sensibilizzazione della cittadinanza all'assunzione di tali funzioni⁶¹;
4. L'adozione da parte del Comitato Minori Stranieri di criteri affinché il rimpatrio assistito sia deciso nel superiore interesse del minore e nel pieno rispetto del diritto alla partecipazione previsto dalla CRC, nonché di procedure che rendano più rapide le decisioni sul rimpatrio o il «non luogo a procedere al rimpatrio»;
5. Una maggiore completezza nella rilevazione dei dati sui minori stranieri, sollecitando un maggior raccordo tra Enti Locali, Prefetture e il Comitato minori stranieri. Inoltre, si auspica una maggiore disaggregazione di tali dati, che permetterebbe studi più approfonditi sulla presenza dei minori stranieri, necessari per elaborare politiche d'intervento mirate.

⁶¹ Vedi i progetti attivati in Veneto e Trentino Alto Adige, e nelle città di Firenze e Milano.