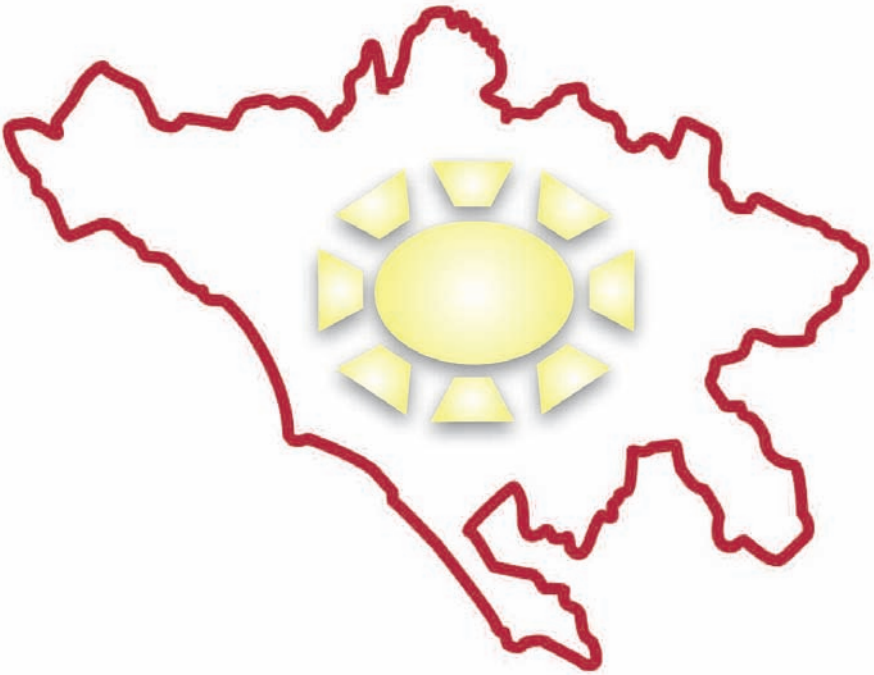
PROVINCIA DI ROMA

www.provincia.roma.it

Assessorato alle Politiche Sociali e per la Famiglia

"LA FORMAZIONE CONTINUA..." QUADERNO FORMATIVO



IMMIGRAZIONE: AGGIORNAMENTI IN AMBITO GIURIDICO SOCIALE

2010

“LA FORMAZIONE CONTINUA...”
QUADERNO FORMATIVO

IMMIGRAZIONE: AGGIORNAMENTI IN AMBITO GIURIDICO SOCIALE

Indice

Prefazione
Claudio Cecchini Assessore alle Politiche sociali e per la Famiglia Pag. 5

Introduzione
Ornella Cherubini Direttore Dipartimento IX Servizi Sociali Pag. 7

Capitolo 1
Diritti fondamentali della persona alla luce della normativa vigente Pag. 9

1.1 Paolo Morozzo Della Rocca
Condizione giuridica dello straniero e diritti fondamentali Pag. 11

1.2 Elena Spinelli
I cittadini immigrati e i servizi Pag. 43

Capitolo 2
Responsabilità genitoriale e tutela dei diritti della persona tra i paesi dell'Unione Europea/La tutela delle relazioni familiari del minore extracomunitario Pag. 65

2.1 Lluis Francesc Peris Cancio
Appunti su Europa, famiglia e immigrazione Pag. 67

2.2 Roberta Lombardi
Il cuore altrove. Il caso delle famiglie trasnazionali Pag. 93

2.3 Marco Grazioli
Il Regolamento CE n 2201/03 "BRUXELLES II bis" Pag. 119

Capitolo 3
Lo status di filiazione alla luce del Diritto Internazionale Privato Pag. 131

3.1 Claudio Cottatellucci
I diritti dei minori stranieri nel quadro dei diritti fondamentali della persona Pag. 133

3.2. Fulvio Filocamo
Il Comitato per i Minori Stranieri Pag. 147

La tutela dei diritti dei minorenni in Italia Pag. 166

3.3 Vittoria Quondamatteo
I minori stranieri non accompagnati Pag. 177

Capitolo 4
Il sistema di protezione internazionale: diritti personali e sociali Pag. 213

Daniela Floridia - Giuseppe Lococo - Andrea Pecoraro
I rifugiati e le altre persone bisognose di protezione internazionale Pag. 215

Daniela Di Capua
Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati Pag. 232

Maria Giovanna Fidone
Il sistema di protezione internazionale: diritti personali e sociali Pag. 236

Autori Pag. 251

PREFAZIONE

Nell'ambito di un concetto di "formazione continua", il nostro Assessorato ha avviato, dallo scorso anno, un ciclo triennale di corsi (2009-2011) pensati e realizzati anche in risposta alle istanze e alle richieste che sono state rappresentate dagli stessi operatori socio-sanitari. Per il secondo anno consecutivo abbiamo, inoltre, deciso di pubblicare un "quaderno formativo", dedicato stavolta al corso sull'immigrazione.

Una scelta questa, dettata da alcune considerazioni: innanzi tutto, si tratta del corso che, tra tanti, ha registrato la partecipazione più alta, si è tenuto in dieci diverse sedi di Roma e provincia, venendo a toccare così molti punti strategici del nostro territorio provinciale; è stato poi il percorso formativo che ha visto, per la prima volta, anche la partecipazione delle forze dell'ordine e delle forze di polizia e ha coinvolto tantissime professionalità che quotidianamente trattano la materia dell'immigrazione (penso a medici, assistenti sociali, psicologi, infermieri, insegnanti, forze di polizia municipale e operatori del terzo settore); inoltre, il corso ha dato la possibilità di mettere in rete tutti gli operatori che in ciascun distretto si occupano di tematiche legate all'immigrazione.

La scelta di questa pubblicazione è in linea con l'impegno e la sensibilità dimostrate, in questi anni, dalla Provincia di Roma sul tema degli immigrati, dell'integrazione e della multiculturalità. È vero, infatti, che il nostro paese vive e conosce una società che è in continua evoluzione e registriamo, quasi ogni giorno, cambiamenti che abbiamo il dovere, come istituzione, di conoscere, interpretare e intercettare. È da questo atteggiamento di apertura che il nostro Assessorato alle Politiche Sociali lavora e mette energie nel campo dell'integrazione e dell'immigrazione, non solo attraverso la realizzazione di percorsi formativi, ma anche con i bandi dei "piani provinciali per l'immigrazione", con eventi e iniziative di sensibilizzazione sul tema della cittadinanza, riconoscendo, in tal modo, le nuove istanze che arrivano dai cittadini.

Oggi, sicuramente, la popolazione degli immigrati rappresenta una componente strutturale della nostra comunità grazie alla quale siamo diventati un popolo più ricco, più grande ma anche più giusto.

Claudio CECCHINI
Assessore alle Politiche Sociali e per la Famiglia

INTRODUZIONE

Il presente quaderno formativo, secondo in ordine di pubblicazione, rappresenta la continuità dell'impegno che la Provincia di Roma si è data nel raccogliere in modo organico e funzionale i contributi ed il materiale didattico che hanno costituito i percorsi formativi realizzati, nella convinzione di fornire uno strumento di lavoro utile e stimolante a disposizione di tutti i professionisti che operano nel settore dei servizi sociali.

Nell'anno 2010 si è scelto di dedicare la pubblicazione al corso di aggiornamento per operatori sociali e sanitari sul tema "Immigrazione: aggiornamenti in ambito giuridico sociale", un percorso formativo che ha affrontato una tematica di grande attualità e che ha visto collaborare nella sua ideazione, progettazione e realizzazione, ciascuno per le proprie competenze, l'Ufficio Immigrazione e l'Ufficio di Direzione, Area della Formazione, del Dipartimento IX della Provincia di Roma .

Il percorso formativo realizzato ha inteso rispondere al bisogno di aggiornamento e di approfondimento della normativa vigente in materia di immigrazione e di tutela dei diritti del cittadino straniero espressi dal territorio, avvalendosi di docenti esperti del settore appartenenti a professionalità diverse, che hanno apportato il loro personale bagaglio di conoscenze e di esperienze. Nello stesso tempo ha voluto creare uno spazio privilegiato in cui operatori appartenenti ad ambiti diversi potessero confrontarsi sulla tematica, ripensare le prassi operative adottate dai propri servizi e dare avvio a rapporti diretti e di collaborazione .

Tale corso, infatti, in virtù della tematica affrontata, ha avuto la peculiarità di coinvolgere, oltre agli operatori di area socio sanitaria, tutti quei professionisti che a vario titolo si trovano ad interfacciarsi con la realtà dell'immigrazione. La presenza ed il contributo del personale docente della scuola, della polizia municipale, delle forze dell'ordine, degli uffici anagrafici e dei centri per l'impiego hanno ampliato lo spazio della conoscenza e del confronto e offerto al lavoro d' aula la ricchezza di una pluralità di prospettive che hanno consentito di esaminare in modo più efficace la tematica in esame.

Ne è scaturita una esperienza formativa articolata per la condivisione di saperi, prassi, esperienze, sperimentazioni, somma di tante variabili che si sono poi coniugate ed intrecciate in forme sempre diverse all'interno dei singoli percorsi realizzati a livello territoriale.

La raccolta e la diffusione del materiale del corso vuole essere l'offerta di uno strumento di lavoro per quanti, per professione, sono chiamati ad intervenire su una realtà in rapida e costante trasformazione come quella dell'immigrazione.

Dott.ssa Ornella CHERUBINI
Direttore del Dipartimento IX
Ufficio di Direzione

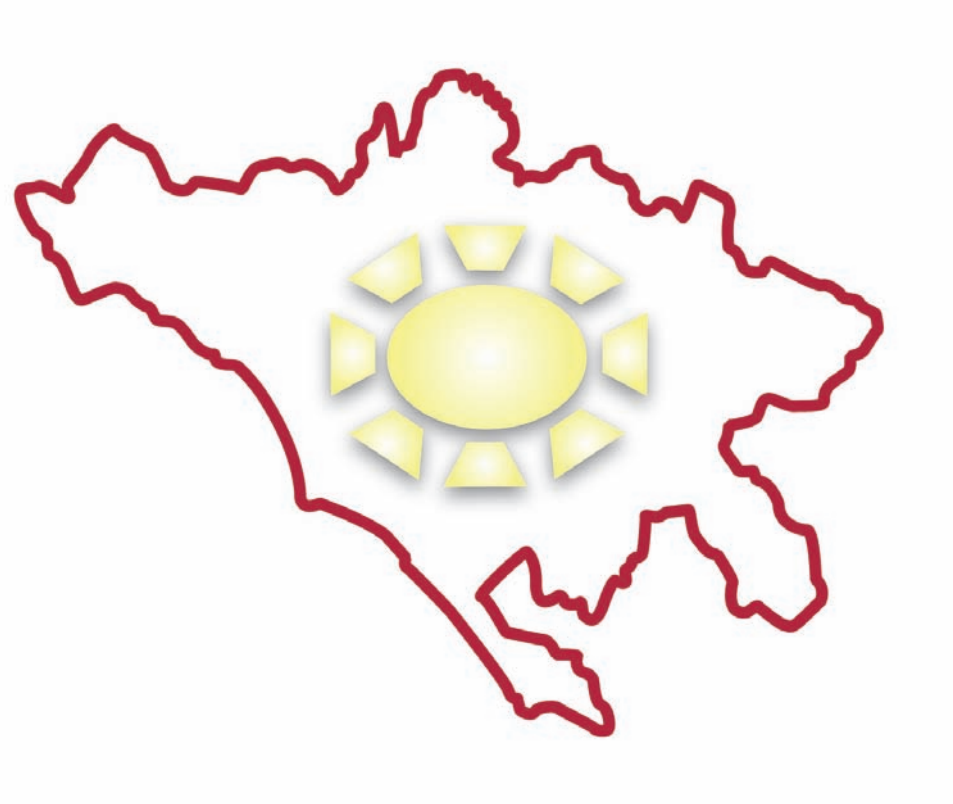
Il presente quaderno è stato elaborato a cura del Dipartimento IX - Servizi Sociali
Ufficio di Direzione "Pianificazione territoriale e sistema informativo"
Direttore: Dott.ssa Ornella Cherubini

Dott.ssa Marisa Persiani	Psicologa P.O.
Dott.ssa Rita Cutini	Assistente Sociale
Dott.ssa Monica Gaddini	Assistente Sociale
Dott.ssa Maria Paola Pacelli	Assistente Sociale
Sig. Carlo De Nardo	Istruttore Informatico

In collaborazione con il Servizio "Immigrazione e Emigrazione"
Dipartimento IX Servizio n. 1 - Dirigente: Dott.ssa Antonella Massimi

Dott.ssa Daniela Cardenia	Assistente Sociale P.O.
Dott.ssa Maria Laura Capitta	Assistente Sociale

Capitolo 1



Diritti fondamentali della persona alla luce della normativa vigente

1.1 Condizione giuridica dello straniero e diritti fondamentali

Paolo Morozzo della Rocca

Chi è straniero?

Chi è straniero? La risposta pare scontata: colui che non sia cittadino italiano. Tuttavia la recente storia politica italiana ed europea rendono oggi meno sicura di quel che si possa credere questa definizione. Alla domanda su chi sia straniero, in realtà, è oggi possibile rispondere in modi diversi, esistendo diverse categorie giuridiche di "stranieri", tra cui, in primo luogo, i nostri concittadini europei.

I nostri figli, soprattutto grazie al programma Erasmus, vivono normalmente un periodo dei loro studi in una università dell'Unione europea. Noi stessi visitiamo Praga, Madrid, Parigi o Francoforte allo stesso modo che se andassimo a Palermo: cioè con l'aereo e senza necessità di passaporto. A Palermo come a Francoforte possiamo spendere o guadagnare nella stessa moneta. Facciamo la spesa al mercato comprando prodotti che sono stati trattati e confezionati secondo regolamenti europei. Percorriamo autostrade i cui standard di sicurezza sono decisi a Bruxelles ...

L'Europa è, dunque, la nostra dimensione molto più di quello che siamo disposti a credere o pensare; ed è auspicabile che il processo di unificazione europea - oggi sicuramente in difficoltà – giunga a maggiori traguardi di coesione, consentendoci una adeguata interlocuzione con il resto del mondo.

A tutto questo corrisponde la costruzione, in senso tecnico-giuridico della cittadinanza europea. Si tratta, certamente, di una cittadinanza di "secondo grado", per la cui piena titolarità è previamente necessario possedere od avere acquisito la cittadinanza nazionale di un paese membro. Tuttavia essere cittadino europeo attribuisce un insieme sempre più rilevante di diritti e libertà, collocando il soggetto in uno status di diritto pubblico molto simile allo *status civitatis*.

Alla cittadinanza (politica) europea si accompagna inoltre - ormai da anni, seppure con ancora maggior fatica - la "cittadinanza civica europea", locuzione con la quale è operata nell'insieme dei "non europei" una distinzione interna abbastanza pregnante tra coloro che, pur essendo cittadini di un paese terzo, godono però dello status di residenti di lungo periodo in un paese membro e tutti gli altri. Al riguardo è da segnalare l'esistenza di proposte di direttiva che intendono

rafforzare la cittadinanza civica dei non europei consentendo al lungo residente cittadino di un paese terzo di conservare tale status privilegiato sull'intero spazio dell'Unione, cioè con piena libertà di circolazione e di stabilimento, anche per motivi di lavoro, senza più essere vincolato ad autorizzazioni nazionali. Quando tali proposte verranno approvate, l'operaio specializzato senegalese della Brianza potrà recarsi liberamente in Polonia come in Germania, alle medesime condizioni di un operaio italiano, ove ritenga che le condizioni di lavoro, di reddito o di abitazione siano migliori in quelle regioni d'Europa, o nel caso in cui il mercato italiano non sia più in grado di rispondere alla sua domanda di lavoro, od infine, se ritenga che la nazionalità senegalese ed il colore della pelle costituiscano altrove un minore ostacolo all'inclusione sociale e alla cittadinanza per sé e per i propri figli[1].

A fronte di questo processo di ridefinizione dell'essere cittadini europei si comprende perché, nell'ottica del legislatore nazionale, la definizione di straniero sia divenuto un concetto "a geometria variabile", il cui significato va esattamente inteso non per ciò che la parola in se stessa esprime, ma in base al corpus normativo all'interno del quale essa trova utilizzo.

Ecco allora che quando leggiamo la Costituzione o i codici – cioè le norme di carattere generale e non settoriale – la parola "straniero" significa, normalmente, "non italiano" mentre quando leggiamo una normativa di settore dedicata all'immigrazione la medesima parola comprende, selettivamente, solo i cittadini di paesi non aderenti all'Unione (o, in alcuni casi, non aderenti agli accordi di Schengen).

In particolare, ai sensi del diritto dell'immigrazione, la nozione di straniero è espressamente riferita, dall'art.1, co.1 del D.lgs 286/1998 (testo unico delle norme sull'immigrazione) ai "*cittadini di Stati non*

[1] Una certa frequenza di abbandoni dell'Italia da parte dei cittadini stranieri più inseriti sul piano lavorativo, ma insoddisfatti per le scarse prospettive di inclusione sociale e di mobilità sociale è già in atto, con flussi (limitati ovviamente dalle scarse possibilità offerte dalla legge) soprattutto verso Francia, Inghilterra e Germania. La fotografia dell'Italia, su questo aspetto, è abbastanza impietosa. Si consideri, ad esempio, che secondo i dati ad oggi disponibili l'Italia occupa la ventesima posizione, nell'Europa dei 27, riguardo agli indici di naturalizzazione della popolazione straniera residente. Il dato non appare però nella sua oggettiva significatività se non si considerano le maggiori similitudini dell'Italia con paesi come la Francia, l'Austria, la Spagna, il Belgio, la Germania o la stessa Gran Bretagna (tutti con più alte percentuali di naturalizzazione), risultando forse per noi meno emblematico il confronto, pur utile, con paesi come la Slovenia, la Romania, la Lettonia, la Lituania ed altri ancora, la cui storia immigratoria è segnata da dinamiche, numeri e tempi non confrontabili con i nostri, nemmeno su scala. Dati più precisi, al riguardo, sono reperibili su **Caritas/Migrantes**, *Immigrazione. Dossier Statistico 2009*, Pomezia, 2009, p. 32

appartenenti all'Unione europea e agli apolidi". Solo ad essi dovrebbe dunque trovare applicazione la disciplina contenuta nel testo unico.
Ai cittadini europei e ai loro familiari (non importa se comunitari o extracomunitari) si applica invece la normativa contenuta nel D.lgs 30/2007, che costituisce recepimento nel diritto nazionale della la Direttiva 2004/38/CE, sulla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, estensivamente applicabile, per esplicita disposizione contenuta all'art. 23 del D.lgs 30/2007, ma solo se più favorevole, anche ai familiari (comunitari od extracomunitari) del cittadino italiano, ai quali dunque potrebbe cumulativamente applicarsi anche la normativa in materia di coesione familiare contenuta nel testo unico sull'immigrazione quando quest'ultima sia più vantaggiosa, come confermato anche dall'art. 28 co. 2 del testo unico sull'immigrazione.
Se dunque alla domanda "chi è straniero?" possiamo ancora rispondere "chi non è italiano", tuttavia l'essere stranieri non indica un unico status tratto in negativo dallo status civitatis, ma rimanda piuttosto ai diversi status di cittadino europeo, di familiare non europeo di cittadino europeo, di lungo-residente europeo e finalmente di straniero appartenente ad un paese non europeo, come tale sottoposto al diritto dell'immigrazione, salve però le più specifiche discipline previste per i rifugiati, i richiedenti la protezione internazionale e gli apolidi.
L'enorme incidenza che l'appartenenza ai diversi status dei "non italiani" esplica, in particolare, sulla titolarità dei diritti sociali e del diritto di soggiorno, fa sì che l'operatore debba fare grande attenzione ad essi: la condizione giuridica di un tunisino sposato con una romena è infatti molto diversa da quella di un suo connazionale sposato con una donna marocchina; la condizione giuridica di un rom apolide è diversa da quella di un rom romeno ed anche da quella di un rom che sia fratello di un altro rom naturalizzatosi italiano, ma tutte e tre queste posizioni sono certamente migliori di quella che caratterizza un rom ucraino o moldavo.

Chi sono gli stranieri regolarmente soggiornanti?
La regolarità o meno del soggiorno in Italia non costituisce uno status, ma è comunque una posizione giuridica soggettiva di grande rilievo. Tanto più che oggi la presenza irregolare sul territorio italiano costituisce di per se stessa un reato.

È dunque importante chiarire in cosa consistano le due simmetriche nozioni di regolarità oppure irregolarità del soggiorno, evitando la semplificazione amministrativo-burocratica che individua la regolarità nel possesso materiale del permesso di soggiorno, il quale invece è solo un documento rilasciato dall'amministrazione per certificare tale regolarità, senza però coincidere con essa.
Di fatto, il cattivo funzionamento della macchina burocratica impedisce a molti stranieri regolarmente soggiornanti di detenere materialmente il permesso di soggiorno per una gran parte del tempo in cui risiedono legittimamente nel nostro paese. Ma anche se la macchina burocratica fosse perfetta, fare coincidere la regolarità del soggiorno con il suo attestato amministrativo sarebbe un errore imperdonabile.
Lo stesso Ministero dell'interno, con una serie di circolari è intervenuto indicando una serie di situazioni nelle quali la regolarità del soggiorno può considerarsi sufficientemente accertata anche in mancanza del permesso di soggiorno, specie ai fini dell'iscrizione anagrafica, che è la porta di accesso a molti dei diritti di cittadinanza sociale.
È questo, ad esempio, il caso dello straniero che attenda il compiersi della pratica del rinnovo del permesso di soggiorno[2]; quello dello straniero che ha richiesto il primo permesso di soggiorno ed è in attesa del rilascio, avendo però nel passaporto il visto di ingresso per motivi di lavoro o quello per ricongiungimento o coesione familiare[3].
È questo il caso, anche, dei detenuti stranieri in attesa di giudizio o già sottoposti all'esecuzione della pena, per i quali il Ministero dell'interno, pur con alcune eccezioni forse discutibili, ha giustamente ritenuto che il provvedimento giudiziale che ne dispone la detenzione prenda luogo dell'autorizzazione amministrativa al soggiorno, assorbendone gli effetti anche quanto al diritto di residenza anagrafica[4].
Più in generale riterrei che debba essere definito come soggetto regolarmente soggiornante ogni straniero che, a prescindere dal possesso o meno del permesso di soggiorno rilasciabile dal Ministero dell'interno, si trovi in una condizione oggettiva di non espellibilità dal territorio nazionale. È questo il caso degli stranieri che abbiano

[2] Direttiva Ministero dell'interno – prot. 11050/M(8) - del 5 agosto 2006, intesa a mitigare gli effetti perversi derivanti dai lunghi tempi necessari per completare il procedimento di rinnovo dei permessi scaduti.
[3] Cfr. la direttiva del Ministro dell'interno del 20 febbraio 2007 e la circolare del Ministero dell'interno – Direzione Centrale dei Servizi Demografici - n. 16 del 2 aprile 2007.
[4] Circolare 19.4.2005 Min. Interno. Dip. Affari interni e Territoriali. Direz. Centrale per i Servizi Demografici, in Gli stranieri 4/2005, 367 s., cui non sempre corrispondono le indicazioni contenute nelle faq di www.interno.it

ottenuto dal giudice una sentenza di accertamento del loro diritto di soggiorno, oppure dell'illegittimità del provvedimento amministrativo di diniego del permesso di soggiorno o del suo rinnovo; o che abbiano chiesto ed ottenuto la sospensiva in via giudiziale del provvedimento di diniego del diritto al soggiorno; che abbiano ottenuto una esplicita autorizzazione al soggiorno per via giudiziaria, come nel caso previsto dall'art.31, co.3 del testo unico sull'immigrazione.
La lista dei "casi particolari" di regolarità del soggiorno pur senza il possesso del permesso di soggiorno potrebbe ancora continuare, comprendendo anche i casi di regolarità del soggiorno acquisibili con il mutare delle precedenti condizioni di irregolarità. Penso all'aggravamento delle condizioni di salute (ma non solo) dello straniero irregolarmente soggiornante, talvolta rimediabile con una richiesta di permesso di soggiorno per motivi umanitari[5]; od al caso dello straniero che presenti una richiesta di riconoscimento dell'apolidia; al caso dello straniero che, dopo essere stato irregolarmente soggiornante, divenga familiare di un cittadino europeo, non necessariamente mediante il matrimonio; e ad altri casi ancora.

Diritti fondamentali e principio di reciprocità

A prescindere dal suo specifico status di appartenenza o dalla migliore o peggiore condizione giuridica di soggiorno, lo straniero è comunque titolare dei diritti fondamentali della persona umana, anche quando si trovi in Italia senza essere autorizzato al soggiorno (straniero irregolare o clandestino).
In tal senso deve essere letto l'art. 2 della Costituzione: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."
La lettura da parte dei giudici – ed in primis da parte della Corte costituzionale – dell'art. 2 della Costituzione ha fortemente inciso sull'efficacia di una norma del nostro ordinamento giuridico, che riguarda in modo decisivo gli stranieri.
Mi riferisco all'art. 16 delle "Disposizioni sulla legge in generale" (una

[5] Ai sensi dell'art.11, co.1, lett. c-ter, ultima parte, sottoposta ad un'applicazione molto selettiva da parte dell'Amministrazione e dunque utilizzabile con profitto nei casi di più evidente gravità delle condizioni personali (in genere di salute) dello straniero.

sezione di norme collocate ad introduzione del codice civile – per questo motivo comunemente chiamate "preleggi" - aventi efficacia di legge ordinaria).

L'art. 16 è rubricato, significativamente, al "Trattamento dello straniero"; e afferma: "Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali"[6].

I giudici della Consulta hanno in particolare affermato (sin dagli anni '60) che l'art. 16 delle preleggi, contenesse alcuni profili non conciliabili con i precetti costituzionali – ed in primis l'art. 2 - emendabili però attraverso la limitazione in via interpretativa dell'efficacia del principio di reciprocità ivi contenuto[7].

Sono stati dunque esclusi dal suo ambito applicativo i diritti inviolabili, che l'art. 2 della Costituzione riconosce a chiunque, senza distinzione tra cittadino e straniero; ed anche riguardo ai diritti civili, il trattamento differenziato tra straniero e cittadino è stato considerato legittimo e non violativo del principio di eguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione, solo se lo si possa considerare ragionevole[8].

La soluzione raggiunta dalla giurisprudenza costituzionale, per quanto in astratto chiara e condivisibile, ha suscitato però molti problemi interpretativi nella pratica, perché la categoria dei diritti inviolabili – al pari di categorie usate spesso impropriamente con senso di equivalenza, come quella di "diritti umani" o di "diritti fondamentali" - non corrisponde ad una elencazione di posizioni precisamente determinata ed indiscutibile.

È così accaduto che i giudici ordinari abbiano talvolta ritenuto di non trovarsi di fronte a diritti costituzionalmente protetti perché inviolabili o fondamentali, nonostante fosse facilmente intuibile il contrario, applicando molto discutibilmente il principio di reciprocità[9].

Giova, a questo punto, ricordare che, oggi, il d.lg. n. 286 del 25 luglio

[6] La disposizione è ampiamente commentata da **Bonini R.**, *Il principio di reciprocità*, in **Morozzo della Rocca P.**, *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, 411 ss.

[7] Cfr. C. Cost., 23.3.1968, n. 11.

[8] L'art. 3 Cost., infatti, non esclude la legittimità di trattamenti differenziati che rispondano ad un criterio di ragionevolezza

[9] Cfr. Trib. Padova, 5.7.2000, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2001, 660, che esclude che il danno biologico attenga a posizioni inerenti a diritti inviolabili dell'uomo protetti dalla Costituzione. Cfr. Trib.. Bari, 31.5.1984, in *Riv.Dir Proc Priv.*, 1986, 114, per una "tragica" applicazione dell'art. 16 delle preleggi. Nella fattispecie il tribunale ha negato ad un cittadino del Burundi il diritto ad integrazioni retributive, rivendicate a titolo di "mensilità supplementari, ferie ed indennità di anzianità", non avendo, lo stesso, fornito la prova che in Burundi un cittadino italiano avrebbe goduto di identici diritti.

1998[10] (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ha in gran parte superato il principio di reciprocità sancito dall'art 16 delle preleggi.

L'art. 2, 2° co., del t.u., infatti, afferma che "*lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione*".

Viene quindi positivizzato dal legislatore il principio per cui i cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti non sottostanno ad alcuna condizione di reciprocità nel godimento dei diritti civili, salvo che la stessa sia richiesta dal t.u. o da convenzioni internazionali[11].

L'accertamento della sussistenza del principio di reciprocità, da regola che era, diviene così eccezione, aprendo tra l'altro le porte dell'ordinamento giuridico ad una più vasta libertà di negoziazione degli stessi cittadini italiani con i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, con mutuo vantaggio; come dimostra, tra l'altro, la vitalità altrimenti insperabile del mercato immobiliare di fascia bassa, costituito in Italia da molte vecchie abitazioni vendute a cittadini stranieri dagli originari proprietari/utilizzatori ormai collocatisi in edifici più moderni e confortevoli.

L'art. 2 del testo unico sull'immigrazione contiene, inoltre, una preziosa conferma, a livello normativo, della limitata efficacia della condizione di reciprocità anche nei riguardi degli stranieri irregolarmente soggiornanti.

È infatti disposto, al 1° co., 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*".

I diritti fondamentali e inviolabili della persona umana sono riconosciuti a chiunque, senza distinzione tra cittadino e straniero, ma soprattutto senza distinzione tra straniero regolarmente soggiornante nel territorio

[10] Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18.8.1998.

[11] Cfr. TAR Lombardia, sez. Brescia, ordinanza 25.2.2005, in *Gli stranieri*, 2005, 222, secondo il quale deve essere sospesa, perché illegittima, la delibera della Giunta comunale di Chiari che impone al cittadino straniero, regolarmente residente di dimostrare l'esistenza della condizione di reciprocità, nell'assegnazione di alloggi di edilizia popolare.

dello Stato e straniero c.d. "illegale".
Si tratta di una enunciazione di primaria importanza, che supera il tradizionale discrimen tra cittadino e straniero nella prospettiva universale dei diritti della persona, sebbene dopo molti anni rispetto all'entrata in vigore della Costituzione e all'adesione dell'Italia ad accordi internazionali consacranti l'importanza dei diritti fondamentali e dopo numerose sentenze della giurisprudenza sia ordinaria che costituzionale[12].
Basti ricordare la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948 e la Convenzione Europea sui diritti e le libertà fondamentali[13] firmata a Roma il 4 novembre del 1950.
Emblematici sono l'art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che riconosce i diritti e le libertà da essa consacrati ad ogni individuo, senza alcuna distinzione, compresa quella derivante dal territorio a cui il soggetto appartiene e l'art. 14 della Convenzione Europea sui diritti e le libertà fondamentali, che garantisce il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali senza nessuna discriminazione, compresa quella derivante dall'origine nazionale o sociale della persona.
Anche recentemente la Consulta ha riaffermato che la condizione dello straniero, nel quadro dei valori costituzionali, non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando coinvolge i diritti inviolabili dell'uomo[14].
L'orientamento del Giudice delle leggi non è reso del tutto superfluo dalla sua sostanziale acquisizione in termini normativi ad opera dell'articolo, 1° co. del testo unico sull'immigrazione. Infatti, mentre il legislatore afferma in modo inequivocabile che la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo è garantita anche allo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale od alla frontiera, la giurisprudenza della Corte costituzionale estende invece l'inoperatività del principio di reciprocità anche riguardo agli stranieri non presenti in Italia, ovunque essi dimorino, quando ciò comprometta il godimento o l'esercizio di un diritto fondamentale.

---

[12] Cfr. C. Cost., 21.6.1979, n. 54; C. Cost., 62/1994.
[13] La Convenzione è resa esecutiva in Italia dalla l. 4.8.1955, n. 848. La versione ufficiale è stata pubblicata, in lingua francese ed inglese, nella *Gazzetta Ufficiale* del 24.9.1955.
[14] Cfr. C. Cost., 2.12.2005, n. 432. La Corte, invece, ritiene legittima l'introduzione da parte del legislatore di norme applicabili solo in favore di chi sia in possesso di determinati requisiti (nella fattispecie, la cittadinanza), laddove non si comprometta l'esercizio dei diritti fondamentali.

Vero è, piuttosto, che la clausola di salvaguardia dei diritti fondamentali incontra non poche difficoltà sul piano delle prassi osservate e delle decisioni rese nel merito. Difficoltà riguardanti sia gli stranieri soggiornanti di fatto in Italia (non in regola con le norme sull'immigrazione o comunque privi del permesso di soggiorno), sia – ed ancor di più – gli stranieri residenti all'estero (familiari, ad esempio, di stranieri soggiornanti in Italia).
Dobbiamo però chiederci se la recente introduzione del reato di clandestinità non rimetta in discussione – se non sul piano formale, su quello ben più importante della prassi – l'acquisizione della titolarità dei diritti fondamentali in capo agli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia.
Il tema, coinvolge, ovviamente, più che i diritti dell'habeas corpus (tutti collegati a specifiche garanzie costituzionali difficilmente eliminabili o eludibili), la cosiddetta seconda generazione dei diritti umani, quella dei diritti sociali.

Una riforma dannosa

Introdotto dalla legge 15 luglio 2009, n.94, con l'inserimento del nuovo art.10 bis nel testo unico delle norme sull'immigrazione, il nuovo reato di presenza irregolare (impropriamente definito, anche nel linguaggio mediatico, come reato di clandestinità) costituisce l'architrave ideologico delle recenti riforme in materia di immigrazione, tutte titolate alla sicurezza, eppure fortemente dedicate alla riforma complessiva della condizione giuridica dello straniero.
In effetti la norma rappresenta, più di tutte le altre, lo "spirito" avverso e aggressivo dell'attuale (e forse ancora incompiuto) disegno riformatore; e non solo a motivo dei suoi effetti giuridici diretti (costituiti dalla lieve sanzione penale e dalla previsione dell'espulsione come sanzione sostitutiva), quanto per quelli ulteriormente propagati dalla norma penale sulla più complessiva condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante, oggi riposizionato in un più oscuro e profondo cono d'ombra che ne muta radicalmente le prospettive di vita, con conseguenze negative, credo, anche per la società nella quale è ora, più di ieri, costretto a nascondersi.
La svolta, evidentemente, sta nel fatto che l'imputabilità penale, sin qui limitata al momento in cui lo straniero si sottragga all'ordine

dell'autorità amministrativa di lasciare il territorio nazionale, viene ora anticipata al momento stesso in cui vi soggiorni senza esserne autorizzato. Vengono così a coincidere, salvo il ricorrere di cause di giustificazione, irregolarità amministrativa del soggiorno e illiceità penale. Ed è questa l'evidente ragione per la quale l'effetto della nuova disposizione sarà dirompente; ben al di là della sanzione specificamente prevista[15].

Ciò che più conta è infatti che, d'ora in poi, gli stranieri irregolarmente soggiornanti dovranno comportarsi in tutto e per tutto alla stessa stregua dei latitanti, dando compiuta effettività nella loro vita quotidiana al quadro normativo già avviato con l'introduzione dell'aggravante soggettiva della irregolarità del soggiorno di cui all'art.61, co.1, n.11 bis cod.pen., ad opera della legge 125/2008, di recente dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi a motivo dell'assenza di una connessione ragionevole tra la condizione di irregolarità del soggiorno e la natura del reato commesso, dato che nella fattispecie ora cancellata dalla Consulta ricadeva qualunque tipo di illecito penale[16].

Va incorniciato sullo sfondo di questo nuovo e deprimente paesaggio normativo anche l'art.1, co. 20 della legge n. 94/2009, che impone ai fornitori di servizi di trasferimento monetario l'acquisizione, oltre che del documento di identità, del permesso di soggiorno del richiedente il servizio, con obbligo di conservazione per dieci anni e di segnalazione alla polizia entro dodici ore dello straniero che non ne sia in possesso. La disposizione parrebbe voler perseguire il fine dell'identificazione degli stranieri in condizione di irregolarità che si rivolgono al gestore di un servizio di trasferimento elettronico di denaro, i quali, in realtà, già oggi accedono al servizio solo esibendo un valido documento di identità che ne consente sia l'identificazione sia il controllo in via telematica sulla regolarità del soggiorno da parte degli agenti di polizia. Ma il vero effetto della nuova disposizione sarà invece quello di scoraggiare

[15] Per una più puntuale esegesi rinvio alla lettura di **Renoldi C.**, Le principali modifiche alle norme penali in materia di immigrazione, in **Morozzo della Rocca P.**, *Immigrazione e cittadinanza, Agg.* Torino, 2009, 22 ss.

[16] Corte cost., 8.7.2010, n. 249, di cui la massima recita: "È dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 11 bis, del codice penale, introdotto dalla legge 125/2008, che prevede la circostanza aggravante specifica dello straniero che abbia commesso un qualsiasi reato trovandosi illegalmente sul territorio nazionale. Una tale presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, che si riflette sul trattamento sanzionatorio di qualunque violazione della legge penale da lui posta in essere, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. In via consequenziale, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice.»".

l'utilizzo di qualsiasi circuito legale di trasferimento internazionale di denaro da parte degli stranieri che non posseggono il documento attestante l'autorizzazione al soggiorno. Essi, impossibilitati, o meglio intimoriti, nell'uso dei servizi legali di trasferimento di denaro, si troveranno indotti a sollecitarne di illegali, ad intero ed esclusivo beneficio delle organizzazioni criminali presenti sul territorio, le quali ne trarranno un'occasione nuova di speculazione, una possibilità di riciclaggio di denaro e nuove occasioni per esercitare influenza o potere sulle fasce più marginali della popolazione immigrata di fatto soggiornante in Italia.
Ecco, dunque, con quanta efficacia un disegno normativo può tracciare il percorso esistenziale che conduce dalla irregolarità alla latitanza, e poi dalla latitanza alla devianza, logica conseguenza sociale di una politica del diritto penale astiosa e irrealistica.
Lo scopo di queste brevi righe è quello di annotare, seppure in via esemplificativa e certo non esaustiva, alcuni tratti salienti di questa nuova condizione di latitanza; e dunque gli eventuali vantaggi (nessuno, a mio parere) ed i molti svantaggi che essa comporta, anche in ordine al dichiarato duplice obiettivo di scoraggiare l'immigrazione irregolare e assicurare per questa via una maggiore sicurezza ai cittadini.

Ospedali e ambulatori: tutto come prima, ma con più timore

La breve rassegna può forse iniziare con un'annotazione di cauta e residuale rassicurazione, almeno riguardo alla preservazione del diritto fondamentale alla salute. Da più parti ci si era infatti chiesti, a fronte della rinunzia da parte del legislatore a modificare il testo dell'art.35, co.5 del testo unico sull'immigrazione, se l'introduzione della figura del "reato di presenza irregolare" fosse comunque da sola sufficiente a determinare, se non l'obbligo, la facoltà di denuncia all'autorità di polizia o giudiziaria degli stranieri irregolarmente soggiornanti che chiedano di essere curati presso un presidio sanitario.
La risposta data a tale interrogativo è stata generalmente – ed esattamente – negativa.
L'art. 35, co. 5 del testo unico sull'immigrazione costituisce, infatti, norma dotata di valenza penale indiretta, in quanto per un verso pone un divieto di segnalazione sanzionato in via amministrativa, e per altro verso rende inconfigurabile l'illecito penale in capo al personale della

struttura sanitaria che ometta di denunciare la clandestinità dell'utente. Detta norma, sebbene immodificata rispetto al testo originario del D.lgs 286/1998, vanta infatti una condizione di "contemporaneità giuridica" rispetto alla più recente figura del reato di presenza irregolare, dato che quest'ultimo ha trovato sede nel medesimo D.lgs 286/1998, all'art. 10 bis. Perde dunque il suo formale fondamento l'illazione secondo la quale la nuova figura di reato, essendo prevista in una legge successiva ed incompatibile (la 94/2009) avrebbe avuto efficacia implicitamente abrogante del disposto di cui all'art.35, co.5 del testo unico sull'immigrazione. Effetti abroganti comunque esclusi anche in ragione del rapporto di specialità che comunque connette l'eccezione di cui all'art.35, co.5 rispetto all'obbligo di denuncia genericamente previsto per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza di un reato, ai sensi dell'art. 361 e art. 362 cod. pen..

Tali deduzioni possono essere ripetute anche riguardo all'art.365 cod. pen. dal quale vengono anzi ulteriormente rafforzate in termini logici. Come è noto, l'art. 365 cod. pen. disciplina l'obbligo di referto disponendo che coloro i quali, nell'esercizio di una professione sanitaria, hanno prestato la propria assistenza in casi che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio, devono riferirne senza ritardo all'autorità competente. La stessa norma dispone però che tale obbligo è escluso quando il referto esponga la persona assistita a procedimento penale.

Per quanto l'art. 365 c.p. abbia di mira situazioni di reato ben diverse, non v'è dubbio che esso si applicherebbe anche al clandestino bisognoso di cure. Né varrebbe a porne in dubbio l'applicazione la qualificazione della irregolare presenza come reato contravvenzionale e dunque non come delitto. La regola di stretta interpretazione e di tassatività delle norme penali va letta, infatti, a beneficio del soggetto e non a suo detrimento; vale dunque la considerazione che per l'una come per l'altra qualifica di illecito v'è una sostanziale ed evidente unicità del problema, che il legislatore penale ha inteso regolare a protezione di un diritto fondamentale del reo, nonché della pubblica salute; sicché la nuova figura di reato di cui all'art.10 bis del testo unico sull'immigrazione, oltre a non compromettere il normale divieto di segnalazione di cui all'art. 35, co. 5 del medesimo testo unico, potrebbe addirittura condurre ad una riduzione ulteriore delle ipotesi di obbligo di segnalazione derivanti a loro volta da "obbligo di referto".

In conclusione, la lettura sistematica delle norme penali riguardanti la sottoposizione alle cure di stranieri non in regola con le norme sul soggiorno porta a confermare il divieto, per tutto il personale della struttura sanitaria, di segnalazione all'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza. Divieto non sanzionato penalmente ma, in ipotesi, suscettibile di essere presidiato in via disciplinare nel caso in cui tale denuncia venga ugualmente fatta dal personale sanitario in spregio alla disposizione di cui all'art. 35, co. 5.
Se a queste conclusioni conduce l'interpretazione sistematica delle norme di legge, diversa è tuttavia la percezione diffusasi tra gli utenti stranieri e talvolta tra gli stessi operatori sanitari.
Già durante il dibattito parlamentare si è avuta notizia di condotte del tutto illegittime ai danni di stranieri che avevano richiesto di essere curati in strutture sanitarie pubbliche; e si è diffuso tra gli immigrati irregolari il timore che recarsi presso un ospedale o un pronto soccorso potesse metterli in pericolo. È emblematico il caso, commentato sulla stampa, di Vira Orlova, da diversi anni impiegata in nero come badante, morta alla vigilia del suo quarantesimo compleanno per un'emorragia che aveva cercato di fermare da sola, senza chiedere aiuto, per paura di finire in ospedale ed essere denunciata, dato che sperava in un'imminente regolarizzazione. L'hanno trovata, la mattina dopo il decesso, accanto ad una bacinella dove aveva raccolto il proprio sangue per evitare di sporcare l'appartamento dove accudiva una persona anziana[17].

Gravidanze e atti di stato civile: non cambia nulla (a parte il matrimonio) ma attorno tutto è diverso

Ai sensi del nuovo testo dell'art. 6 del testo unico, così come modificato dal cosiddetto "pacchetto sicurezza" (art. 1, 22° co., lett. g) lo straniero che intenda ottenere da una pubblica amministrazione il rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di suo interesse comunque denominati dovrà esibire il permesso di soggiorno. Fanno espressa eccezione a tale regola – oltre l'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 del testo unico e quelle scolastiche obbligatorie[18], solo i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo.

[17] Ne ricorda la triste vicenda Cesare Fiumi, sul *Corriere della Sera, magazine*, del 17.9.2009.
[18] Su cui, rispettivamente, **Olivani P.** e **Panizzut D.**, *Diritto alla salute e interventi socio-sanitari*, nonché **Codini**, *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in **Morozzo della Rocca P.**, *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, 425 ss.

Rispetto alla sua precedente formulazione, l'articolo 6 cancella i due importanti riferimenti agli atti di stato civile e all'accesso ai pubblici servizi, in ragione dei quali sino ad ora, per espresso dettato del legislatore, non era dunque richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno.
È molto probabile che il legislatore, espungendo il riferimento agli atti di stato civile dal testo dell'articolo, intendesse raggiungere un solo obiettivo: impedire la celebrazione del matrimonio in Italia dello straniero non regolarmente residente, pur senza troppo badare ai gravi ed ulteriori effetti resi possibili da una così ermetica operazione.
Vero è che l'impedimento al matrimonio dello straniero irregolarmente presente risulta più visibilmente raggiunto con l'addizione all'art. 116 c.c. del requisito di possesso del "*documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano*", ma proprio l'evidenza riformatrice di tale disposizione, che intacca visibilmente l'area di esercizio del diritto fondamentale di libertà matrimoniale (ma ha almeno il merito di essere inequivoca), aveva probabilmente suggerito ai redattori del disegno di legge governativo di perseguire il medesimo obiettivo anche in questo secondo modo, al contempo più surrettizio ed indefinito, semplicemente cancellando il riferimento agli atti di stato civile tra quelle categorie di atti praticabili anche senza il permesso di soggiorno.
Peraltro, le contemporanee novelle dell'una e dell'altra disposizione potrebbero condurre ad una sommatoria di effetti. Per esempio, molti stranieri che non potranno coniugarsi col loro partner (a meno che non celebrino il matrimonio presso il consolato di cittadinanza di uno dei nubendi, o ricorrano, riempite talune condizioni, al matrimonio concordatario[19]) potrebbero nel frattempo non rinunciare ad avere figli. Di conseguenza i nuovi nati saranno figli naturali anziché figli legittimi, contraddicendo così il favor costituzionale per la famiglia fondata sul matrimonio.
Ma a questo punto la domanda che in molti si sono posti è se lo *status filiationis*, ai sensi del nuovo art. 6 del testo unico, può essere immediatamente riconosciuto ai figli degli stranieri privi di autorizzazione al soggiorno oppure se essi rischino di rimanere figli naturali non riconoscibili a causa dell'impedimento per i genitori irregolari di compiere atti ed ottenere provvedimenti da una qualsiasi pubblica amministrazione, posto che anche l'ufficiale di stato civile è

[19] In argomento, **Consorti P.**, *Pacchetto sicurezza e matrimonio concordatario*, in *Gli stranieri*, 2010, 2, 61 ss.

un pubblico funzionario.
Non potendo, nell'economia di questo intervento, approfondire il tema in esame, mi limito a segnalare come la stessa prassi dell'Amministrazione dell'interno sia fortemente orientata nel senso di assicurare la riconoscibilità del figlio naturale anche ai genitori privi di autorizzazione al soggiorno[20]. In tal senso, ad esempio, è una prima circolare del Ministero dell'interno, la n.19 del 7 agosto che, tra l'altro, dispone: "*per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita - dello stato civile) non devono essere esibiti documenti inerenti al soggiorno trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto*."
Non sembra tuttavia che le pur giuste direttive ministeriali su questo specifico tema potranno del tutto evitare il danno sociale creato dal combinato disposto dell'art.6 con altre due disposizioni: l'art. 10 *bis* del testo unico sull'immigrazione, introduttivo nel nostro ordinamento del reato di clandestinità; e l'art. 54, co. 5 *bis*, del d.lg. 18 agosto 2000 (ordinamento degli enti locali), recentemente introdotto da una precedente epifania del "pacchetto sicurezza", quella di cui alla l. 24 luglio 2008, n. 125.
È infatti evidente che, una volta introdotto il reato di irregolare presenza, la straniera priva di autorizzazione al soggiorno avrà timore di recarsi in ospedale a partorire, ma ancor più avrà timore di recarsi col proprio marito o compagno presso l'ufficiale di stato civile, a meno che non si introduca una norma di garanzia che faccia divieto a quest'ultimo di segnalare all'autorità di polizia la straniera e/o lo straniero presentatisi per la dichiarazione di nascita ed il contestuale riconoscimento. Allo stato, invece, non solo non è prevista per le attività di stato civile una norma analoga a quella che, ai sensi dell'art. 35, 5° co., del testo unico, impedisce di denunciare lo straniero irregolare che acceda ad una struttura sanitaria, ma addirittura in senso contrario potrebbe essere letto l'art. 54, co. 5 *bis*, del d.lg. 18 agosto 2000, che considera ormai prassi ordinaria la segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza o alla magistratura da parte del Sindaco dello straniero in condizione di irregolarità.
L'ordito normativo lascia inoltre prevedere, almeno per l'immediato futuro, il rischio di una riduzione di senso dell'art. 19, 2° co., lett. d),

[20] Sia però consentito il rinvio a **Morozzo della Rocca P.**, *Sull'accesso agli atti di stato civile dello straniero privo di autorizzazione al soggiorno*, in *Lo stato civile italiano*, 2009, 7, 493 ss.

del testo unico sull'immigrazione, con conseguente diminuzione delle richieste di permesso di soggiorno per gravidanza o maternità (le quali, almeno in teoria, implicherebbero l'autosegnalazione dei richiedenti circa la pregressa violazione dell'art.10 bis) ed un aumento sia delle interruzioni di gravidanza (legali o clandestine) sia delle nascite non assistite e non dichiarate dai genitori stranieri privi del permesso di soggiorno.

Personalmente, resto tuttavia convinto che sia nell'interesse della donna chiedere comunque il permesso di soggiorno per cure mediche in relazione allo stato di gravidanza e per i primi sei mesi dopo il parto. Infatti, là dove essa sia già stata espulsa dal territorio nazionale e non abbia ottemperato sarebbe già perseguibile penalmente ed è dunque di suo interesse mettere in luce un "giustificato motivo" all'inottemperanza dell'ordine di allontanamento dal territorio nazionale rimasto ineseguito.

Inoltre, sia che la donna abbia già ricevuto un provvedimento di espulsione, sia, a maggior ragione, se non lo ha ancora ricevuto, il possesso del permesso di soggiorno per cure mediche, soprattutto se questo si protragga per almeno un anno, può favorire pratiche del tutto legittime di regolarizzazione per motivi familiari, oltre che rendere possibile, eventualmente, la celebrazione del matrimonio in Italia e dunque il sorgere di una posizione di diritto familiare tutelabile.

Anche riguardo all'acceso al giudice minorile la condizione di irregolarità del soggiorno non deve essere vissuto, né dallo straniero né dai servizi che di lui si occupino, come un ostacolo insormontabile, ma caso mai come una condizione che richiede un approccio ragionato.

È evidente, al riguardo, che il minore straniero non è punibile – e neppure, a mio parere, imputabile - per il reato di immigrazione clandestina. Sul punto esiste, infatti, una giurisprudenza costante[21].

Vero è, però, che al giudice minorile rimarrebbe comunque l'obbligo di segnalare la notizia del reato di clandestinità quando venga a sapere che i familiari adulti del minore straniero di cui si occupa non hanno l'autorizzazione al soggiorno[22].

---

[21] Cfr., ad esempio, G.I.P. Trib. Min. Bari, decr. 11.12.2009, in Gli stranieri, 2010, 1, 189 ss.; G.I.P., Trib. Min. Emilia Romagna, 12.1. 2010, n.2175/2009. In dottrina: **Miazzi L.** e **Perin L.**, *Legge n.94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2009, 4, 194 s. ; **Bonetti P.**, *La proproga del trattenimento e i reati di ingresso o permanenza irregolare nel sistema del diritto degli stranieri: profili costituzionali e rapporti con la Direttiva comunitaria sui rimpatri*, *ivi*, 108 s.; **Giunta F.** e **Marzaduri E.**, *La nuova normativa sulla sicurezza pubblica*, Milano, 2009, 54 ss.

[22] Sembra essere questa l'opinione comune nei primi commentatori della norma. Cfr., per tutti, **Previati B.**, *Il reato di clandestinità: fattispecie 'irregolare' nel nostro sistema penale?*, in *Il giudice di pace*, 2009, 4, 351.

Ma al riguardo può osservarsi che il genitore od il familiare del minore che solleciti l'intervento del giudice minorile nel più dei casi chiede, implicitamente od esplicitamente, anche l'accertamento del diritto al soggiorno in Italia, anche solo in via provvisoria, per il figlio e per se stesso. In questo modo si realizza, dunque, non tanto un'interruzione dell'eventuale condizione di irregolarità del soggiorno, ma un tempo procedimentale di valutazione d tale condizione che potrebbe concludersi con l'affermazione della sua insussistenza originaria o sopravvenuta.

All'avvio del procedimento il procuratore od il giudice dei minori potrebbero dunque segnalare solo una notizia incompleta, comprensiva delle generalità degli interessati e del fatto che verrà valutata la loro posizione riguardo all'interesse del minore ed alla connessa opportunità del soggiorno in Italia dei suoi familiari.

È del resto logico immaginare che in questa fase non siano tanto la procura penale o l'autorità di polizia ad avere necessità di notizie riguardo alla posizione di soggiorno dei soggetti coinvolti nel procedimento minorile, quanto invece il giudice minorile ad avere bisogno dall'amministrazione dell'interno delle notizie riguardanti sia eventuali indagini o precedenti penali, sia la pregressa posizione amministrativa di soggiorno dei soggetti coinvolti; sicché è immaginabile che, con adeguata formula, venga segnalato alla polizia giudiziaria che - nell'interesse del minore e ai fini di valutare la consistenza giuridica del diritto o dell'obbligo di soggiorno dei soggetti interessati - è in corso di avvio un procedimento presso il giudice minorile, chiedendo di conoscere quali notizie di reato e quali altri procedimenti di competenza dell'autorità interpellata risultino riguardo ad essi.

Si noti il riferimento, nel periodo che precede, all'eventuale posizione di obbligo, oltre che di diritto, al soggiorno; riferimento motivato dal fatto che, una volta aperto un fascicolo civile minorile – e non penso, ovviamente, solo all'art.31, c.3, del testo unico – la presenza dell'adulto sul territorio nazionale non solo potrebbe darsi come provvisoriamente autorizzata o autorizzabile dal giudice, ma addirittura potrebbe rivelarsi illecito il suo contrario, configurandosi l'allontanamento dal paese come inadempimento dei doveri genitoriali o familiari, oppure come violazione dei provvedimenti *de potestate* ed infine come violazione delle disposizioni impartite dal giudice al fine di scrutinare l'effettiva capacità dei genitori di allevare ed educare la prole.

A questo punto, l'eventuale segnalazione dell'ipotesi di reato di presenza irregolare dovrebbe comunque essere fatta contestualmente alla notizia della pendenza di una istruttoria volta all'accertamento della necessità o meno della presenza dell'adulto in Italia assieme al minore; e quindi, in sostanza, avvisando della pregiudizialità del procedimento davanti al giudice minorile rispetto all'eventuale processo davanti al giudice di pace, che prevede invece la sanzione dell'espulsione in sostituzione della pena dell'ammenda.
Paradossalmente, l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di presenza irregolare potrebbe comportare, diffusamente, una maggiore attitudine dei giudici minorili ad anticipare già nella fase istruttoria provvedimenti che comportino almeno temporaneamente il soggiorno del soggetto adulto sul territorio nazionale perché adempia a prescrizioni impartite dal tribunale. Ciò accade, in particolare, riguardo alle richieste di autorizzazione al soggiorno nell'interesse del minore, di cui al già citato art.31, co.3 del testo unico. In tali casi l'immediata concessione dell'autorizzazione al soggiorno, essendo a fini meramente istruttori, sarà di durata esigua, ma sufficiente a consentire l'esame del fascicolo e lo svolgimento, da parte dei servizi territoriali, di tutte le azioni e prestazioni necessarie al trattamento del caso[23].

Accesso alla pubblica amministrazione e permesso di soggiorno
Ci si è chiesti spesso se la nuova fattispecie del reato di irregolare presenza possa interferire col normale svolgimento dei servizi pubblici, coinvolgendo nell'obbligo di segnalazione del reato il personale rientrante nella definizione di "incaricato di pubblico servizio".
Al riguardo è però necessario svolgere alcune precisazioni, la prima delle quali riguarda l'onere di esibizione dell'autorizzazione al soggiorno, nonché l'obbligo di richiederne esibizione al richiedente o addirittura all'utente.
L'art.6 del testo unico, già richiamato, dispone infatti che "*i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati*".
Non sono dunque riguardati dall'ambito di efficacia di tale disposizione

[23] In tal senso, **Villa L.**, in **Cottatellucci C.** e **Villa L.**, *Una sentenza che viene da lontano: la Corte di cassazione conferma l'applicazione dell'art.31 co.3 per tutelare nella sua integrità lo sviluppo psico-fisico dei minori stranieri*, in *Dir. imm.citt.*, 2010, 1, 109 ss.

gli atti di competenza di soggetti privati, ancorché erogatori di prestazioni o servizi in convenzione, purché a monte dell'attività del soggetto privato non vi sia un provvedimento della P.A. che imponga espressamente al privato convenzionato di selezionare i destinatari dell'attività svolta sulla base della regolarità del soggiorno, con l'onere di verificarla.
Nemmeno sembrano riguardati da detta disposizione gli uffici giudiziari, in quanto non riconducibili alla nozione di Pubblica Amministrazione, mentre la stessa Amministrazione ha dato segno di considerare esclusi dall'applicazione dell'art.6 i provvedimenti, le autorizzazioni e quant'altro competa all'Amministrazione degli istituti penitenziari nei riguardi dei detenuti e dei loro familiari, almeno riguardo a talune fattispecie[24].
Va poi osservato che l'onere di esibizione del permesso di soggiorno, con la sua pratica conseguenza del restringimento della capacità di azione della pubblica amministrazione ai soli stranieri regolarmente soggiornanti, riguarda solo i procedimenti finalizzati all'emissione di un provvedimento, non impedendo lo svolgimento di attività non provvedimentali come quelle di orientamento, di informazione, etc.
Inoltre, come è stato esattamente osservato, sono escluse dalla condizione del possesso dell'autorizzazione al soggiorno quelle attività provvedimentali che non siano strettamente finalizzate a soddisfare il solo interesse del richiedente, ma che invece obbediscano ad esigenze ed interessi di terzi o di natura collettiva.
Continua inoltre ad essere consentito l'utilizzo dei servizi pubblici senza necessità di esibire il permesso di soggiorno ogni qual volta ciò non richieda l'emanazione di un provvedimento *ad hoc* della Pubblica Amministrazione[25].

Sull'obbligo di segnalazione dello straniero irregolarmente soggiornante

Le considerazioni sin qui svolte - riguardo ai casi in cui lo straniero irregolarmente soggiornante può continuare ad accedere a pubblici servizi, richiedere provvedimenti alla pubblica amministrazione e agire

[24] Ministero di giustizia, D.A.P., circolare 21.12.2009, a termini della quale ai familiari stranieri in visita ai detenuti non deve essere richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno. Sull'ambito di applicazione dell'art.6, nuovo testo, cfr. **Bonetti P.**, *La proproga del trattenimento e i reati di ingresso o permanenza irregolare nel sistema del diritto degli stranieri: profili costituzionali e rapporti con la Direttiva comunitaria sui rimpatri* , in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2009, 4, 118 s.
[25] In tal senso, ancora, **Bonetti P.**, *La proroga*, cit., 119.

in giudizio per la tutela di propri diritti ed interessi – necessitano di un realistico confronto con il disposto di cui agli artt. art.361 e art.362 cod. pen., i quali sanzionano penalmente (ma, come vedremo debolmente) l'omessa o troppo ritardata denuncia all'autorità giudiziaria della notizia di reato del quale il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio vengano a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni[26]. È infatti evidente che l'obbligo gravante sull'assistente sociale di un ente pubblico, come sull'ufficiale di stato civile, sul direttore didattico e su ogni altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio di segnalare alla procura penale l'irregolarità del soggiorno dello straniero potrebbe gravemente ostacolare, se non in concreto impedire, la presa di contatto tra lo straniero ed il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio).

Rassicurante, ma non troppo, è la considerazione secondo cui là dove non è richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno non è neppure richiesto di conoscere la posizione amministrativa di soggiorno dell'utente o del richiedente straniero. Tale conoscenza sarà infatti molto spesso inevitabile o comunque probabile, sebbene non per questo accertabile in sede penale.

La mia impressione, però, è che gli artt. 361 e 362 cod. pen. diano luogo ad un precetto simbolico di valenza generale, da declinare di volta in volta nel suo concreto relazionarsi con le diverse situazioni, come dimostra il presidio sanzionatorio: ovvero una multa da 30 euro a 516 nei casi ordinari (non oltre i 103 euro per gli incaricati di un pubblico servizio) che diviene preoccupante solo nel caso in cui il soggetto colpevole dell'omissione sia un agente di polizia giudiziaria tenuto a fare rapporto della notizia di reato (in questo caso la pena è quella della reclusione fino ad un anno).

[26] Art.361 cod. pen. (Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale)
Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa.
Art. 362 cod. pen. (Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio)
L'incaricato di un pubblico servizio, che omette o ritarda di denunciare all'autorità indicata nell'articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del servizio, è punito con la multa fino a euro 103. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa, né si applica ai responsabili delle comunità terapeutiche socio-riabilitative per fatti commessi da persone tossicodipendenti affidate per l'esecuzione del programma definito da un servizio pubblico.

Più saggiamente, il legislatore francese per la medesima omissione, pur considerata dal codice di procedura penale, non prevede alcuna sanzione nei casi ordinari[27]. Ma è probabile che i due ordinamenti abbiano perseguito il medesimo intento di attribuire genericamente rilevanza penale ad una fattispecie molto astratta per poi risolversi a sanzionarla solo in determinati casi omettendo la sanzione già a livello normativo oppure, come nel caso italiano, immaginando sanzioni inutili da comminare, per le quali le procure ed i tribunali eviteranno di istruire il processo, pena la bancarotta.

Lo spauracchio dell'obbligo di denuncia è, dunque, nella normalità dei casi, una tigre di carta che non intimorisce, ma offre la possibilità di una giustificazione (facile, ma non necessariamente sufficiente) a chi voglia disfarsi di un'utenza non desiderata, intimorendo in un'atmosfera di inconcludente e dunque poco credibile minaccia chi invece, in ragione di una corretta formazione deontologica, voglia ugualmente occuparsene.

Al riguardo è realisticamente apprezzabile il richiamo di recente rivolto, dalla dottrina[28], ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio perché valutino piuttosto i risvolti penali dell'eventuale omissione, anziché dell'azione, specie alla luce degli artt. 328 (omissione di atti di ufficio)[29] e 593 (omissione di soccorso) [30] cod. pen.

Non può che apprezzarsi, dunque, la presa di posizione di alcuni ordini professionali –ad esempio quello degli assistenti sociali della Lombardia – che hanno deciso di non aprire procedimenti disciplinari a carico di loro iscritti che dovessero in un molto improbabile futuro essere condannati per il reato di omessa segnalazione, considerando l'insanabile contrasto tra la norma penale e la norma deontologica[31].

---

[27] Si veda l'art. 40 cod.proc.pen, sui cui **Gisti**, *Le mariage des étrangers*, 2009, 17.

[28] Così **Bonetti P.**, *La proroga*, cit., 119.

[29] Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

[30] Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un'altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all'autorità è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro. Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l'assistenza occorrente o di darne immediato avviso all'autorità. Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale, la pena è aumentata; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata.

[31] Si veda: **Ordine degli assistenti sociali Regione Lombardia**, *Documento finale del gruppo di lavoro immigrazione e globalizzazione* (a cura di) Floriano Fattizio, ottobre 2009.

Considerazioni su recenti "sanatorie" e sul trattamento penale del rapporto di lavoro con uno straniero irregolarmente soggiornante

Le recentissime riforme in materia di immigrazione, di cui il reato di presenza irregolare è forse il segno più eloquente, hanno creato nell'opinione pubblica e tra le stesse forze sociali coinvolte nella realtà dell'immigrazione un clima di maggior timore nel considerare i rapporti (di fatto continui) con gli stranieri irregolarmente soggiornanti nel nostro paese. Lo si è visto, in particolare, nel modo in cui i datori di lavoro hanno reagito alla possibilità, prevista dall'art.1-ter della legge n.179 del 4.8.2009, di sanare, ad ogni effetto penale e amministrativo, i rapporti di lavoro sommerso in essere almeno dal 1 aprile 2009, con lavoratori (stranieri o italiani) impiegati nel servizio alle famiglie come colf o come "badanti".

Molti datori di lavoro familiare hanno probabilmente avuto paura di autodenunciarsi, nonostante la promessa di uno scudo legale totale dalle possibili conseguenze dell'illecito commesso; altri, forse, hanno dovuto rinunciare alla domanda di emersione perché non raggiungevano la soglia del reddito di 20.000 euro (non richiesta, però, per l'emersione dei badanti); altri, ancora, non avevano interesse a regolarizzare un'assunzione i cui costi (stipendio e contributi) possono rimanere più bassi se il lavoratore è un clandestino più facilmente ricattabile e meno disposto a far valere i propri diritti.

Del resto, sebbene la chiamata all'emersione rivolta dal Governo ai datori di lavoro non sia stata del tutto inascoltata (con circa 300.000 domande di regolarizzazione e una significativa somma in contributi arretrati pervenuti alle casse INPS) essa si sta in effetti rivelando un fallimento sul piano della gestione delle domande pervenute, delle quali circa il 40% hanno ricevuto o stanno per ricevere una risposta di diniego per motivi ostativi che la stessa Amministrazione in alcuni casi aveva in precedenza affermato essere superabili (tra questi: l'esistenza di due o più espulsioni; la condanna per il reato di non ottemperanza al precedente ordine di espulsione; la mancanza del certificato di idoneità alloggiativa dell'abitazione occupata dal lavoratore in emersione; etc.).

È difficile comprendere perché l'Amministrazione abbia prima promosso una "sanatoria" per poi volutamente farla fallire. Tuttavia questo comportamento contraddittorio ha suscitato tali perplessità nella giustizia amministrativa da consigliare l'azione in giudizio degli atti di diniego via via che questi pervengano ai datori di lavoro interessati.

Si può infatti sperare che l'accumularsi del contenzioso – che ad oggi registra sia pronunce di rigetto che di accoglimento – possa indurre a maggiore ragionevolezza l'Esecutivo.
Quali sono i riscontri normativi della paura (talvolta superficialmente indotta o confermata da commercialisti, consulenti e legali di famiglia) che si è ora segnalata come una delle principali ragioni del relativo iniziale insuccesso della sanatoria (seguito poi dall'attuale *debacle* della sua gestione amministrativa)?
Al riguardo va osservato che la l. 24.7.2008, n.125, ha di recente inasprito, ma non certo stravolto, il trattamento penale del datore di lavoro che assuma uno straniero irregolarmente soggiornante[32]. Sicché oggi, ai sensi dell'art.22, co.12 del testo unico, "*il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno (…) ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato*" [33]. In virtù del richiamo operato dall'art. 24, 6° co, t.u., lo stesso tipo di sanzione è prevista anche nel caso in cui l'impiego del lavoratore irregolare avvenga nell'ambito di attività lavorative a carattere stagionale.
In passato una parte della giurisprudenza aveva ritenuto che l'assunzione di un solo straniero irregolare non integrasse la fattispecie incriminatrice di cui all'art.22[34], ma l'attuale orientamento, dopo che sul punto si è pronunciata la Cassazione, è invece nel senso opposto, ritenendo anche sanzionabile penalmente anche il datore di lavoro che abbia alle sue dipendenze un solo lavoratore irregolare[35].
Chi assume o mantiene un rapporto di impiego anche con un solo lavoratore straniero irregolarmente soggiornante, non importa se in fabbrica o a casa, commette dunque il reato di cui all'art. 22, co. 5; ma ne commette forse uno ben più grave se ne trae un profitto ingiusto come potrebbe essere, ad esempio, il non avere rispettato le soglie stipendiali previste per la qualifica svolta. Al riguardo, infatti, parrebbe applicabile la diversa e più grave fattispecie di cui all'art. 12, co. 5, del

[32] Sul punto **Cognini P.**, La disciplina dell'ingresso e del soggiorno per lavoro, in **Morozzo della Rocca P.**, *Immigrazione*, cit., 48 ss.
[33] In precedenza, l'illecito di cui all' art. 22, 12° co., t.u. integrava invece un reato di natura contravvenzionale, punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato.
[34] Così Trib. Treviso, sez. di Conegliano, 19.5.2004, n. 193, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza,* n. 3/2004, 172 ss.
[35] Cass. pen, 30.3 – 16.5.2005, n. 18182, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza,* n. 3/2005, 189 ss.

testo unico, ai sensi del quale, "*fuori dei casi previsti dai commi precedenti, e salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo, favorisce la permanenza di questi nel territorio dello Stato in violazione delle norme del presente testo unico, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire trenta milioni.*". Non v'è dubbio, infatti, che dare impiego sia in sé una forma di sostegno alla condizione di permanenza irregolare sul territorio nazionale" [36].

Se dunque molti datori di lavoro non hanno aderito alla sanatoria prevista dalla legge 102/2009 - al netto di quelli che non hanno potuto utilizzarla per motivi di reddito o per timore di non avere uno degli altri farraginosi requisiti richiesti[37] - forse è anche perché essi confidavano sulla sostanziale disapplicazione delle norme penali che li riguardano, oppure perché, in un paese ormai privo del senso di giustizia naturale, non percepiscono l'evidente illiceità dell'utilizzo sottocosto di lavoratori irregolarmente soggiornanti, ritenendo di essere in diritto di poterne approfittare; od infine perché (avendo scarsa fiducia nella lealtà dell'Amministrazione) hanno avuto paura di mostrare il legame sociale stretto con il lavoratore clandestino, temendo il fallimento della domanda in sanatoria e rimanendo d'altra parte inconsapevoli dei pericoli giuridici che la mancata emersione del rapporto di lavoro può comportare, anche su denuncia dello stesso lavoratore, la cui condizione di "clandestinità" non interferisce né con la possibilità dell'azione civile presso il giudice del lavoro (specie una volta che la sua condizione di irregolarità sia emersa e non abbia dunque più nulla da temere al riguardo), né con la sua legittimazione a dare notizia del reato al giudice penale facendosene testimone (ed in caso di sfruttamento presentandosi come vittima).

L'occasione è altresì utile per ricordare ciò che non è mai superfluo ripetere: anche a favore del lavoratore irregolarmente soggiornante trova applicazione l'art. 2126 cod civ., essendo comunque leciti sia l'oggetto che la causa del contratto illegalmente stipulato.

Vero è che, a rigor di logica, secondo l'attuale disciplina, il giudice del lavoro dovrebbe segnalare alla procura penale la notizia del reato di presenza irregolare; nel farlo non potrebbe però esimersi dal segnalare

[36] In tal senso: Cass. pen., 28.11.2005, n. 20529, in *Gli stranieri*, 2005, 5, 502 ss.

[37] Non da ultimo quello della disponibilità giuridica da parte del lavoratore straniero dell'alloggio dotato dei prescritti requisiti igienico-sanitari.

anche la notizia del reato di assunzione del lavoratore clandestino o di quello, certamente più grave, di approfittamento della condizioni di clandestinità del lavoratore stesso.
Ma sarà poi davvero così? Corre alla mente di chi scrive il ricordo, piuttosto recente, di un giudice tutelare al quale, in una importante città veneta, il tutore ha presentato il rendiconto delle spese sostenute per il tutelato: tra le voci un contratto in nero, senza pagamento dei contributi, di uno straniero pur regolarmente soggiornante, con tariffa oraria ovviamente piuttosto bassa. In quel caso la regolarità del soggiorno era l'unico tratto di legalità del rapporto di lavoro stipulato dal tutore e poi avallato dal giudice, forse perché "conveniente" per l'incapace accudito.
L'episodio - reso singolare dall'idea del tutore di amministrare con onestà e oculatezza il patrimonio del tutelato e nel suo migliore interesse - è specchio di un paese che nei riguardi del principio di legalità ha profondamente introiettato due pesi e due misure davvero distanti tra loro.
Questo spiega, d'altra parte, un altro paradosso che riguarda la sorte toccata all'art.18 del testo unico, con la possibilità ivi prevista di regolarizzare lo straniero sottoposto a grave sfruttamento da parte di una organizzazione criminale (come potrebbe essere la struttura camorristica di caporalato in alcune delle zone agricole del sud). La norma ha trovato, infatti, ben scarso utilizzo; eppure non mancherebbero ottime ragioni d'uso da parte di inquirenti e magistratura impegnati a contrastare il potere di alcune organizzazioni criminose in diversi territori e regioni del paese[38].
In questo contesto più generale, l'avere introdotto il reato di presenza irregolare – aggiungendo l'Italia alla lista dei paesi europei che tale fattispecie già prevedevano, come ad esempio la Francia, la Germania, il Regno Unito, l'Olanda, la Svizzera e la Germania - non tanto pone comprensibili dubbi di legittimità costituzionale (sui quali attenderemo una pronuncia della Consulta[39]), quanto un problema di coerenza

[38] Cfr. GdP. Ravenna, 15.3.2008, in *Dir.imm.citt.*, 2008, 2, 114 ss., che ha dichiarato illegittima l'espulsione dello straniero per violazione dell'art.18 del testo unico, in quanto aveva nel frattempo presentato una denuncia di grave sfruttamento su cui erano in corso le indagini della magistratura.

[39] Come osservato, tra gli altri, da Valerio Onida, già Presidente della Corte costituzionale, pare essere dubbia la legittimità dell'impiego dello strumento penale per sanzionare una condotta che non lede, di per sé, beni primari, né esprime una pericolosità sociale, ma piuttosto fa parte di un fenomeno di massa nel quale si concretizza, seppure irregolarmente, il "diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio" di cui alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 13), alla Convenzione europea dei diritti (articolo 2 Prot. n.4) e al Patto internazionale sui diritti civili e politici (articolo 12).

sistemica non priva di possibili sanzioni a carico dello Stato, in quanto colpevole di non garantire un accettabile livello di legalità dal lato dell'offerta di lavoro ai cittadini stranieri (regolari e non).
Pare al riguardo paradigmatica – e fonte di molti spunti applicativi per il nostro paese – la decisione con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Francia a risarcire una giovane togolese, costretta in condizioni inaccettabili di servitù presso una famiglia, per non avere predisposto misure efficaci nell'impedire tali forme di sfruttamento in danno di giovani pur clandestinamente presenti sul suolo nazionale[40]. Se è vero, infatti, che in quel caso il Giudice di Strasburgo ha rilevato la responsabilità dello Stato legislatore, non meno ricevibile sarebbe un'azione di responsabilità contro lo Stato amministratore in senso lato. Basterebbe, al riguardo, la prova del mancato seguito dato alla segnalazione dello straniero irregolarmente soggiornante che dia notizia dell'attività lavorativa svolta, presso un'azienda oppure una famiglia, in violazione di regole e standard retributivi sufficienti ad assicurare al lavoratore una vita dignitosa.

Un mondo di paure nel quale le istituzioni di "protezione" diventano nemiche

L'invocata (ed in effetti applicata) durezza contro l'immigrazione irregolare sarebbe forse meno ingiustificata di come oggi ci appare se vivessimo in una società ugualmente tenace nel perseguire, più complessivamente, l'irregolarità delle attività economiche e delle offerte di lavoro.
È invece legittimo il sospetto che tanta durezza sia oggettivamente funzionale all'inibizione della domanda di legalità sostanziale del mercato del lavoro. Un mercato nel quale sempre più evidente è la connessione tra la terziarizzazione e lo sviluppo della ricchezza, da una parte, ed il bisogno di mano d'opera non specializzata e a basso prezzo dall'altra[41].
Non v'è dubbio, infatti, che l'introduzione del reato di irregolare presenza, al di là della specifica ed illusoria sanzione penale comminata, avrà come effetto più profondo ed esteso quello di inserire il vasto mondo degli irregolari (dalla baby sitter moldava al raccoglitore di

[40] Corte europea dei diritti dell'uomo, 26.7.2005, Siliadin c. Francia, n.73316/01, in *Dir.imm.citt.*, 2005, 4, 100 ss.
[41] Sul punto le considerazioni di **Billari F.** e **Dalla Zuanna G.**, *La rivoluzione nella culla. Il declino che non c'è*, Milano, 2008, 27 s.

pomodori ivoriano) nel medesimo oscuro contenitore dei soggetti perseguibili penalmente. Si tratta di una platea vasta che la legge tratta con inedita durezza, ma da cui dipenderà l'effettiva qualità civica della nostra immigrazione nei prossimi anni.
Basti considerare che, al netto dei ricongiungimenti familiari, almeno tre quarti dei lavoratori stranieri oggi regolarmente residenti in Italia sono stati per un certo periodo irregolarmente soggiornanti prima di potersi regolarizzare (incluse le numerose colf e badanti che nel 2002, con la medesima maggioranza di governo di oggi, beneficiarono della più grande – e peraltro anche la meglio realizzata - sanatoria che l'Italia abbia mai conosciuto).
Per la gran parte, essi hanno potuto avviare un concreto percorso di integrazione ben prima di regolarizzarsi (imparando la lingua, mandando i figli a scuola, a volte sposandosi, facendosi curare in caso di bisogno, pagando il biglietto sull'autobus o nella metropolitana).
Percorsi di integrazione di certo migliorabili, ma che oggi rischiano semplicemente la paralisi. È infatti da chiedersi, nella vigenza del reato di presenza irregolare, quali timori potrà suscitare nello straniero la prospettiva di autodenunciarsi per un reato in precedenza commesso, attraverso una richiesta di regolarizzazione (ove il Governo decida nuovamente di prevederla) o di autorizzazione all'ingresso che simuli una chiamata a distanza.
Soprattutto, con il reato di irregolare presenza, potrebbe divenire più difficile, per chi non abbia l'autorizzazione al soggiorno, non solo prendere l'autobus o trasferire denaro a casa, ma anche difendersi da violenze private o abusi d'ogni genere.
Le norme – ed il clima politico-amministrativo che le accompagna – potrebbero quindi condurre persone del tutto normali (che di irregolare hanno solo la condizione amministrativa del loro soggiorno in Italia) a vedere come pericolose od almeno irraggiungibili le istituzioni di prossimità normalmente deputate a garantire il bene universale della sicurezza[42], riconoscendo invece nelle organizzazioni illecite, antagoniste dello Stato, un male minore da accettare o una protezione di cui profittare per necessità.
Vi sarà dunque la consegna di questo spicchio di popolazione

[42] La repulsione suscitata dalle istituzioni di prossimità è ben significata da un'ordinanza sindacale adottata nel Comune di Adro, nel bresciano, ove – secondo quanto leggo su "*Il Giornale*" del 5 dicembre 2008 - è stato previsto un *"premio di produzione", cioè una taglia di 500 euro per ogni clandestino scoperto dai vigili urbani* (*Giustizia: un'ordinanza al giorno contro il "degrado urbano"*, di Paolo Beltramin).

all'economia nazionale del malaffare e della illegalità diffusa, nella quale gli stranieri irregolari vivranno normalmente come vittime e talvolta come correi; dimostrando così che l'integrazione nell'ambito dell'illegalità può realizzarsi senza distinzioni tra cittadini e stranieri e senza bisogno di quel sostegno che invece richiederebbe, anche da parte del legislatore, l'inclusione sociale.

Altri effetti paradossali – veri e propri casi di eterogenesi dei fini – sono stati già segnalati dagli operatori della sicurezza e da quelli della giustizia. Ed in effetti doppiare l'attività amministrativa di espulsione e di allontanamento dal territorio nazionale dello straniero privo di autorizzazione al soggiorno con un procedimento penale significa, indubbiamente, fare due fatiche al posto di una, nel quadro di un sistema giudiziario già in affanno sul quale ora giungono nuove denunce che gli uffici delle procure dovranno istruire e che i giudici di pace dovranno esaminare, emettendo condanne che non verranno eseguite, vuoi perché lo straniero dovrebbe nel frattempo essere stato espulso, vuoi perché la sanzione pecuniaria è destinata a rimanere un debito non adempiuto quando il condannato non abbia beni in Italia su cui rivalersi[43].

Dunque, una macchina delle espulsioni complessivamente più costosa; ma anche la possibile crisi del sistema più economico e più positivo di allontanamento dello straniero privo di un'effettiva integrazione dall'Italia: quello dei rimpatri volontari. Un sistema che nella c.d. direttiva rimpatri, di recente approvata, dovrebbe assumere maggiore incidenza nei paesi europei ma che, a causa della disciplina sostanziale e processuale del reato di presenza irregolare, potrebbe divenire molto difficile da realizzare in Italia. È quanto osservato dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, che nel promuovere i rimpatri volontari e assistiti di stranieri già irregolarmente soggiornanti in Italia necessita, come è ovvio, dell'autorizzazione preventiva, caso per caso, del Ministero degli Interni. Ma non è chiaro come quest'ultimo possa autorizzare operazioni di assistenza al rientro di persone che, in ragione dell'obbligo dell'azione penale, dovrebbero invece essere processati ed espulsi per effetto del reato commesso.

La soluzione, tutto sommato agevole, potrebbe essere quella di effettuare la denuncia, celebrare il processo, comminare l'espulsione

[43] In tal senso le più ampie considerazioni svolte da Bruno Tinti (Procuratore aggiunto della Repubblica di Torino), *Immigrazione: ecco perché il reato di clandestinità è un bluff* su *La Stampa*, 24 novembre 2008.

e poi autorizzare ugualmente, in sordina, il rimpatrio volontario, lasciando agli studiosi di psicoanalisi sociale di giudicare il faticoso senso di tutto ciò.

È possibile, in definitiva, soccorrere od aiutare uno straniero irregolarmente soggiornante in emergenza sociale?

Emergenza sociale è concetto forse impreciso, ma si vuole fare riferimento a quelle situazioni diverse dalla emergenza sanitaria (per la quale l'art. 35 del t.u. costituisce già risposta ampiamente praticabile) nelle quali la situazioni di bisogno dello straniero è tale da pretendere di necessità una risposta, in assenza della quale la persona rischia di passare ad una nuova e peggiore condizione di pericolo anche, eventualmente, dal punto di vista medico (ad esempio: lo straniero si è temporaneamente ripreso, ma un'ondata di freddo invernale lo espone a gravi rischi, essendo un homeless).

A volte l'emergenza sociale segue, invece di anticiparla, un'emergenza sanitaria (ad esempio: uno straniero appena dimesso e in condizioni di convalescenza finisce per strada e vede così prospettarsi un veloce ritorno ad una peggiorata emergenza sanitaria indotta dalla mancanza di una convalescenza protetta).

Attualmente la normativa nazionale consente – entro certi limiti – di affermare la perfetta liceità penale delle azioni di aiuto, seppure non consenta, invece, di affermarne la liceità dal punto di vista amministrativo (fermo restando, oltretutto, l'obbligo di segnalazione del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio della notizia del reato di clandestinità). Va però osservato che in alcune circostanze il provvedimento, l'intervento o semplicemente l'aiuto allo straniero privo di autorizzazione al soggiorno non solo è da considerarsi lecito, bensì penalmente doveroso ai sensi dei già richiamati artt. 328 e 593 cod. pen.

Occorre al riguardo considerare anche il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, considerando che lo stesso testo unico sull'immigrazione, all'art. 1, co. 4, dispone che *"nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della costituzione"*. V è da chiedersi tuttavia quali siano tali principi, nonché se davvero il vincolo ai principi espressi nella legge nazionale (il dubbio non riguarda, ovviamente, i principi costituzionali) a seguito della riforma del titolo V della Cost., valga

ancora, almeno in materia di competenza esclusiva regionale.
Di recente il Giudice delle leggi ha dovuto occuparsi di una questione di legittimità costituzionale posta dal presidente del Consiglio dei Ministri con l'impugnazione della Legge Regione Toscana, n. 29 del 2009, recante "*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella regione Toscana*", dichiarando in parte infondate ed in parte inammissibili le osservazioni del Governo[44].
Detta legge regionale, all'art. 6, co. 35 prevede "*interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili*" in favore di tutte le persone dimoranti nel territorio regionale "*anche se prive di titolo di soggiorno*". La Consulta, richiamando la propria precedente giurisprudenza[45], in base alla quale lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la costituzione riconosce alla persona, ha osservato che esiste *"un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto"*, per la quale paiono necessari anche interventi assistenziali che risultino funzionali alla protezione del bene della salute.
Per parte sua, la dottrina ha osservato che, avendo le regioni competenza esclusiva in "materia" di assistenza sociale, è in astratto legittimo che le loro leggi prevedano l'estensione di interventi sociali di urgenza agli stranieri irregolari[46], come è anche il caso, oltre alla Toscana, della Regione Emilia-Romagna[47]; della Regione Puglia[48] e della Regione Calabria[49].
Del resto, è piuttosto chiaro nell'orientamento normativo di settore che il concetto di salute stia vivendo una estensione semantica verso la nozione di benessere psico-fisico ed è dunque possibile sostenere che si possa estendere il "nucleo irriducibile" di cui parla la Corte costituzionale anche (od almeno) agli interventi di prima urgenza sociale.
Al riguardo paiono particolarmente coglienti le parole usate dal giudice delle leggi nella sentenza n. 306/2008, ove è stato ribadito che "*al legislatore*

[44] Corte cost, 22.7.2010, n.269, Regione Toscana contro Presidente del Consiglio dei Ministri
[45] Corte cost., n. 148/2008 e n. 252/2001.
[46] Così **Vrenna M.**, La sentenza della corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni, in Gli stranieri, 2010, 10, 37 ss.
[47] L.reg. Emilia-Romagna n. 2/2003, "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".
[48] L.reg. Puglia 17/2003, "Sistema integrato d'interventi di servizi sociali in Puglia".
[49] L.reg. Calabria 23/2003, "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)".

italiano è certamente consentito (…) subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata". Dunque, il lettore potrebbe dedurne che, ove invece ricorrano gravi situazioni di urgenza, la mancanza del titolo di legittimazione al soggiorno non potrebbe costituire impedimento all'obbligo, in senso assiologico, di intervento.

Anche la Legge Regione Lazio 14.7.2008, n.10 pare consentire interventi di assistenza in emergenza sociale a favore degli stranieri privi del permesso di soggiorno, sebbene con un linguaggio più complesso e meno univoco di quello utilizzato dalle leggi poc'anzi richiamate[50]. Resta però inteso che, anche dove la legislazione regionale non lo consenta, o sia sull'argomento meno limpida del necessario, l'intervento di emergenza individuale o collettiva potrebbe venire maggiormente legittimato mediante l'uso accorto del potere di ordinanza del Sindaco che consenta ai servizi territoriali di affrontare le urgenze assistenziali più gravi con la rassicurazione di una adeguata copertura normativa sindacale; mentre nella prassi le amministrazioni risolvono il problema anche facendo gestire i servizi di bassa soglia al volontariato o ad altri operatori privati in convenzione.

Le norme che possono essere richiamate riguardo all'azione di volontariato sociale sono in primo luogo contenute nell'art.12 del testo unico sull'immigrazione, il cui comma 2 dispone: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato*."

Questa norma sembra potere ricomprendere servizi diffusi sul territorio, come mense, servizi docce, etc.

Inoltre, il successivo comma 5 bis afferma: "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio*

[50] L'art.15, Legge Regione Lazio del 14.7.2008, n. 10 (Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati), dispone che: "(…) *la Regione garantisce ai cittadini stranieri immigrati anche non in regola con il permesso di soggiorno: a) gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza nell'ambito del servizio sanitario regionale nonché le provvidenze e le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale previste dalla normativa vigente nell'ambito del sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 80, co.19, della legge 23.12.2000, n.388, relativo alle disposizioni in materia di politiche sociali concernenti i cittadini stranieri immigrati; (…) c) la tutela sociale della gravidanza e della maternità nonché la tutela della salute delle donne e dei minori, anche non in regola con il permesso di soggiorno, garantendo l'accessibilità alle strutture sanitarie e la fruibilità delle prestazioni anche attraverso interventi di offerta attiva di informazione ed educazione sanitaria. (…) La Regione può contribuire a sostenere le spese necessarie a consentire il rimpatrio delle salme dei cittadini stranieri immigrati indigenti deceduti nel territorio regionale.*

ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La condanna (…) comporta la confisca dell'immobile (…)"

Ciò significa, ragionando a contrario, che non costituisce reato ospitare lo straniero irregolarmente soggiornante per motivi di solidarietà, pur permanendo l'obbligo di comunicare la cessione di fabbricato all'autorità di polizia; obbligo sanzionato però solo in via amministrativa col pagamento di un'ammenda.

Mentre il presente contributo andava in stampa, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale del 22.10.2010, n. 299, che conferma la costituzionalità delle norme della Regione Puglia in materia di prestazioni sanitarie ed assistenziali agli stranieri irregolarmente soggiornanti, dichiarando invece l'incostituzionalità della disposizione regionale che impegnava la Puglia a garantire loro il diritto di difesa, perchè invasiva di competenze esclusivamente statali.

1.2 I cittadini immigrati e i servizi

Elena Spinelli

> *Il rischio è di cadere nella prematura rassegnazione, come afferma Amartya Sen* [51] *"Persuasi – o se non altro confortati – dalla nostra supposta incapacità di opporci alle condizioni attuali (sia perché non è necessario sia perché comunque non farebbe alcuna differenza) possiamo vivere le nostre vite, badare ai nostri affari senza vedere nulla di moralmente problematico nella pacifica accettazione delle iniquità che caratterizzano il nostro mondo…. ciò potrebbe però essere legato a una incapacità di capire piuttosto che riflettere una sostanziale assenza di compassione."*

Nell' «età dei diritti » (Bobbio1990) « tutte le dichiarazioni recenti dei diritti dell'uomo da parte di molti dei governi comprendevano oltre ai tradizionali diritti individuali che consistono in libertà, i cosidetti diritti sociali. »[52] I diritti umani in presenza di una aumentata diversità di culture e convinzioni possono offrire i mezzi per accettare e cementare una società altrimenti frammentata; la promessa di universalismo è stata usata come base per diritti particolaristici trascurati e in relazione ai diritti dei migranti può prendere il posto della cittadinanza come status dominante per rivendicarli.

l diritti sociali come il lavoro, la assistenza sanitaria, la casa, l'istruzione, i servizi sociali, che secondo il sociologo Marshall si riconoscono all'individuo in quanto cittadino di un certo Stato, possono essere in discussione per gli stranieri immigrati proprio in quanto non cittadini dello Stato in cui risiedono. E' in questo contesto che i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana diventano un riferimento nei termini in cui si riconoscono diritti inviolabili della persona (art.2) e non solo dei cittadini. Ai diritti umani fa riferimento anche il Consiglio d'Europa oggi punto di riferimento in presenza di deficit del rispetto dei diritti della persona da parte degli stati membri della Unione Europea.

Ciò non significa che gli immigrati godano di tutti i diritti fondamentali

[51] Amartya Sen –globalizzazione e libertà ed.Mondatori 2002

[52] N. Bobbio, L'età dei diritti, Einaudi, Torino 1990

nè tantomeno di tutti i diritti sociali riconosciuti ai cittadini italiani. Il rapporto tra Welfare[53] e immigrazione costituisce una problematica complessa. Sia la costruzione del Welfare sia i flussi migratori e le modalità di inserimento o di persistente marginalità degli immigrati nelle società ospiti sono processi variati nel tempo e a condizioni istituzionali, economiche, sociali e culturali differenti nel tempo e nello spazio.

Nella pratica quotidiana del lavoro sociale non basta essere convinti che l'attuazione dei diritti è auspicabile è necessario che ci siano le condizioni per la realizzazione della loro attuazione e quindi la esigibilità degli stessi da parte degli interessati.Ciò richiede non solo leggi che sanciscano i diritti ma anche la loro conseguente implementazione e quindi lo studio delle condizioni, dei mezzi e delle situazioni in cui questo o quel diritto sociale possa essere realizzato. Ma in una società più attenta alla « sicurezza » che alla « solidarietà » "sta diventando difficile sostenere la legittimità dei diritti degli immigrati e il loro riconoscimento ed il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo sembra oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello di proteggerli.

Le norme discriminatorie e persecutorie introdotte dal c.d. "pacchetto sicurezza" [54] approvato definitivamente al Senato il 15 luglio 2009 con Legge n. 94 sembrano avere come unico effetto,[55] *"... di fare terra bruciata attorno agli stranieri irregolari, impedendo loro od ostacolando l'accesso a prestazioni e servizi pubblici. Così però si rischia di attentare a diritti fondamentali della persona, e in ogni caso l'unico effetto pratico probabile di queste misure sarà far scomparire ancor più le persone nella clandestinità invece di farle emergere.*

[53] Welfare: modalità complesse che proteggono gli individui dai rischi della vita sociale e conferiscono opportunità di benessere anche a chi non è sufficientemente protetto dalla capacità di guadagnare sufficienti risorse sul mercato del lavoro e dalla solidarietà della famiglia e comunità.In questa direzione assumono un'importanza cruciale i programmi pubblici di welfare.

[54] Tra cui : 1) Introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale.2) Obbligo di dimostrazione della regolarità del soggiorno ai fini dell'accesso ai servizi (con esclusione di sanità e scuola dell'obbligo) e ai fini del perfezionamento degli atti di stato civile (matrimonio, registrazione della nascita - bambini invisibili, riconoscimento del figlio naturale – figli invisibili, registrazione della morte).3) Obbligo di dimostrazione della regolarità del soggiorno per la celebrazione del matrimonio in Italia.4) Obbligo di certificazione (da parte del Comune) dell'idoneità abitativa dell'alloggio ai fini del ricongiungimento. 5) Introduzione del permesso a punti ("accordo di integrazione")…6) Condizionamento del rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo al superamento di una prova di conoscenza della lingua italiana.7) Introduzione di un contributo (da determinare) tra 80 e 200 euro per ogni rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno 8) Condizionamento della conversione del permesso dei minori non accompagnati, al compimento della maggiore età, alla maturazione di un soggiorno pregresso triennale.9) Estensione da sei mesi a due anni del periodo di residenza in Italia richiesto ai fini dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio.10) Abolizione del regime di silenzio-assenso ai fini del rilascio di nulla-osta per il ricongiungimento. 11) Legalizzazione delle ronde.

[55] Valerio Onida, presidente emerito della Corte Costituzionale ; Il Sole 24 ore del 19.05.09

... Si inseguono e si alimentano paure quotidiane di cittadini indotti a considerare l'immigrazione come una sorta di flagello da cui difendersi solo con misure di ordine pubblico, invece che avere il coraggio di affermare come necessarie, e di cominciare a praticare, politiche di lungo periodo che mirino alle radici del problema ..."

Con quasi 4 milioni e mezzo di stranieri regolari, (2010) e un numero imprecisato di irregolari, il paese è confuso, la crisi economica, il dibattito sulla sicurezza, i respingimenti in mare di immigrati,[56] la criminalizzaione della clandestinità, le pulsioni xenofobe, oscurano il quadro del fenomeno migratorio nel nostro paese,con una crescente confusione tra immigrati « clandestini », irregolari, richiedenti asilo e persone aventi diritto alla protezione umanitaria.

In un contesto come quello italiano che in tempi relativamente brevi, si tratta però di un fenomeno quello della immigrazione presente ormai di 30 anni[57], vede l'Italia diventare nel 2008 il 3° paese di immigrazione in Europa dopo la Germania (7 milioni immigrati) e la Spagna (5 milioni), « se la xenofobia, cioè la paura dello straniero, diventa stabile e viene usata demagogicamente trasformandola nel tema della sicurezza con una manipolazione politica e mediatica di diversità culturali e religiose o di fatti di cronaca, questa viene ad avere una funzione anti-immigrati e si rischia di riabilitare il razzismo come reazione legittima a comportamenti devianti e a minacce reali o presunte.

Ma qualora nell'immaginario collettivo il razzismo cessasse di apparire una pratica censurabile per assumere i connotati di un «nuovo diritto»,allora davvero varcheremmo una soglia cruciale, al di là della quale potrebbero innescarsi processi non più governabili" [58].

Come veniva affermato in un interessante dibattito sul lavoro sociale[59] « Gli operatori sono anche soggetti parlanti a nome dell'immaginario sociale collettivo. Nonostante le buone intenzioni restano all'interno di una società che esercita una pressione su di loro. Il loro lavoro è fatto di quotidianità quindi di stereotipi, di routine, di significati collettivi." L'intervento sociale con gli immigrati può essere influenzato in

[56] Nel 2008 sono state 36.951 le persone sbarcate sulle coste italiana, 17.800i rimpatri forzati,1°.539 gli stranieri transitati nel centri di identificazione ed espulsionee 6.358 qualli respinti alle frontiere., neppure un cinquantesimo rispetto alla presenza di immigrati regolari in Italia.(Dossier Caritas 2009)

[57] Il flusso immigratorio in Italia , iniziato negli anni settanta, è cresciuto molto velocemente. Nel 1980 sono stati calcolati 298.749 immigrati regolari;nel 1990 781.138; nel 2000 1.388.153. Nel 2004 gli immigrati sono 2.600.000.

[58] Appello « contro il nuovo razzismo di massa »maggio 2008 di storici, giuristi, antropologi, sociologi, filosofi, operatori culturali– che da tempo si occupano di razzismo

[59] olivetti manoukian d,angella, floris » per un lavoro sociale creativo » (2005)in Discutere di lavoro sociale Appunti e ipotesi *a cura di R. Camarlinghi, F. d'Angellapubblicazione Geki di Anmazione Sociale*

vari modi e può diventare difficile proseguire quel lavoro di inclusione messo in atto in alcune realtà territoriali, con risultati interessanti di convivenza nella prospettiva di costruire una nuova società multiculturale. Viene suggerito "che il lavoro sociale si pensi dentro un contesto, che i servizi diventino *centri di lettura* dei problemi del territorio. Non mobilitandosi solo in momenti straordinari, (vedi « non segnagliamo day »,) ma come luogo di governo diffuso delle disuguaglianze nella ricostruzione di una regolazione sociale, un lavoro che è legato alla non sottovalutazione della importanza delle istituzioni e alla legittimazione sociale degli operatori."[60]

Quando una società degenera alcuni diritti che pensiamo «naturali » vengono messi in discussione, ed è ciò che sta succedendo per gli immigrati in un clima xenofobo di guerra tra le fasce più povere e a rischio di povertà ed esclusione della popolazione. I diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione Italiana, da organizzazioni internazionali o europee possono suggerire strade da percorrere all'interno di quel "pragmatismo negoziato" presente nella pratica quotidiana dei diritti, contro la logica dell'esclusione nazionale e regionale li dove gli stati nazionali restano comunque agenti principali nel managment dei processi migratori. E 'in questo difficile contesto che sembra importante per gli operatori una rielaborazione critica che metta a fuoco la necessità di un continuo interrogare le pratiche rendendosi consapevoli del senso che queste possono avere. A tal fine di seguito si propongono alcuni aspetti della immigrazione oggi in Italia[61] a partire dai migranti come soggetti di una domanda di diritti e non oggetto di una missione umanitaria delle società di arrivo.

1) <u>Immigrazione in Italia: fenomeno strutturale e duraturo</u>

L'immigrazione per motivi demografici, economici e sociali è un fenomeno strutturale e duraturo. Secondo il demografo Livi Bacci "se le porte fossero chiuse all'immigrazione la popolazione giovane in età attiva tra i 20 e i 40 anni scenderebbe tra il 2010 al 2030 da 15,4 a 11,3 milioni, una diminuizione di oltre 4 milioni….Passata la crisi non sarebbe possibile sostenere con la forza lavoro decrescente anche un modesto sviluppo in una economia che richiede più manodopera che in altre grandi economia europee……..In Italia inoltre abbiamo una

[60] ibidem

[61] Le tematiche sono sviluppate nel volume :Immigrazione e Servizio sociale. Conoscenze e competenze dell'assistente sociale - ed.Carocci di Elena Spinelli (2005).

domanda elevata di sostegno domestico a causa degli scarsi servizi e degli esigui trasferimenti alle famiglie con un elevato tasso di crescita della popolazione molto anziana e conseguente espansione della domanda di servizi personali.
Quindi non si può che prevedere che la domanda di lavoro straniero continui a mantenersi alta per 2 o 3 decenni."[62]
2) Immigrazione deve essere legale.[63]
"L'irregolarità può essere contrastata e compressa al minimo. L'attuale politica è una fabbrica di irregolarità, perché consente il fiorire dell'economia informale e sommersa che attrae lavoro nero,ma anche perché: 1) la normativa per l'accesso legale è rigida e impervia,(chiamata nominativa o numerica di stranieri sconosciuti residenti all'estero); 2) i permessi sono troppo brevi (1anno); 3) il rinnovo annuale del permesso di soggiorno macchinoso e costoso, 200 euro, 800 per la famiglia immigrata di quattro persone cioè il guadagno mensile di un migrante,se tutto va bene. Tutto questo rende alta la probabilità che un regolare diventi irregolare suo malgrado. Una stima con riferimento al 2007 ipotizzava in Italia 700.000 irregolari cifra alla quale vanno dedotte le quasi 300.000 regolarizzazioni di badanti e colf nel 2009; nel frattempo i nuovi irregolari sono soprattutto gli "overstayers" coloro che sono rimasti malgrado sia scaduto il permesso di soggiorno e per perdita del lavoro.
Uscire dall'irregolarità è possibile se si esce dall'illusione di una immigrazione circolare e temporanea, che si pensa abbia un minor impatto sui servizi pubblici. Uscire quindi da forme di migrazioni limitate nel tempo (non quelle stagionali che vanno bene) con ritorni in patria, sogno peraltro sempre presente nell'immaginario del migrante. L'emigrazione è una esperienza dolorosa e difficile anche in presenza di un miglioramento delle condizioni di vita. Se i migranti decidono di restare in Italia è anche per le difficili condizioni nei loro paesi.
La normativa europea non consente né sanatorie di massa, né espulsioni di massa. Nessun paese ben organizzato può ammettere che centinaia di migliaia di persone vivano in stato di irregolarità e quindi per ciò stesso vulnerabili e ad alto rischio di esclusione e conflittualità ». Si deve poter pensare ad una nuova politica immigratoria in Italia che faciliti la convivenza con gli immigrati, che permetta - entro limiti

[62] Massimo Livi Bacci (dic.2010) Una politica per l'immigrazione – Pro-memoria in diaci punti per il PD
[63] ibidem

temporali prestabiliti - la ricerca di lavoro, come era previsto con lo sponsor nella legge Turco-Napolitano del 1998; che estenda di nuovo la durata dei permessi di soggiorno, oggi di un solo anno, (Turco-Napolitano 2+1 disoccupazione) che semplifichi le modalità dei rinnovi, deve essere affrontata la questione del voto amministrativo e politico in analogia al trattamento previsto dalla normativa per i comunitari, e posto il problema della cittadinanza. Una profonda riforma delle normative sull'immigrazione riguarda l'intero assetto della società democratica.

3) Alcuni dati statistici[64]

"Ogni studio dei fenomeni migratori che dimentichi le condizioni di origine degli emigrati si condanna a offrire del fenomeno migratorio solo una visione al contempo parziale ed etnocentrica: da una parte, come se la sua esistenza cominciasse nel momento in cui arriva (in Francia), è l'immigrante e lui solo, e non l'emigrante ad essere preso in considerazione; dall'altra parte, la problematica esplicita e implicita è sempre quella dell'adattamento alla società di "accoglienza"[65].

Il primo suggerimento all'operatore è di non dimenticare che l'immigrato/a è anche un emigrato/a, che sta affrontando quello che è stato definito un "*trauma migratorio*[66] concetto che consente di definire gli effetti a breve e a lungo termine dello sradicamento causato dalla migrazione e dalla perdita dei riferimenti culturali, e i meccanismi difensivi che possono essere attivati per far fronte alla sofferenza".

La prima conseguenza dell'emigrazione è che la persona passa da un luogo in cui possedeva una identità sociale, una storia, legami affettivi solidi ad un altro in cui essa svanisce totalmente, un luogo in cui diventa "nessuno"[67]. L'immigrante affronta un processo psicologico che deve elaborare la perdita o meglio la separazione di tutto quello che ha costituito il mondo oggettuale inanimato o affettivo e relazionale fino a quel momento. Persone amate, rapporti sociali, luoghi, odori, sapori, lingua, valori, cultura vengono a mancare in poche ore. Nel frattempo

[64] Dati ISTAT 2009 e Dossier statistico caritas 2009

[65] Abdelmalek Sayad La doppia assenza. –Raffaell0 Cortina Editore 2002

[66] Ida Finzi .(2005) Adolescenti tra due culture: quale consulenza psicologica. Relazioneconvegno Adolescenza e migrazione Roma

[67] Samia Kouider Donne immigrate mussulmane:realtà e stereotipi in Islam e Islamismo, ne parlano le donne: Atti seminario Milano 1997

è impegnato nel nuovo paese. Una grande energia psichica è necessaria per affrontare questo doppio compito.
Non va dimenticato inoltre che la categoria « migranti » nasconde una consistente varietà di persone, non tanto per le differenti provenienze, ma perchè ognuno costruisce i propri riferimenti di senso in modo originale, ha una sua storia prima « li » e una sua storia « qui ».
Domande quali: « da dove viene, da quanto tempo é qui, casa fa qui, cosa faceva li, chi sta ancora li, che risposta aveva a questi problemi li….. » diventano indispensabili per una capacità di ascolto anche emotiva dell'uomo o donna che si ha di fronte. E' la base dell'intervento di aiuto.

Ma chi sono gli immigrati oggi presenti in Italia ?

I cittadini stranieri residenti nel 2009 sono circa 4.300.000 includendo anche le persone regolari non ancora registrate in anagrafe (nel 2008 risultavano 3.891,295) incidono tra il 6,5%(residenti) 7,2% (totale presenze regolari). Continua a prevalere la presenza di stranieri di origine europea da paesi comunitari (53%), il 22,4% sono africani, il 15,8% asiatici e l'8,1% dalle americhe.
Le popolazioni maggiormente presenti sono: Romeni (800.000), Albanesi (440.000), Marocchini (400.000), Cinesi (170.000) Ucraini (150.000).
La popolazione straniera in Italia è costituita da 862.453 minori .Nel 2008 sono nati da genitori stranieri 72.472 bambini, il 12%sul totale delle nascite in Italia. Sempre nel 2008 sono venuti in Italia 40.000 minori a seguito di ricongiungimento familiare.
Nell'anno scolastico 2008/9 gli alunni figli di genitori stranieri sono 628,937 il 7% degli iscritti; 4 su 10 sono nati in Italia. Per costoro la « lingua italiana » spesso invocata come motivo di separazione dagli alunni « italiani »[68] non costituisce un ostacolo.
Il rapporto tra migrazioni e mercato del lavoro in Europa e in particolare in Italia, si caratterizza per una nuova composizione dell'occupazione, con un forte declino dell'occupazione industriale e un incremento della occupazione nei servizi e con la collocazione prevalente degli immigrati nell'agricoltura, nel lavoro terziario tra cui ristoranti e attività di piccolo commercio, nel lavoro domestico ma in particolare

[68] Direttive Ministro dell'istruzione 2009 obbligo di avere non più del 30% di alunni « stranieri » in classe,

nei servizi alle persone,.nei quali si ha una presenza significativa delle donne con una crescente femminilizzazione dei flussi migratori. Il 50% della popolazione immigrata è femminile.

4) Donne protagoniste nei processi migratori

Le donne prevalgono tra coloro che si rivolgono ai servizi pubblici e/o del volontariato ciò sia perché sono più esposte al bisogno ma anche sono loro a farsi carico delle esigenze familiari. Lo sviluppo del fenomeno delle donne migranti come protagoniste dei processi migratori è ormai messo in evidenza da molti studi con sfaccettature che riguardano vari aspetti della vita delle migranti: l'inserimento in settori del mercato del lavoro che perpetuano e rafforzano l'immagine della donna come madre/curante/casalinga, vedi « le badanti » in Italia, il vivere con ansia e sensi di colpa le relazioni affettive e la separazione dai propri cari lontani nel "dolore della genitorialità transnazionale" (Parreñas, 2001).ma anche un protagonismo che si esprime nella gestione cruciale di rilevanti funzioni di mediazione culturale all'interno della famiglia, e dunque sotto il profilo della conservazione e "rivisitazione" di abitudini e valori che richiamano la cultura del gruppo di appartenenza; ma anche nei rapporti con le società ospitanti, per la promozione di processi di integrazione e reciproco incontro.

In Italia nel corso degli anni la popolazione immigrata ha assunto una connotazione sempre più femminile: già nel 2004 su una popolazione complessiva di 2.786.340 immigrati regolari le donne risultavano essere il 49%. Di queste le coniugate sono poco più della metà 52% comprensivi delle separate legalmente, divorziate e vedove; il 48% sono nubili. L'età media delle immigrate è di 31 anni sale a 37 per le coniugate.[69]

Anche se cominciano ad essere occupate negli ospedali, nelle case di cura, nelle residenze sanitarie ed assistenziali, negli uffici, nelle fabbriche, nel settore commerciale, resta prevalente il settore della collaborazione domestica presso le famiglie, lavoro domestico e/o lavoro di cura in particolare nell'assistenza agli anziani. E ciò è vero sia nei centri urbani che nelle periferie. L'importazione "di accudimento e amore dai paesi poveri verso quelli ricchi", tendenza di dimensioni mondiali che ha legami profondi con molteplici aspetti delle nostre società, ha da un lato permesso un accesso (formale e informale) facilitato delle immigrate alle occupazioni in un settore in cui le opportunità lavorative stanno proliferando, dall'altro costituisce un alto rischio di

[69] Dossier Statistico Caritas 2005

segregazione occupazionale e mancata spinta al perseguimento di un miglioramento sociale, rischio peraltro enfatizzato dalla legge come pure dagli stereotipi (Ehrenreich e Hochschild, 2004). Più che una vocazione delle donne immigrate è la risposta a una domanda espressa. Le immigrate sono accolte in Italia in virtu della loro funzione di sostitute delle donne italiane,le quali delegano alle straniere il lavoro di riproduzione che nella società viene loro assegnato. In questa visione, l'accento è posto sui bisogni delle italiane nella società in trasformazione (l'ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro, il diffondersi dell famiglie monoparentali) mentre scompaiono le domande – politiche, economiche personali – delle lavoratrici domestiche"[70]. Nel complesso rappresentano una forza lavoro molto sfruttata e vulnerabile, perché più flessibile, di immediata reperibilità e, soprattutto nelle fasi iniziali del percorso migratorio, meno "esigente". Da studi fatti in Italia è stata evidenziata una notevole differenza delle retribuzioni tra uomini e donne immigrate con svantaggio per queste; il settore della collaborazione domestica è caratterizzato da retribuzioni più basse che in altri settori produttivi.Un'analisi dei redditi medi a parità di lavoro tra uomini e donne le vede sempre svantaggiate: hanno un titolo di studio generalmente più elevato ma riescono a spenderlo sempre meno sul mercato del lavoro.[71] Come è emerso da alcune ricerche, i salari delle donne variano moltissimo tra il Nord e il Sud d'Italia, e si è rilevato come a pari condizioni di lavoro ci sia una disparità di salario.

Le ragioni che spiegano la rassegnazione con cui queste donne accettano condizioni di lavoro pesanti ed inique non accettabili dalle italiane sembrano essere sostanzialmente due. La prima ha a che fare con le condizioni di partenza dai paesi di origine, ad esempio le donne provenienti dai paesi dell'Est Europa che per la maggior parte hanno lavorato per anni in patria, in fabbrica, o come insegnante, segretaria o medico guadagnavano il corrispondente di 25 Euro al mese se operaie, cuoche, cameriere, 50 Euro se maestre, segretarie, impiegate, 100 Euro se ginecologhe, pediatre, ingegnere. Rispetto a chi è rimasto a

[70] F. Scrinzi (2004) Professioniste della tradizione Le donne migranti nel mercato del lavoro domestico.in Polisricerche e studi di società-politica in Italia aprile 2004

[71] Secondo due indagini sulle colf delle Acli e dell'IREF del 2005 svolte su un campione di donne immigrate che lavorano come colf risultava che il 40,2%delle immigrate intervistate era in possesso di un diploma di scuola superiore o di laurea , il 20,3%ha conseguito un diploma di scuola professionale mentre il 39%possiede la licenza media

casa per quanto sfruttate possano sentirsi, tendono a percepirsi come "fortunate". (Spano, 2005)
Nelle Filippine il salario medio per per lavori equivalenti a maestre, infermiere, assistenti sociali, impiegate di banca è 8-10 volte inferiore a quanto guadagnano in Italia come domestiche (Chell-Robinson, 2000).
La seconda ragione sta alla base della scarsa capacità di contrattazione di queste immigrate. Il lavoro domestico è regolato dal Contratto nazionale nell'ambito del settore del commercio e perciò ha delle precise garanzie per lo più sconosciute alle immigrate e spesso non rispettate dai datori di lavoro. Non solo non vengono versati i contributi, ma non vengono neanche rispettate le condizioni abitualmente previste per chi ha un contratto:ferie pagate, copertura del rischio malattia, orario di lavoro, tredicesima mensilità, liquidazione, anche quando le immigrate sono regolarmente assunte, si rileva una sistematica evasione delle norme contrattuali, non è infrequente che la prestazione lavorativa è stata continua nel tempo ma svolta in nero.
La maggior parte delle collaboratrici domestiche straniere, di età superiore ai 35 anni, (68,4%) sono coniugate, separate o vedove con il loro lavoro mantengono i familiari in patria. Tra le donne immigrate c'è un alta percentuale di famiglie monoparentali. Il bisogno di guadagnare, di risparmiare è in funzione del mantenimento della famiglia nel paese di origine, fino a quando non è possibile il ricongiungimento familiare. Per queste donne c'è poca indipendenza economica dato l'obbligo finanziario di mandare il massimo di rimesse per mantenere i membri della famiglia rimasti nel paese di origine. La separazione fisica della donna dalla sua famiglia, che è il prodotto inevitabile di questo tipo di migrazione semi-indipendente, non riduce i legami familiari; in realtà li cementa dal momento che il "successo" della migrante diventa il successo della famiglia Uno studio sulle donne filippine e somale[72] ha evidenziato come anche dopo lunghi periodi passati da sole in Italia le donne continuano a percepire il loro ruolo come parte della strategia familiare in cui è previsto che la famiglia nel suo complesso benefici di un cambiamento, e non il singolo individuo. Se le famiglie sono "là", il progetto di produrre reddito può significare spendere la vita affettiva in una sorta di limbo, unico modo per sopravvivere, fino al rientro, che si rinvia di anno in anno mentre la maternità " a distanza" è una sofferenza a volte indicibile.

[72] Victoria Chell 2000

5) Separazione e ricongiungimento familiare

Fornire un sostegno psico-sociale al momento del ricongiungimento richiede una riflessione su altri modelli familiari e sulle separazioni, in particolare sugli elementi culturali e storici sul tema della separazione in Italia che sono molto diversi dalla separazione nel contesto della migrazione. Il diritto alla vita familiare è considerato come un diritto universale ma l'incorporazione negli ordinamenti giuridici dei paesi europei. nei quali è passato attraverso diversi cambiamenti, lo rende lungi dall'essere assoluto. E' per altro la legge che definisce a quale modello di famiglia si fa riferimento e quali sono i componenti che possono ricongiungersi. Di fatto usa la definizione di "famiglia" per limitare l'immigrazione. E' da tener presente che i vari paesi membri della Comunità Europea hanno in proposito norme diverse tra loro.

La difficoltà di riunificare la famiglia in Italia data la politica di immigrazione che di fatto non da sostegni per il ricongiungimento familiare, e la grande importanza che hanno le rimesse per il benessere della famiglia nel paese di origine, comporta lunghe separazioni anche per la difficoltà di affrontare il viaggio nel proprio paese. Nella maggior parte delle comunità il progetto migratorio iniziale è quello di un ritorno in tempi più o meno brevi al paese di origine. Il modello migratorio concreto risulta invece più complesso e talvolta molto diverso da quello iniziale.

La decisione di trasferimento definitivo diventa una scelta consapevole in molti casi formulata man mano che il processo migratorio si consolida. Ciò comporta una difficoltà a rappresentarsi gli esiti a lungo termine della propria decisione se non per quanto riguarda la speranza di condizioni migliori, ma dove li o qui? La famiglia straniera è *una famiglia spezzata,* non solo perché ha lasciato, o ha dovuto lasciare al paese d'origine qualche membro del nucleo ristretto (i figli, il partner, i fratelli, i nonni), ma proprio per il ruolo di sostegno che la famiglia tradizionale gioca, il venir meno di questa rete protettiva, può determinare forti traumi: in realtà la famiglia migrante, come sottolinea A.Ciola (1997) la famiglia in e nella migrazione non è né la famiglia di là, né la famiglia di qua." E anche coloro che scelgono di farsi una famiglia qui producono qualche lacerazione poiché o contravvengono alle regole (pensiamo alla famiglia biculturale) o interrompono il contratto che avevano stipulato, anche se non esplicitamente con la famiglia di origine perché investono qui per se stessi e non per i

propri familiari là.
L'indicatore migliore del processo di integrazione e stabilizzazione è dato proprio dai ricongiungimenti familiari. Varie sono le difficoltà di tipo burocratico per avviare il ricongiungimento: acquisire le informazioni, comprendere i meccanismi, preparare la documentazione. Ai tempi lunghi italiani si aggiungono quelli dei paesi di origine dai quali devono arrivare vari documenti, tradotti in italiano e legalizzati (stato di famiglia, certificati di nascita, atto di matrimonio etc.). Altre difficoltà sono quelle economiche legate ai requisiti di reddito e alloggio[73]; inoltre i costi di viaggio, spesso per 2 o 3 persone, sono un altro elemento di difficoltà soprattutto quando si tratta di viaggi aerei da paesi lontani. Molti i cambiamenti conseguenti alla presenza in Italia di famiglie ricongiunte, oltre alle normali tensioni fra individui vissuti per un periodo più o meno lungo in contesti diversi e che si ritrovano a convivere. Essi sono chiamati a compiere un lavoro di riadattamento per vivere insieme, per vivere con persone che il tempo e la distanza ha trasformato e reso non più intimi.
6) Prima e seconda generazione (minori 862.453)
Ad oggi la maggior parte degli adolescenti immigrati che vivono in Italia sono arrivati dopo i genitori, quando questi hanno potuto fare il ricongiungimento familiare anche se il numero dei giovani stranieri nati in Italia va aumentando. Va tenuto presente che il progetto di ricongiungimento è degli adulti e spesso avviene in un momento delicato della crescita del minore per esempio adolescenza. In generale i rapporti tra le generazioni vengono ridefiniti e aggiustati, rispetto al contesto in cui ci si trova a vivere, ma possono presentarsi fattori di rischio che sono alla base della "vulnerabilità"[74] del minore immigrato.

[73] Il *ricongiungimento familiare* è il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità della famiglia riconosciuto agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo,o per studio. In Italia solo dopo la legge 943 del 1986 si è aperta la possibilità del ricongiungimento famigliare e sono arrivati i primi nuclei. In base alla legge 40/98 e la successiva 189/2002 il ricongiungimento famigliare è subordinato alla disponibilità: 1) di un reddito minimo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale.; 2) di una certificazione di soggiorno in regola; 3)di un alloggio "idoneo" 4) al non avere carichi pendenti . Il problema maggiore per gli immigrati regolari è comunque quello del requisito di un alloggio, appartamenti reperibili sul mercato solo a costi alti soprattutto nelle grandi città, e la discrezionalità da parte dei funzionari dei comuni legata alla dichiarazione di idoneità ampiezza in rapporto agli abitanti previsti, acqua,servizi, impianti di sicurezza).

[74] Il concetto di "vulnerabilità" utilizzato spesso negli studi sulla migrazione infantile, perla etnopsichiatra Marie Rose Moro, indica "uno stato di minore resistenza a fattori nocivi e aggressivi ed è un concetto dinamico poiché riguarda il processo di sviluppo del minore che si può tramutare in disagio nel momento in cui le sfide alle quali è sottoposto il minore immigrato sono di tale portata che le risorse interne del soggetto e gli aiuti esterni non sono in grado di gestirle."

Questi sono indicati come: a) il viaggio di migrazione proprio o dei genitori,con le perdite e i distacchi, i lutti, i disequilibri che esso comporta; b) la condizione di immigrazione che li costringe a vivere in un mondo instabile, impregnato della cultura di origine e uno esterno, costituito dalle rappresentazioni del mondo in cui vivono, scuola, quartiere, gruppo pari, mass media.
In presenza di figli la lontananza e quindi l'assenza nei lunghi periodi di separazione, provoca una situazione di "sospensione" nel tempo con una difficoltà per la madre e/o il padre a rappresentarsi i figli che crescono,una difficoltà di riconoscere i loro sentimenti, desideri, legami e per i figli una difficoltà a rappresentarsi i genitori con una idealizzazione del paese d'accoglienza e delle condizioni dei genitori in quel lontano paese. Nelle comunicazioni frequenti, facilitate dai cellulari, non si possono esprimere e condividere soprattutto la profondità delle esperienze, si ha spesso una omissione su cambiamenti importanti nella famiglia o una loro sottovalutazione. Si tratta di una "sospensione" nelle relazioni che rappresenta un importante meccanismo di difesa rispetto alla dolorosa lontananza e può essere funzionale all'assenza ma può causare grosse difficoltà al momento del ricongiungimento familiare. Possono sorgere problemi legati al tipo di immagine che i figli avevano dei genitori in emigrazione, spesso mitica. Immagine che troppo frequentemente si sgretola nel momento in cui il figlio si rende conto di persona di quali sono le condizioni di vita in emigrazione e quindi le condizioni reali del genitore/i. In particolare va segnalata la preoccupazione dei genitori, molto presente fra queste famiglie, di non essere più un vero riferimento, un reale modello per i figli, poiché si è in una situazione « tra culture ».Vengono messe in discussione le loro competenze educative e la loro autorevolezza, e si può avere una inversione di ruoli con cui a volte colludono gli operatori per esempio utilizzando i figli che hanno una maggiore conoscenza della lingua, come mediatori. Un momento di particolare vulnerabilità è rappresentato dall'entrata nella scuola italiana dei minori che può rappresentare per i genitori un momento difficile in particolare per la madre che può manifestare angosce di perdita del figlio/a, preoccupazioni ansiose che il figlio/a non sia capace, ma anche gelosie e rivalità con l'insegnante. Una fase particolarmente critica è rappresentata dall'adolescenza in cui il minore, alle prese con una identità duplice, può trovarsi in una situazione di doppio rifiuto: questi minori non sono accettati dai loro

coetanei ed al tempo stesso non si riconoscono nei valori delle loro famiglie. Le relazioni con il mondo di origine sono molto diverse tra le due generazioni, a volte il minore non ricorda o se nato in Italia non conosce il suo paese di origine; la difficoltà nel trasmettere elementi identitari della società di origine, molto importante per il minore, può creare fratture generazionali più o meno forti in presenza di modelli culturali e percorsi di intergrazione differenti. Ogni ricongiungimento ha significati propri nella cultura e nelle storia della famiglia allargata.

7) Welfare e immigrazione: la stratificazione civica

Il modo con cui viene affrontata l'esperienza migratoria è influenzata dalle caratteristiche soggettive dell'immigrato/a ma concorrono anche e soprattutto le condizioni specifiche dell'immigrazione e quindi il modo in cui sono accolti gli immigrati.

Va ricordato che rispetto al Welfare gli immigrati sono allo stesso tempo possibili beneficiari di protezione (o esclusi in tutto o in parte con conseguenze importanti sulle condizioni di vita e sulle opportunità di mobilità sociali) sia in quota crescente addetti ai servizi, non soltanto personale di servizio domestico cosi evidente in Italia ma anche infermieri,medici paramedici, autisti dei mezzi pubblici, personale alle mense degli asili nido, dell'assistenza agli anziani e cosi via. Il processo contemporaneo di trasformazione dei servizi di welfare è oggi fondato sull'apporto degli immigrati che permettono di contenere l'incremento dei costi nell'ambito di attività ad alta intensità di lavoro, quali quelli della cura.

Sul rapporto tra welfare e immigrati come utenti vi sono due scorciatoie pericolose:

a) collocare automaticamente gli immigrati nell'area della povertà non prestando attenzione ai processi di inclusione ed esclusione

b) ritenere che gli immigrati rappresentino, proprio per le loro condizioni di precarietà e povertà un costo particolare sul sistema del welfare e in generale sull'economia dei paesi di arrivo.

Questa visione finisce per imporsi esagerando in genere sia la portata della povertà degli immigrati sia il carattere estremo della medesima: poca attenzione viene data ai processi di inserimento.

L'intreccio complesso tra i due processio, lo sviluppo del welfare e i flussi migratori, mette in gioco grandi dibattiti:

1) la questione della cittadinanza

Oggi, da fattore di progresso, uguaglianza e di inclusione, la cittadinanza

sta trasformandosi in privilegio di status, in fattore di esclusione e di discriminazione, in primo luogo rispetto agli immigrati. Si tratta di una questione complessa in un periodo storico in cui gli stati nazionali e la cittadinanza sono erosi dai processi di globalizzazione e per quanto riguarda l'Italia dal processo di Unificazione Europea. In Italia per altro, differentemente dai paesi europei in cui vige lo jus solis cioè la cittadinanza giuridica di un determinato paese per il fatto di esservi nati, vige ancora lo jus sanguinis cioè la titolarità del diritto di cittadinanza per nascita, cioè se figli o discendenti di cittadini italiani.. Nel contesto di questo processo complesso, la cittadinanza in se stessa crea ulteriori disuguaglianze con la designazione di non membri e connessi status di parziale appartenenza. Nella Unione Europea a 27 paesi gli immigrati sono 38,1 milioni 6,2% dei residenti, ma ormai si rischia di considerare « stranieri » anche i comunitari tra i quali gli italiani costituiscono una parte cospicua. Per la componente dell'immigrazione extraeuropea odierna proveniente essenzialmente dal Terzo Mondo l'entità dei diritti sociali è più limitata per definizione, in quanto molti dei diritti riguardano solo i cittadini comunitari.[75] Di fatto ci sono due tipi di immigranti in Europa: quelli dei paesi europei che si recano in altri paesi europei grazie alla libera circolazione e quelli che arrivano da paesi extraeuropei. Questo porta a due modelli di inclusione sociale: uno per gli stranieri europei con estensione dei diritti di cittadinanza come effetto naturale e l'altro che riguarda gli stranieri extraeuropei ed è diverso da paese a paese. L'Unione Europea sta ricreando una forma di cittadinanza europea non sufficientemente attenta alla complessità delle molteplici identità sviluppate da chi risiede nei suoi stati membri. Esclude per esempio i milioni di "stranieri"che vivono nell'UE senza aver diritto a cittadinanze nazionali.

2) <u>la questione delle disuguaglianze nell'accesso al Welfare</u>

La questione dei diritti degli immigrati ha a che fare con la cittadinanza nazionale, con le rivendicazioni dei diritti universali collegati alle società -post-nazionali, con quella condizione di appartenenza parziale identificata da alcuni sociologi come motivazione delle limitazioni poste all'accesso da parte degli immigrati ai diritti sociali e quindi al Welfare del paese dove risiedono. Le frontiere non sono l'unico luogo

[75] M.I Macioti E.Pugliese-(2003) L'esperienza migratoria – Edizioni Laterza

in cui gli Stati esercitano il controllo sui processi immigratori.[76] Gli Stati non solo vigilano sull'accesso ma anche esercitano controllo sulla distribuzione dei beni collettivi nel territorio, fermo restando che ambedue queste funzioni sono condizionate in parte dalle obbligazioni internazionali.

La condizione sociale degli immigrati deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale, sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti. La studiosa Lidia Morris pone l'attenzione alla creazione di nuove disuguaglianze attraverso una varietà di esclusioni e la presenza di " status di appartenenza parziale." Si ha cosi un sistema di stratificazione dei diritti , "stratificazione civica", di crescente complessità con un accesso differenziato alla distribuzione convenzionale delle risorse tra cittadini, semi-cittadini e stranieri. Ne consegue una classificazione dei migranti a partire dal loro status legale in differenti posizioni attraverso un processo di inclusione ed esclusione. E' nel quotidiano lavoro con gli immigrati che gli operatori sociali possono trovarsi ad esplicare quella funzione di controllo nella fornitura delle prestazioni di welfare,di cui parla la Morris " Se è lo status di immigrato a determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza"[77]. Molti colloqui nei servizi sociali e sociosanitari iniziano con domande relative al permesso di soggiorno, se l'immigrato ne è in possesso, di quale permesso si tratta, quando scade, piuttosto che da una indagine sul motivo per il quale l'immigrato/a si è rivolto al servizio.

3) <u>la questione delle politiche di protezione sociali e di come vengono effettivamente implementate.</u>

A partire dalla metà degli anni novanta ha inizio una nuova fase nelle politiche per l'immigrazione, che prendeva atto della rilevanza strutturale assunta dall'immigrazione, in particolare con l'aumento dei ricongiungimenti e con l'espressione di nuovi bisogni da parte delle famiglie immigrate. La legge 40/98:"Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dell'immigrato » nota come Turco Napolitano, emanata dal governo di centro-sinistra di quegli anni, detta per la prima volta una disciplina sistematica della materia, considera lo straniero

[76] L.Morris) Le politiche migratorie in Europa: uncampo di battaglia per i diritti op.cit.
[77] ibidem

immigrato regolare come soggetto di obblighi e diritti più complessivi e non come un semplice fornitore di manodopera e/o come soggetto potenzialmente pericoloso per la sicurezza pubblica come era nelle precedenti leggi (L. 943/86; L. 39/90; L. 489/95). Molte le difficoltà di applicazione della legge con "eccessive mediazioni politico-istituzionali, soprattutto sul riconoscimento dei pieni diritti degli immigrati « piena integrità garantita agli immigrati regolari, un minimo di integrità garantita anche agli immigrati irregolari attraverso il rispetto dei diritti alla persona »[78] una maggiore enfatizzazione sugli aspetti concernenti il controllo delle presenze degli irregolari che non su quelli finalizzati ad una organica politica di inserimento."[79]

La legge 189/2002 emanata dal governo di centro-destra, introduce il "contratto di soggiorno » " con tonalità restrittive e uno stretto collegamento tra il titolo di soggiorno dello straniero e il contratto di lavoro; abolisce la venuta sotto garanzia (sponsor) con una concezione diversa che considera l'immigrato essenzialmente come strumento di produzione, forza lavoro, da cui conseguono una serie di limitazioni tra cui quelle relative ai tempi del permesso, (un anno invece dei due della L. 40/98) della disoccupazione (sei mesi invece di dodici) e differenze nelle condizioni del ricongiungimento familiare. La richiesta nominativa reintrodotta dalla legge come unico meccanismo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, di fatto è un incentivo agli interessati a tentare in proprio gli ingressi irregolari. Di fatto si rende più difficile il mantenimento della condizione legale del soggiorno.

Segue poi la attuale L. 94 del 2009 il « pacchetto sicurezza » di cui si è detto precedentemente. E' stato affermato che « il "pacchetto sicurezza" regala una società più cattiva, inutilmente cattiva perchè non se la prende con i delinquenti, ma crea un reato, quello della

[78] La legge prevede una sostanziale equiparazione rispetto ai cittadini italiani non solo riguardo ai diritti civili ma anche riguardo a una serie di diritti sociali: iscrizione alle liste di collocamento, l'accesso ai servizi sanitari, agli alloggi sociali, alla edilizia residenziale pubblica, alla pensione. Ai regolari si prospetta sicurezza e stabilità attraverso attribuzione, dopo cinque anni, della carta di soggiorno concessa a tempo indeterminato allo straniero, al coniuge e ai figli minori conviventi. Viene ribadito il diritto alla unità familiare tramite il ricongiungimento familiare purché i richiedenti siano in grado di offrire loro alloggio e mezzi di sostentamento adeguati .Gli irregolari sono ammessi a godere di tutte le cure mediche ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali anche se continuative, anche cure preventive ed essenziali per la tutela della salute, già nel Decreto Dini (1995.Si conferma non solo il diritto ma anzi l'obbligo scolastico di tutti i minori presenti sul territorio italiano a qualsiasi titolo .La legge afferma che "la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza"e promuove iniziative volta alla "accoglienza,alla tutela della cultura e della lingua di origine, alla realizzazione di attività interculturali comuni".

[79] F. Carchedi Le politiche sociali per gli immigrati e la fruizione dei servizi sociali in Italia in La Critica Sociologica 2002

immigrazione clandestina, per colpire chi è in cerca di un futuro, di una vita dignitosa, di una speranza. » Tra l'altro il nuovo regolamento relativo al permesso di soggiorno a punti [80], porterà se andrà in vigore (2009) all'introduzione di una serie di presupposti che nella realtà italiana poco favoriranno l'integrazione degli immigrati, per i quali invece diventerà più problematico rinnovare i permessi. L'immigrato/a dovrà conoscere la lingua italiana e la Costituzione, essere iscritto al sistema sanitario nazionale, mandare eventuali figli a scuola e avere regolare contratto abitativo. Se alla fine dei due anni avrà ottemperato a tutte queste richieste otterrà i 30 punti necessari per il rinnovo, altrimenti avrà un altro anno di tempo per conquistarli. Passati i 3 anni, risulterebbe evidente che "l'immigrato non si vuole integrare" e quindi scatterebbe l'espulsione.

8) Accesso e fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari: alcuni nodi critici

Sulla base delle leggi in vigore gli immigrati *regolari* sono equiparati ai cittadini italiani, ma la concretizzazione di questa enunciazione di principio è nella realtà dei servizi subordinata ad una classificazione di status giuridici, la stratificazione civica appunto, spesso complessa in cui i diritti si differenziano a seconda dello status legale del soggetto: regolare con permesso di soggiorno, regolare con carta di soggiorno, regolare stabilizzato, richiedente asilo, rifugiato, irregolare, clandestino. La titolarità del permesso di soggiorno e la capacità di osservare le improbabili norme che ne regolano il rinnovo diventano i requisiti fondamentali d'accesso ai servizi sociali del sistema di Welfare. Se viene promulgata una legge, o emanata una circolare più restrittiva, che rende più difficile restare in una condizione di regolarità o che impone nuove condizioni e nuova documentazione per l'accesso a un beneficio, gli immigrati possono perdere un diritto gia acquisito.
Differentemente dal caso in cui a cadere al di sotto della soglia minima di reddito siano cittadini italiani - situazione che esigerebbe il diritto ad interventi di natura assistenziale - ove a trovarsi in difficoltà è il lavoratore straniero in fase di soggiorno precario, lo Stato è legittimato ad imporne il rimpatrio, non essendo tenuto a sobbarcarsi l'onere

[80] Proposta del 2009 dei ministri Maroni e Sacconi (Interno, Welfare)

del mantenimento di una persona non appartenente alla comunità, non cittadino, che non può auto-mantenersi. La L. 94/2009 sembra imporre agli operatori la segnalazione.
Il dibattito teorico sui diritti sociali di cittadinanza e i diritti umani diventa nella pratica quotidiana un dilemma etico e a cui dare risposta ma anche una persona in carne ed ossa che si rivolge ai servizi con una richiesta di aiuto.
Richiedono ancora attenzione alcuni nodi relativi all'accesso ma anche alla fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari per gli stranieri che vi accedono. In questi anni la popolazione immigrata si è trovata di fronte a quelle che sono state definite barriere all'accesso. Tra queste quelle che hanno costituito maggior problema sono state: le barriere giuridico legali relative alla "stratificazione civica" di cui abbiamo parlato, cioè alla assistenza differenziata a seconda dello stato giuridico dell'immigrato che hanno creato confusione ed incertezza sul diritto oltre che esclusione; le barriere burocratico-amministrative relative tra l'altro alla residenza anagrafica nel territorio del servizio. Questa è una grave barriera per molti immigrati dovuta da una parte alla precarietà dei lavori e conseguente mobilità sul territorio nazionale, dall'altra alla difficoltà di avere un alloggio che permetta di chiedere la residenza e spesso sul permesso di soggiorno risulta un indirizzo che non corrisponde più a dove effettivamente vivono. Alla precarietà della sistemazione abitativa, consegue quindi una quasi impossibilità ad accedere ai servizi socio-assistenziali e sanitari. A rendere difficile l'accesso ai servizi sono anche le barriere organizzative (lentezza per documentazione mancata flessibilità orari servizi non compatibili con orari di lavoro) le barriere economiche: (difficoltà di pagamento dei ticket sanitari. non riconoscimento indigenza per Stranieri Temporaneamente Presenti, (STP) o rette degli asili nido con i gravissimi episodi recenti di sospensione della mensa ai bambini) ed infine le barriere della incompetenza e/o del razzismo istituzionale: (operatori dei servizi socio-sanitari spesso non formati per capire i bisogni-diritti della utenza straniera, con ignoranza della legislazione relativa all'immigrazione a volte giustificativa di pratiche di discriminazione istituzionale[81]).
Per quanto attiene *la fruibilità* dei servizi l'incontro con l'utenza straniera può essere problematica. Da un punto di vista dell'utenza

[81] il razzismo istituzionale ha due specifiche caratteristiche:1) La presenza di procedure burocratiche e amministrative che producono ineguaglianze razziali 2)L'assenza o la scarsa rilevanza della volontà cosciente degli individui attraverso i quali il razzismo viene messo in atto.

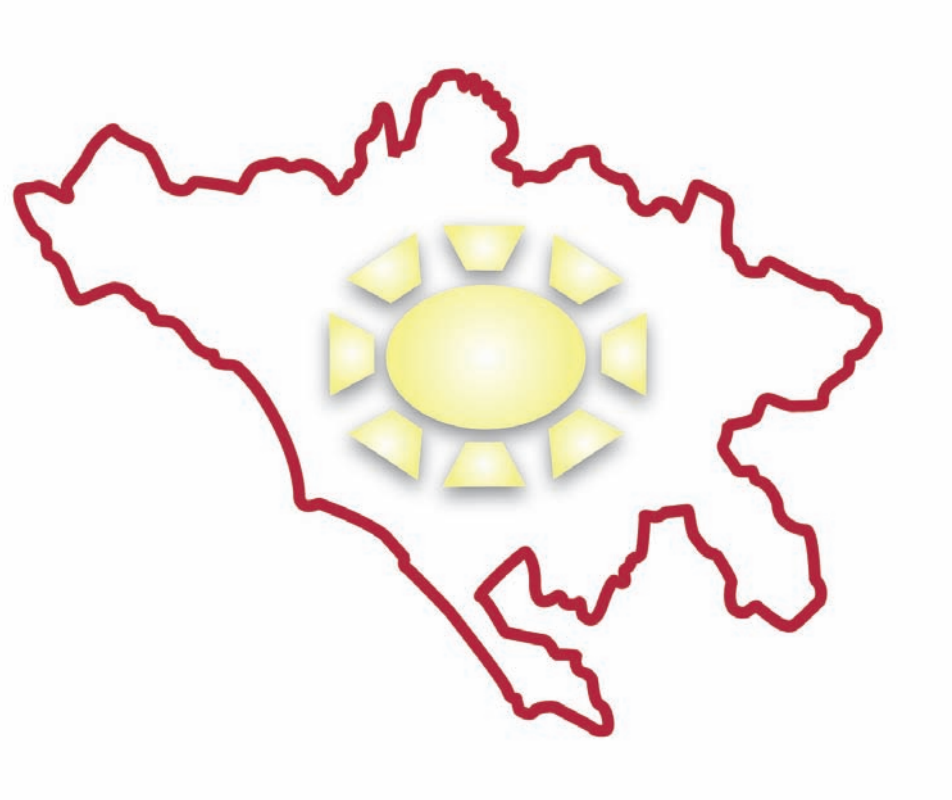
ciò è dovuto al fatto che la nostra organizzazione non è conosciuta, non c'è condivisione dei canali comunicativi verbali e non verbali, c'è differenza nelle rappresentazioni di salute e malattia, differenza nelle risposte tradizionali siano esse nel sanitario che nel sociale, allo stesso tempo grandi aspettative sulla medicina e sulle risorse occidentali. Gli stranieri di conseguenza interrogano il nostro modo di lavorare per il metodo, le regole d'accesso, l'interpretazione dei bisogni, le risorse. Gli operatori a loro volta vengono messi in difficoltà dall'utenza straniera non solo per motivi linguistici, ma anche di comunicazione e comprensione in generale, si sentono messi in crisi nel loro ruolo perchè non sanno se sono capiti e come sono percepiti, sono obbligati e relativizzare le loro rappresentazioni avendo sperimentato che in alcuni casi le modalità di lavoro abituali non vanno bene. Si è confrontati con barriere comunicative linguistiche ma anche culturali. Per gli utenti come per gli operatori, la cultura determina cosa percepiscono come problema, come lo esprimono, chi può intervenire per aiutare, quali tipi di soluzioni possonoessere presi in considerazione. Per gli operatori dei servizi la consapevolezza di essere portatori/trici di una precisa cultura istituzionale e di una cultura di servizio che si esprimono attraverso le regole di accesso, le modalità di erogazione delle prestazioni e di controllo dell'adempimento delle stesse, aiuta a cogliere quanto la valutazione delle singole situazioni sia determinata piuttosto che dalle situazioni stesse, dal grado di adeguamento al modello proposto da noi La possibilità di esplorare le proprie appartenenze culturali e di divenirne consapevoli è ciò che consente agli operatori di aprirsi alla relazione con donne e uomini stranieri. Si aprono anche dilemmi a cui non si può facilmente sfuggire ad esempio quello relativo alla autodeterminazione dell'utente in presenza di letture diverse dei bisogni: fino a che punto è ragionevole ed eticamente corretto insistere o lasciar perdere nel cercare di costruire un consenso intorno ad un possibile intervento? Quali tipi di risposte dare, risposte uguali per utenze "diverse"? Si tratta di quesiti a cui non c'è una unica risposta evidentemente, resi più difficili in contesti di lavoro in cui "i modelli di servizio e delle professioni sono gravemente rigidi"[82]. Sapere che non esistono erogazioni nei servizi che non siano influenzate dalla propria cultura e dalle tradizioni aiuta a confrontarsi con "l'altro". Ciò su cui

[82] Gaetano de Leo (2000) Ridondanze discriminatorie negli interventi con minori immigrati: come fare a pezzi I problemi, le soluzioni,l'utenza" in Culture a confronto. Fondazione Andolfi

concordano vari autori è la richiesta all'operatore di considerare il proprio punto di vista come uno tra gli altri, e non come ciò che è ovvio, normale, incontestabile. Ciò richiede una abilità di pensare in modo flessibile e di riconoscere che il proprio modo di pensare e di comportarsi non è necessariamente l'unico valido. Per non reagire nel modo più ovvio all'impatto con culture diverse proponendo come unico modello di comportamento l'assimilazione alla nostra cultura, può aiutare il concetto di "*decentramento culturale*" la capacità cioè di sospendere il giudizio intorno agli elementi culturali che emergono, di prendere coscienza di quali siano i nostri riferimenti e di non anteporli alla conoscenza e comprensione dell'altro, di aprire uno spazio per la narrazione e l'espressione dei riferimenti culturali altrui, di percepire quali siano le nostre controattitudini culturali nei confronti dei nostri interlocutori. In un processo di integrazione sono implicati sia gli autoctoni che gli immigrati, è un percorso in cui è chiesto a tutti di cambiare modi di pensare a sé e agli altri, di sentire le relazioni reciproche, per stabilire nuove regole di convivenza civile. Si tratta di processi complessi e difficili in cui però " la diversità culturale non rappresenta una questione di ordine culturale in quanto tale, ma diviene critica per il fatto che evidenzia l'esistenza di una crisi della solidarietà in seno alle società contemporanee. La competenza interculturale può svilupparsi soltanto prestando nel contempo attenzione ai processi politici ed a quelli interpersonali." [83]

[83] Walter Lorenz (2000) Multiculturalismo in una Europa in via di trasformazione .Fondazione Andolfi Roma

Capitolo 2



Responsabilità genitoriale e tutela dei diritti della persona tra i paesi dell'Unione Europea / La tutela delle relazioni familiari del minore extracomunitario

2.1 Appunti su Europa, famiglia e immigrazione

Lluis Francesc Peris Cancio

1. LA FAMIGLIA IN EUROPA

Teniamo presente che ogni volta che parliamo dell' «UE» dobbiamo pensare a 27 paesi e più di 520 milioni di persone. Basta dare uno sguardo in questo contesto alle leggi nazionali in materia di nullità, separazione e divorzio per riscontrare la pluralità degli attori che conformano lo spazio europeo. L'integrazione di radici culturali, religiose e politiche diverse rimarrà sempre la sfida epocale nel processo di costruzione della cittadinanza europea, come si manifestò nel dibattito costituzionale.
Pochi argomenti richiamano oggi maggiore attenzione nei fori nazionali o internazionali europei quanto il diritto di famiglia. La controversia non riguarda soltanto le proposte di riforma dello stesso, bensì si allarga al bisogno di un'articolazione delle politiche per la famiglia che siano in grado di rispondere alle richieste di una società che cambia velocemente e che mette in crisi i modelli tradizionali, e al riconoscimento fra i paesi delle proprie norme.
Due sono gli aspetti al centro della discussione: in primo luogo la diversificazione delle forme e dei modelli di famiglia; in secondo, la diversificazione delle forme giuridiche di regolamentazione delle relazioni interpersonali caratterizzate dalla convivenza *more uxorio*.

Evoluzione storica: la crisi in Europa del modello tradizionale di famiglia

Fino alla metà del ventesimo secolo, il modello di famiglia si presentava in Europa come un'istituzione bi-dimensionale composta sia da una dimensione pubblica -di interesse generale- che da una strettamente privata. Erano centrali due aspetti: la difesa della famiglia legittima, fondata sull'indissolubilità del matrimonio e l'esistenza di una struttura familiare di tipo patriarcale.
Il desiderio di giungere ad una parità dei diritti tra uomini e donne e la volontà di stabilire un'uguaglianza giuridica tra i figli - indipendentemente

dalla natura della filiazione (legittima ed illegittima, come si diceva allora) - sono state le spinte che hanno determinato l'inizio della crisi del modello tradizionale europeo. Di fatto, anche se con tempi diversi, si osserva in ogni paese un progressivo cambiamento riguardo al concetto di "famiglia" che va dalla sua considerazione come *istituzione con funzione sociale di nucleo riproduttivo e garanzia di sopravivenza delle strutture sociali*, alla prospettiva dove predominano gli aspetti soggettivi di realizzazione personale e di libero sviluppo della personalità.
Va ricordato che questo orientamento riguarda esclusivamente i paesi post-industriali occidentali. Curiosamente, la concezione di famiglia dei paesi di origine di molti degli immigrati presenti in Europa è diversa, con una valorizzazione della nuzialità e della procreazione che contrasta con il modello che li circonda. Le conseguenze di questa diversità culturale meriterebbero una riflessione a sé, ma basta fornire un dato: in paesi dove la popolazione straniera non supera il 10%, i figli degli immigrati rappresentano più del 20% delle nascite.

Le nuove consuetudini

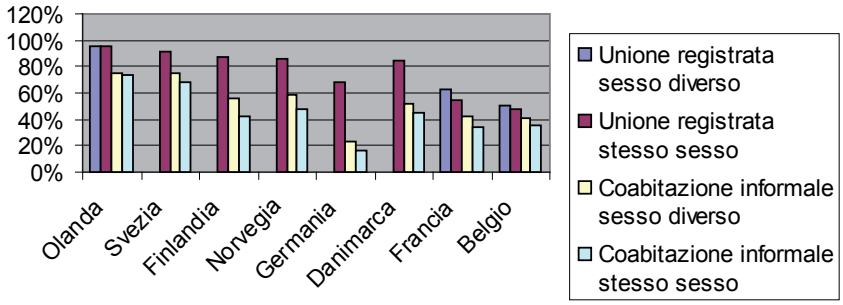
La realtà sta cambiando più velocemente nel Nord dell'Europa che nei paesi mediterranei. Se osserviamo la percentuale delle giovani donne che lasciano la casa dei genitori prima dei 25 anni per diventare autonome o per sposarsi, troviamo solo un 60% in Spagna ed un 66% in Italia e Portogallo; cifre molto basse rispetto al 85-95% di media nei paesi dell'est, o al 98% della Svezia. Nel Sud dell'Europa, i giovani vivono con i genitori finché si sposano o cominciano un rapporto di convivenza.
Il numero di fidanzati che optano per la convivenza prima del matrimonio è sempre più rilevante. In Svezia sono meno del 10% i giovani che non raggiungendo i 25 anni di età scelgono direttamente il matrimonio al momento di lasciare la casa dei genitori. Nel sud dell'Europa, anche se le cifre assolute sono molto minori, il *trend* di crescita indica un cambiamento avviato nella stessa direzione, con l'eccezione in questo caso dell'Italia (Macura, Beets 2002).
Rispetto alla stabilità delle coppie in Europa, tutti gli studi indicano che le unioni non matrimoniali sono più instabili. Il rischio di separazione in questi casi è maggiore nei primi anni. Al contrario di quanto si pensasse inizialmente, la diffusione della convivenza prematrimoniale

non ha ridotto il tasso di divorzi (Andersson 2003).
Con il crescere del numero delle coppie che pone fine alla propria unione aumenta anche il numero di uomini e donne in grado di iniziare una nuova relazione. Per esempio in Francia, il 26% delle donne nate tra 1960 e 1965 hanno vissuto una separazione prima dei 35 anni, a differenza del 12% di quelle nate tra il 1945 e il 1950. In questo caso sembra che formare una nuova famiglia sia più semplice per gli uomini piuttosto che per le donne, essendo questi meno condizionati per l'età. Questa differenza è più accentuata quando ci sono minori a carico, dato che i figli, nel costituire una nuova famiglia, sembrano essere uno stimolo per i padri ed un freno per le madri (Cassan, Mazuy e Clanche 2001) Le conseguenze di questo fenomeno sull'infanzia sono oggetto di ampie ricerche. Basti pensare che in Francia ben 1,6 milioni di figli vivono in una *famille recomposé* (Barre 2003).
Un aspetto specifico che spinge verso le riforme del diritto di famiglia è l'apertura al riconoscimento delle unioni fra persone dello stesso sesso. All'inizio queste unioni si accettavano con un carattere extramatrimoniale, oggi invece in Europa sono attive due correnti di pensiero e di relativi impianti legislativi: quelle che prevedono la possibilità di contrarre matrimonio fra persone dello stesso sesso e quelle dove tale possibilità non è prevista.
Le leggi sono diverse da paese a paese; tali differenze si riflettono in una variegata gamma di modalità di registro delle unioni di fatto, impattando sulla qualità e la comparabilità delle statistiche europee.

Diritti riconosciuti alle unioni di fatto

Un importante studio empirico dell'*Istitut National d'Etudes Démographiques* coordinato da Kees Waaldijk (2005) ha messo a confronto i sistemi legislativi di nove paesi: Belgio, Germania, Danimarca, Finlandia, Francia, Islanda, Olanda, Norvegia e Svezia, analizzando i diritti attribuiti alle unioni matrimoniali, a quelle registrate e a quelle non formalizzate, attraverso la possibilità o meno di avere garantiti 33 diritti concreti, come per esempio: possibilità di adottare (nelle diverse modalità); aspetti patrimoniali; pensioni; accesso alla previdenza sociale; diritti di soggiorno per il partner straniero; eredità; ecc. Un totale di 33 aspetti che esprimono in qualche modo il livello di diritto attribuito alla unione dipendendo dal tipo in ogni contesto.

Grafico 3: % Diritti riconosciuti per tipo di unione e paese



Fonte: Kees Waldijk 2005 (8)

I risultati mostrano un divario importante. Questa differenza è ancora più evidente se si tiene conto che una convivenza non formalizzata in Svezia o in Olanda ha maggiori diritti rispetto ad un'unione di fatto registrata in Belgio, Francia o Germania. Ancora, un matrimonio tra persone dello stesso sesso in Olanda vanta esattamente gli stessi diritti di un'unione di fatto nello stesso paese ed un matrimonio omosessuale belga gode di meno diritti rispetto ad un'unione di fatto dello stesso tipo registrata in Svezia o in Germania.
Sarà possibile arrivare ad una omologazione tra *pacs*, *registered partnership, relations enregistrées, parejas de hecho,* ecc…? Un appuntamento nell'agenda Europea è proprio quello di pensare ad un'equiparazione di queste figure in modo da aprire la strada ad un riconoscimento internazionale, aspetto questo estremamente complesso se si considera come il registro delle unioni di fatto abbia dato come risultato esperienze così diverse nei singoli paesi.

Differente regolamentazione della crisi familiare

In Europa si permette il divorzio in tutti i paesi (tranne che in Malta che invece riconosce le sentenze degli altri paesi); si osserva, nelle situazioni di crisi familiare, una tendenza a dare maggior ruolo alla modalità consensuale e a snellire le procedure, allontanandosi del concetto di divorzio come danno. Diverse sono le regolazioni delle

cause di divorzio, che vanno dall'ammissione non richiedendo causa da allegare, come l'attuale legislazione spagnola, a quelli dove soltanto è possibile quando si constata la irreparabile rottura del matrimonio e l'insostenibilità del vincolo.
Innanzi a questa pluralità, l'Unione Europea cerca di fornire strumenti per sciogliere gli intralci creati tra diversi contesti normativi, per esempio nelle pratiche con coppie di due nazionalità diversa. Lontani di una vera convergenza legislativa, il «Libro Verde "*sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio"* ROMA III» , prospetta la necessità di armonizzare le norme di conflitto nelle leggi applicabili in materia. Per rendere una idea delle difficoltà si veda un esempio: paesi come Svezia e Filanda, hanno dovuto declinare la loro competenza a favore d'altri paesi davanti ai quali si fosse presentata una domanda di separazione in precedenza, semplicemente perché la separazione in questi paesi non esiste…

L'affidamento dei figli

Avendo come sfondo leggi che orientavano ad un affidamento monoparentale, negli ultimi anni assistiamo ad un succedersi di modificazioni del codice civile in molti Paesi europei, puntando all'affidamento bigenitoriale come la soluzione più idonea. Tutte le esposizioni di motivi fanno cenno esplicito ad un agire che punta al superiore interesse del minore. È paradossale il fatto che lo stesso principio ispiratore conduca a concezioni legislative così diverse.
La pratica dell'affidamento condiviso ammette sfumature nei diversi contesti nazionali: sono influenti aspetti come il luogo dell'abitazione, l'orario scolastico, il carico di lavoro dei genitori, il numero dei figli, la loro età, ecc. Diventa chiave il modo in cui si regola la divisione del tempo di rapporto diretto con i figli di entrambi i genitori.
Si potrebbe pensare che sia consolidata la suddivisione in periodi uguali di tempo da trascorrere con i figli; però anche se sulla carta si afferma questo, la realtà è molto più complessa. Per esempio in Francia si arriva a realizzare situazioni creative come quella dove il minore rimane ad abitare "*a casa sua"*, ed i genitori si danno il cambio nei periodi stabiliti per la convivenza.
Il caso francese è molto rilevante: la separazione dei genitori in Francia

non ha conseguenze sulle norme di delega della potestà genitoriale che resta affidata ad entrambi i genitori, tranne il caso in cui l'interesse del minore imponga di affidare l'esercizio di tale autorità ad uno solo dei genitori. Quanto alle modalità di esercizio della potestà dei genitori, alla scelta della residenza del figlio (presso il domicilio di ciascun genitore in alternanza, o presso il domicilio di un solo genitore), all'importo e alla forma del contributo di mantenimento ed all'educazione del figlio, si tratta di accordi che possono essere oggetto di una convenzione tra i genitori ed in mancanza di questa, di una decisione del giudice.
Qualora i genitori non riescano a raggiungere un accordo sulle questioni attinenti alla potestà genitoriale, il giudice esperisce un tentativo di conciliazione e al fine di favorire l'esercizio congiunto della potestà genitoriale, può prevedere una mediazione, con o senza il loro consenso. Nei casi residuali in cui il giudice affidi l'esercizio della potestà genitoriale ad uno solo dei genitori, l'altro ha un diritto di visita e di alloggio tranne che in casi molto gravi. Inoltre conserva il diritto ed il dovere di sorvegliare il mantenimento e l'educazione del figlio e deve essere informato delle scelte importanti della vita di questo ultimo.
In Spagna la riforma avuta con la legge 15/2005, dell'8 Luglio, prevede l'affidamento condiviso in caso di accordo tra i genitori. E' previsto che possa essere concesso anche quando non c'è accordo tra le parti, a richiesta di una delle parti e con parere favorevole del Pubblico Ministero, in questo modo si intende proteggere il superiore interesse del minore. Questo è possibile quando ciascun coniuge richiede l'affidamento per se stesso. L'articolo 92, nel comma settimo impone una proibizione esplicita dell'affidamento condiviso nei casi in cui ci siano indizi fondati di violenza domestica.
In Germania il mantenimento della potestà congiunta nel caso venga meno l'unione coniugale o di fatto, è stabilita da una legge approvata il 16 dicembre 1997 ed entrata in vigore nel 1998. E' prevista la possibilità che uno dei genitori chieda l'esercizio esclusivo della potestà ed in tal caso è il giudice a decidere. La legge tedesca prevede che i figli minori che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età possano opporsi alla domanda di affidamento esclusivo.
In Inghilterra e Galles, con l'entrata in vigore nel 1991 del *Children Act* del 1989, i coniugi dopo il divorzio continuano ad esercitare congiuntamente la potestà genitoriale, salvo che questa non venga

revocata dal giudice. Il *Children Act* sostituisce ai concetti di affidamento (*custody)* e visita (*access)* quelli di domiciliazione (*residence*) e relazione (*contact*). L'intento è quello del minor intervento possibile da parte del giudice, previsto solo nel caso in cui non vi sia accordo tra i coniugi e sia richiesto un provvedimento relativo alla custodia del minore. I genitori possono concludere un accordo sulla potestà genitoriale seguendo un modulo previsto dalla legge; possono anche ottenere un modulo di accordo sulla potestà presso i tribunali locali competenti in materia di diritto di famiglia, presso i tribunali di contea o presso il registro principale della *Family Division)*. Solo dopo la registrazione dell'accordo nel registro principale della *Family Division*, l'accordo entrerà in vigore e sarà vincolante per i genitori.
Esistono dei servizi di mediazione per aiutare i genitori a raggiungere un accordo soddisfacente sulla potestà genitoriale nei confronti di un minore. In tal caso l'accordo concluso per avere valore deve essere registrato in tribunale. Il giudice auspica che i genitori prendano congiuntamente le decisioni che riguardano i figli.
In Olanda dal 1998 l'affidamento congiunto costituisce la regola generale e si ricorre a quello esclusivo in via eccezionale, a seguito di una specifica richiesta del coniuge che deve essere particolarmente motivata. In precedenza l'affidamento congiunto rappresentava l'eccezione e doveva essere richiesto espressamente dai coniugi all'atto del divorzio.
In Svezia la regola è quella dell'affido congiunto e del minor intervento possibile del giudice nelle problematiche relative alla potestà genitoriale. Se uno dei genitori vuole una modifica dell'affidamento, la decisione spetta al giudice. Se però i genitori sono d'accordo sul cambiamento, possono risolvere il problema con un accordo fra loro senza adire il giudice: per essere valido tale accordo deve essere approvato dal comitato sociale del comune in cui è registrato il bambino. I Comuni hanno la responsabilità di garantire che i genitori che cercano di giungere ad un accordo sulla potestà genitoriale, ricevano aiuto in "incontri di conciliazione".
In Austria l'affidamento congiunto non può essere disposto dal Tribunale contro il volere dei genitori (o anche uno solo di essi). E' sempre necessario un accordo dei genitori. In caso di disaccordo relativamente ad importanti questioni concernenti il figlio, ciascun

coniuge può adire il Tribunale, il quale adotterà i provvedimenti necessari.
In Belgio, con la legge del 18 luglio 2006 *"Loi tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant"* viene chiaramente definita la parità abitativa presso ciascun genitore e misure severe a chi ostacola la relazione genitoriale e trasgredisce le disposizioni.

L'ascolto del minore e le diverse prassi

Nell'UE, il tema dell'ascolto del minore è già presente nello sviluppo del Regolamento 2201/2003, in particolare negli articoli 23, 41 e 42, e nei punti 19 e 20 del preambolo. La realtà dimostra che a livello internazionale il modo di dare ascolto al minore varia molto da paese a paese.
In Germania sembra consolidarsi la pratica universale secondo la quale il giudice deve incontrare sempre il minore, anche nei casi in cui ha soltanto 4 o 5 anni di età. In Svezia, il giudice non incontra quasi mai il minore, rifacendosi alla relazione dell'Assistente Sociale. In Francia, il giudice ha piena libertà di decidere se incontrare o meno i minori, in modo discrezionale.
In Inghilterra e Galles, quando il minore non è parte di una procedura di sottrazione internazionale di minori, è visto dall'ufficiale del CAFCASS (*Children and Families Court Advisory and Support Service*), che informa il Magistrato.

Il regolamento 2201/2003

Nel quadro di un progressivo ampliamento della cooperazione giudiziaria in materia civile, il 29 maggio 2000 il Consiglio dell'Unione Europea approvava il *Regolamento (CE) n.1347/2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi*. Come commenta il prof. Fadiga (2005), esso riguardava fondamentalmente i casi di scioglimento del matrimonio e, in caso di figli comuni, i conseguenti provvedimenti sull'affidamento e sul cosiddetto diritto di visita. Ne restavano quindi escluse tutte le questioni estranee alla materia matrimoniale, vale a dire le decisioni sull'affidamento di figli naturali (e dunque la materia della famiglia di fatto), e quelle concernenti la decadenza e la limitazione della potestà genitoriale, attribuite in Italia ai tribunali per i minorenni.

Provvedimento normativo di grande importanza, il Regolamento (CE) 1347/2000 veniva subito salutato come la prima pietra di un diritto europeo delle relazioni familiari. Di immediata applicabilità per tutti gli Stati dell'Unione Europea, esso entrò in vigore il 1° marzo 2002.
A distanza di nemmeno due anni, il 27 novembre 2003, il Consiglio dell'Unione Europea approvò un nuovo strumento normativo comunitario: il *Regolamento n. 2201/2203 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale*, che è entrato in vigore il 1° agosto 2004 e che fu pienamente applicabile dal 1° marzo 2005.
Tradizionalmente, il problema dell'affidamento del figlio all'uno o all'altro dei genitori era stato considerato e studiato dal diritto di famiglia nell'ambito della frattura della famiglia coniugale, e quindi come conseguenza di quella frattura e come corollario della decisione di separazione o di divorzio. Questo approccio, fatto proprio anche dal Regolamento 1347/2000, era probabilmente dovuto a una serie di fattori. La famiglia coniugale è stata a lungo la realtà sociale assolutamente prevalente, cosicché il bisogno di regolare i conflitti tra genitori al fuori di quella realtà non era sufficientemente avvertito.
Su tutta questa materia interviene il Regolamento Comunitario 2201/2003, colmando una lacuna sempre più avvertita e ponendo d'altra parte all'interprete italiano delicati problemi di coordinamento.
Il prof. Fadiga realizza una sintesi dei punti centrali del testo:

"L'ambito di applicazione del Regolamento è definito nell'art. 1, secondo il quale esso si applica alle materie civili relative al divorzio alla separazione e all'annullamento, e a quelle relative "all'attribuzione, all'esercizio, alla delega, alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale". La nozione di responsabilità genitoriale è chiarita nell'art. 2: essa comprende "i diritti e i doveri di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione giudiziaria, della legge, o di un accordo", e comprende in particolare il diritto di affidamento e il diritto di visita. Lo stesso articolo definisce il trasferimento illecito e il mancato ritorno del minore, mutuandone la nozione dalla Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli effetti civili della sottrazione internazionale dei minori. Il Regolamento è destinato a prevalere sulla

Convenzione europea del 20 maggio 1980 di analogo oggetto e su altre convenzioni anteriori, ivi compresa la Convenzione de L'Aja del 1961 (cfr. art. 60). La Convenzione de L'Aja del 1980 continuerà ad essere applicabile tra i paesi dell'Unione Europea, ma solo se il minore sarà stato ascoltato durante il procedimento (cfr. art. 11).

In tutte queste materie, in base alla disposizione contenuta nell'art. 21, "le decisioni pronunciate in uno Stato membro sono riconosciute negli altri Stati membri senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento. Sono tuttavia previsti (art.23) alcuni casi in cui le decisioni relative alla responsabilità genitoriale non vengono riconosciute. I più significativi sono i seguenti: a) quando, tenuto conto dell'interesse superiore del minore, il riconoscimento è manifestamente contrario all'ordine pubblico; b) quando (salvi i casi di urgenza) la decisione è stata presa senza che il minore abbia avuto la possibilità di essere ascoltato; c) quando è stata presa con violazione dei diritti del contraddittorio; d) su richiesta del genitore che non ha avuto la possibilità di essere ascoltato e che considera la decisione lesiva della sua responsabilità genitoriale. In nessun caso la decisione del giudice dell'altro Stato può formare oggetto di un riesame nel merito (art. 26).
L'art. 28 tratta dell'esecuzione delle decisioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, e stabilisce che sono eseguite dopo essere state dichiarate esecutive a richiesta dell'interessato.
Va rilevato che la nuova disciplina si applica anche alle decisioni in materia di affidamento familiare e a quelle che dispongono il collocamento del minore in strutture assistenziali (case famiglia, comunità, ecc.). L'ipotesi è contemplata nel comma 2 lettera c) dell'art. 1. Si tratta di decisioni emesse in Italia dai tribunali per i minorenni. Tra le decisioni attribuite alla competenza funzionale di quest'organo, capaci di incidere sulla responsabilità genitoriale, vanno ricordate quelle di affidamento al servizio sociale, prese nell'ambito di un procedimento civile. Sono esclusi però tutti i "provvedimenti derivanti da illeciti penali". Lo stabilisce l' art. 1 comma 3 lett. g), scritto principalmente per gli ordinamenti di quei Paesi europei che per il minore autore di reato non prevedono necessariamente un intervento del giudice penale,

ma attivano in varie forme il sistema dei servizi sociali. Ciò vale per i Paesi scandinavi e, in certa misura, per la vicina Francia.

2. UNA POLITICA PER L'IMMIGRAZIONE COMUNE PER L'EUROPA[84]

Esiste un processo di convergenza delle regole europee rispetto all'immigrazione di cittadini di paesi terzi, nato del bisogno di coordinare le misure nazionali in un'Europa senza frontiere interne. La politica comune di immigrazione europea ha però come obiettivo centrale un contesto flessibile che prenda in considerazione le singole situazioni degli Stati membri.
Si riporta in maniera molto sintetica i dieci principi su cui si fonda illustrando le azioni necessarie per la loro attuazione all'interno dei tre assi principali della strategia dell'Unione Europea (UE): prosperità, solidarietà e sicurezza ("approccio mainstreaming").

Il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socio-economico dell'UE

Regole chiare e condizioni di parità

La politica comune di immigrazione punta alla chiarezza, trasparenza, equità, mirando alla promozione dell'immigrazione legale, garantendo la trasmissione ai cittadini dei paesi terzi di tutte le informazioni necessarie per l'ingresso e il soggiorno legale nell'UE. Si fonda sulla parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE. Per l'attuazione di questi principi l'UE chiede agli Stati membri, Italia inclusa, di:

- definire regole chiare e trasparenti per l'ingresso e il soggiorno nell'UE;
- fornire informazioni ai potenziali immigrati e ai richiedenti, anche sui loro diritti e sulle norme da rispettare una volta ottenuto il diritto di soggiorno nell'UE;

[84] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 17 giugno 2008 – Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti Com (2008) 359 (http://europa.eu/index_it.htm)

- offrire supporto e assistenza per adempiere agli obblighi di ingresso e soggiorno sia ai paesi di origine che a quelli di destinazione;
- lavorare per una politica dei visti flessibile;

Mercato del lavoro: incontro tra qualifiche e fabbisogno

Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici viene vincolata a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE. Il progresso a tutti i livelli e settori di qualificazione va considerato in relazione alla crescita dell'economia basata sulle conoscenze e alla crescita economica più in generale. Contemporaneamente, si cerca di rispettare il principio della preferenza comunitaria, il diritto degli Stati membri di determinare le quote di ammissione e i diritti degli immigrati. In pratica si chiede all'UE e agli Stati membri di:

- stilare una valutazione dei bisogni attuali, a medio termine e futuri (fino al 2020) dei mercati del lavoro europei, in termini di requisiti di qualificazione;
- sviluppare "profili migratori" nazionali comprendenti informazioni sulla situazione del mercato del lavoro e le qualifiche disponibili, e raccogliere dati globali e comparabili sull'immigrazione;
- sviluppare strumenti e politiche di incontro tra offerta e domanda di lavoro, sostenere meccanismi adeguati per il riconoscimento delle qualifiche professionali straniere e organizzare corsi di formazione nei paesi d'origine;
- analizzare la situazione attuale e le future tendenze per quanto riguarda la capacità imprenditoriale degli immigrati, nonché il quadro legislativo e operativo per la costituzione di un'impresa, e sviluppare misure di sostegno;
- promuovere misure atte a incrementare l'occupazione tra i cittadini dei paesi terzi, con particolare attenzione alle donne, fornendo in tal modo una reale alternativa al lavoro illegale.

L'integrazione

Si punta all'integrazione come un processo "a doppio senso", rafforzando la partecipazione degli immigrati, sviluppando la coesione

sociale e l'approccio alla diversità nelle società di accoglienza. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- potenziare il quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'UE;
- sostenere la gestione della diversità e la valutazione dei risultati delle politiche d'integrazione negli Stati membri;
- promuovere programmi di integrazione per gli immigrati appena arrivati;
- garantire pari opportunità di carriera nel mercato del lavoro per i lavoratori legali di paesi terzi;
- applicare i regimi di sicurezza sociale in maniera paritaria agli immigrati e ai cittadini dell'UE;
- sviluppare misure atte a incrementare la partecipazione degli immigrati nella società;
- Tutelare la famiglia ed il rispetto della vita familiare (direttiva 2003/86/CE del Consiglio) relativamente al diritto al ricongiungimento familiare;
- continuare ad applicare la politica di asilo dell'UE sviluppando ulteriormente queste misure soprattutto attraverso il piano strategico sull'asilo.

Coordinamento tra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi

Trasparenza, fiducia e cooperazione

La politica d'immigrazione comune si basa sui principi di solidarietà, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri si impegnano a:

- ove necessario, intensificare la comunicazione delle informazioni in modo da coordinare le strategie;
- sviluppare i dispositivi necessari per monitorare l'effetto delle misure nazionali al fine di aumentare la coerenza e il coordinamento a livello dell'Unione;
- sviluppare sistemi inter-operabili per una gestione più efficace dell'immigrazione;
- fornire una comunicazione coerente, sia interna che esterna, delle politiche migratorie dell'UE.

Uso efficace e coerente dei mezzi disponibili

In nome della solidarietà, le particolari sfide cui devono far fronte le frontiere esterne di alcuni Stati membri vanno considerate all'interno di un contesto finanziario. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- integrare le risorse nazionali attraverso l'uso del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013)
- sostenere l'attuazione di politiche nazionali e la capacità di rispondere a situazioni specifiche grazie ai meccanismi previsti dal programma di cui sopra;
- riesaminare costantemente il criterio per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri rispetto al programma e modificare tale ripartizione, se necessario;
- sviluppare ulteriormente la gestione delle attività finanziate tramite risorse comunitarie e nazionali onde evitare sovrapposizioni.

Cooperazione con i paesi terzi

L'immigrazione deve essere parte integrante delle politiche esterne dell'UE. E' necessario promuovere la cooperazione in relazione a tutti gli aspetti delle questioni migratorie, in collaborazione con i paesi terzi. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- aiutare i paesi terzi a sviluppare i loro quadri legislativi nazionali e ad istituire sistemi di asilo e immigrazione;
- potenziare la cooperazione e lo sviluppo di capacità nei paesi partner, sviluppare i partenariati di mobilità sui flussi migratori legati al lavoro;
- impiegare strumenti politici elaborati nell'ambito dell'"Approccio globale in materia di migrazione", soprattutto per rafforzare la cooperazione con i paesi candidati (potenziali), e garantire la disponibilità e l'uso efficiente di strumenti finanziari necessari per attuare questo sistema;
- collaborare con i partner africani al fine di attuare insieme il "Processo di Rabat" del 2006 e il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione;

- rafforzare la collaborazione con i paesi coinvolti nella politica europea di vicinato e con i paesi dell'America Latina, dei Caraibi e dell'Asia per approfondire la comprensione dei rispettivi problemi migratori;
- sviluppare mezzi legali e operativi in grado di offrire opportunità di migrazione circolare, collaborare con i paesi d'origine per scoraggiare le pratiche di immigrazione illegale;
- inserire disposizioni relative alla sicurezza sociale all'interno degli accordi di associazione con i paesi terzi.

Lotta efficace contro l'immigrazione illegale

Una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner

Questa politica si fonda sull'uso di nuove tecnologie e sulla condivisione delle informazioni tra gli Stati membri. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- controllare le domande di visto ad ogni tappa;
- impiegare i visti Shenghen uniformi
- rilasciare i visti presso centri consolari comuni;
- esaminare la possibilità di un dispositivo di autorizzazione elettronica per viaggiare per i cittadini dei paesi terzi;
- esaminare ulteriormente le procedure di visto, soprattutto in relazione ai visti di lunga durata.

Gestione integrata delle frontiere

Conservare l'integrità dello spazio Schengen rafforzando la gestione delle frontiere esterne e sviluppando politiche di controllo frontaliero coerenti con le politiche relative al controllo doganale e alla prevenzione di altre minacce per la sicurezza. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- rafforzare la dimensione operativa dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne (FRONTEX);
- sviluppare un approccio integrato alla gestione delle frontiere basato su un uso intensificato delle nuove tecnologie

- continuare a sviluppare il concetto di sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)
- cooperare con i paesi terzi onde sviluppare la gestione delle frontiere nei relativi paesi d'origine e di transito;
- fornire un supporto finanziario per lo sviluppo di un sistema integrato per la gestione delle frontiere europee;
- sviluppare un sistema di controllo del genere "sportello unico" ai valichi di frontiera rafforzando la collaborazione tra le autorità degli Stati membri.

Lotta contro l'immigrazione illegale e "tolleranza zero" per la tratta

Si pretende di sviluppare una politica coerente di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani attraverso l'implementazione di misure contro il lavoro non dichiarato e illegale e la protezione delle vittime della tratta di persone. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri si impegnano a:

- investire risorse per indagare sui casi di traffico e di tratta;
- collaborare con i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nella lotta contro il lavoro illegale;
- sviluppare strumenti di analisi dei rischi, valutare le politiche e migliorare le tecniche di quantificazione;
- sostenere la cooperazione tra le amministrazioni, soprattutto in relazione ai controlli incrociati, facilitando lo scambio di buone prassi;
- incoraggiare l'uso di tecnologie biometriche come strumento importante di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di persone;
- garantire che i cittadini dei paesi terzi che risiedono illegalmente nell'UE abbiano accesso ai servizi essenziali per il rispetto dei diritti umani fondamentali;
- proteggere e assistere le vittime della tratta di persone, anche per quanto concerne il loro recupero e reinserimento nella società;
- estendere il quadro giuridico esistente ai nuovi fenomeni criminali connessi all'immigrazione illegale e allo sfruttamento sessuale dei minori;
- garantire l'applicazione concreta degli strumenti internazio-

nali nel campo del traffico di migranti e della tratta di persone all'interno dell'UE.

Politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci

La misura di rimpatrio si afferma come una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione. Si chiede di evitare le regolarizzazioni su larga scala di immigrati illegali, pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni. Per ottenere tutto ciò, l'UE e gli Stati membri devono:

- garantire un riconoscimento reciproco alle decisioni di rimpatrio nell'UE, promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nell'applicazione dei provvedimenti di rimpatrio;
- controllare l'esecuzione e l'applicazione della direttiva sulle norme e procedure comuni relative al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente;
- definire misure per agevolare l'identificazione dei rimpatriati privi di documenti e considerare la possibilità di introdurre un lasciapassare europeo per facilitare il rimpatrio di migranti privi di documenti;
- promuovere l'attuazione di accordi di riammissione da parte dei paesi terzi;
- sviluppare un'impostazione comune in materia di regolarizzazione dei migranti illegali.

3. LA TUTELA DELLA FAMIGLIA IMMIGRATA

Cominciando dalle donne

Negli ultimi anni c'è stata una maggiore attenzione agli studi sull'immigrazione in chiave femminile (Ambrosini 2005), ponendo al centro anche le differenze di genere. Bisogna tenere conto che quasi la metà degli immigrati in Italia sono donne, e che sono la maggioranza assoluta per alcuni gruppi nazionali. Si è superata l'idea delle donne come soggetti passivi che vengono nel nostro paese soltanto a seguito degli uomini per coprire lo spazio domestico. Speso sono loro che emigrano da sole, mantenendo i familiari nel paese di origine e provvedendo alla richiesta del ricongiungimento familiare di quelli

rimasti in patria.
Si aggiunga il fatto che nel modello mediterraneo di welfare, e in particolare, oggi in Italia, c'e un'importante richiesta di donne immigrate che possano coprire quei compiti attribuiti alla famiglia, ma che di fatto non vengono adempiti direttamente, come i servizi domestici, la assistenza agli anziani, ecc (Pugliese 2010). La crescente occupazione delle donne in Italia, senza una giusta risposta dei servizi pubblici né di una redistribuzione dei compiti domestici, può provocare un drenaggio di risorse di cura in alcuni paesi con livelli di vita minore, dando luogo ad un problema identificato come *care drain*.
Analizzando la vita delle donne arrivate con le quali siamo a contatto verrebbe da dire che si presenta una particolare vulnerabilità per l'integrazione, dato che, come affermano alcuni autori (Campani 2003) si produce una tripla discriminazione: in base al genere, alla razza e alla classe sociale. In ogni caso studi più recenti riescono a mettere in evidenza percorsi in cui le donne immigrate trovano nel nostro contesto spazi maggiori di autonomia e di protagonismo, molto più importanti di quelli che avrebbero avuto senza intraprendere percorsi migratori (Vicarelli 1994).
Le donne continuano ad essere il perno che sostiene l'unità familiare anche quando si intreccia con la problematica delle famiglie in emigrazione, mediando fra il vecchio e il nuovo contesto, perfino nella sempre più presente realtà delle cosiddette "famiglie transazionali", in cui i genitori vivono in un paese diverso dai figli, mantenendo contatti frequenti, sostenendo economicamente e partecipando agli eventi e alle decisioni famigliari.
Secondo Ambrosini, ci sono tre forme di migrazione famigliare: famiglie ricongiunte, migrazione per matrimonio e migrazione dell'intero nucleo famigliare. Per quanto riguarda il ricongiungimento famigliare è sempre una realtà di forte impatto emotivo che può provocare esperienze traumatiche visto che gli stati di arrivo regolano e limitano questa possibilità, piuttosto che accompagnare ad una azione preventiva e di supporto (Bonizzoni 2009).
Un altro fenomeno di grande rilevanza sono le coppie e matrimoni misti, dove la sintesi culturale e il compito di educazione dei figli rientrano spesso in una logica di negoziazione affatto scontata.

La tutela dell'infanzia immigrata e delle seconde generazioni

Il noto aforisma dello scrittore svizzero Max Frisch "volevamo delle braccia, sono arrivate delle persone" mette in evidenza quanto non siano state programmate le conseguenze della accoglienza di forti contingenti di forza lavoro nel nostro paese, "stressando" i servizi territoriali non sostenuti da investimenti adeguati; un esempio paradigmatico lo possiamo trovare nel sistema scolastico.
Oggi c'è in Italia un'attenzione maggiore alla questione delle seconde generazioni. Si è obbligati all'interno del dibattito sull'identità nazionale, a ridefinire confini e criteri di appartenenza alla società ricevente, sfidando il presupposto di "omogeneità etnica" e culturale della popolazione.
Definire le seconde generazioni in modo preciso, e di conseguenza quantificarle non è semplice: solitamente si distingue fra minori nati nel paese da genitori immigrati e minori nati all'estero e ricongiunti in seguito, a loro volta classificabili in modo diverso a seconda dell'età di arrivo. Esistono poi casi dubbi e variamente trattati, come i figli di coppie miste o quello di minori non accompagnati (Favaro 2000).
In modo correlato alla decisione di abbandonare il proprio paese e venire ad abitare in Italia, emergono spesso complicazioni e difficoltà che ricadono sul benessere del minore e della famiglia. Segnaliamo quelli più rilevanti secondo il lavoro che alcuni membri della "Rete G2 – Seconde Generazioni" di Roma hanno riportato attraverso le attività che svolgono nei progetti del Polo "*Intermundia*" (promosso dall'ex Dipartimento XI - Politiche educative e scolastiche, del Comune di Roma) e Simili (promosso dall'ex Dipartimento V - Politiche sociali e della Salute, dello stesso Comune) e rileggendo le riflessioni che la Fondazione Giovanni Agnelli ha realizzato in altra città italiana (Torino).
In sintesi alcune delle situazioni problematiche che le seconde generazioni vivono, sono collegate agli ambiti, di seguito elencati:

- appartenenza generazionale di fronte alla comunità d'origine: l'appartenenza o "classe" generazionale si rivela decisiva nella popolazione giovanile immigrata. In molti casi, più della popolazione d'appartenenza – e dunque delle modalità di rapporto con il contesto che esprimono gli adulti, immigrati di prima generazione – influisce sui comportamenti e gli atteggiamenti dei giovani il fatto

di essere nati e cresciuti in Italia, di esservi giunti in età prescolare, di essere arrivati in età congruente con l'inserimento nella scuola dell'obbligo oppure di essere espressione di un ricongiungimento famigliare compiuto in età adolescenziale, con maggiori difficoltà d'integrazione scolastica e di apprendimento della lingua italiana. L'età dei giovani all'arrivo in Italia è determinante nell'orientare le traiettorie e i percorsi di inserimento nel contesto economico e socioculturale locale.

- Modalità di socialità e limite linguistico: i giovani figli di immigrati di Roma non costituiscono un gruppo sociale compatto, non sono comprensibili in blocco. All'interno di ciascun gruppo nazionale si evidenziano modalità di rapporto che appaiono orientate soprattutto dalla classe generazionale di appartenenza. E' particolarmente difficile la situazione degli adolescenti di recentissima immigrazione, per i quali spesso la barriera linguistica si rivela ardua e la socialità tende dunque a fare riferimento a quello specifico gruppo composto da coetanei connazionali e spesso uniti dal medesimo sentimento di estraneità rispetto al contesto locale.
- Modalità di aggregazione: la socialità dei giovani immigrati in parte ricalca quella degli autoctoni, in parte tende a ridefinire la fruizione di determinati luoghi pubblici (soprattutto i parchi e le stazioni), in parte è caratterizzata dalla realtà del quartiere di residenza.
- La complessità del rapporto tra genitori e figli: le testimonianze dei giovani immigrati raccontano spesso una difficoltà di relazione con i propri genitori, che non è soltanto il portato del divario generazionale, ma appare caratterizzata soprattutto dalla distanza - che l'esperienza migratoria amplifica - tra il vissuto esperienziale dei genitori e quello dei figli. Questi ultimi sono cresciuti, almeno in parte o per lunghi periodi di tempo, lontano dai primi e in società che vengono prepotentemente trasformate dalle conseguenze economiche e sociali di un'emigrazione di massa. Una volta in Italia essi sono esposti a diverse sindromi reattivo/adattive: possono in determinate circostanze manifestare tendenze di ripiegamento; o possono, invece, risultare particolarmente sensibili alle suggestioni di stili di vita e modelli di consumo prevalenti fra le giovani generazioni nella nostra società, suggestione che è, prevedibil-mente, anche ben presente fra i giovani di origine straniera che sono nati

in Italia o vi sono arrivati da piccoli. In entrambi i casi, la possibilità del conflitto con i genitori è concreta.

- I minori neo-ricongiunti: questi giovani manifestano comportamenti, orientamenti, prassi comunicative e relazionali nettamente distinti da quelli dei genitori. Questi ultimi tentano invano di colmare la distanza rapportando la realtà dei figli a quella della propria giovinezza prima dell'emigrazione. Nei casi in cui il mutamento sociale intercorso nei luoghi di origine è stato ulteriormente amplificato da uno sviluppo rapidissimo e dall'affermarsi di una "cultura dell'emigrazione" che tende a soppiantare radicalmente lo stile di vita tradizionale – vissuto e talvolta nostalgicamente "reinventato" - dei genitori prima dell'emigrazione, questo iato esperienziale si traduce in incomprensioni anche profonde. Il trauma della separazione e l'inserimento forzoso in una società diversa, che molte volte si rivela irriconoscibile rispetto all'immaginario, può ulteriormente approfondire il solco che separa le generazioni, innescando soprattutto negli adolescenti di recente immigrazione – e in particolare nei casi in cui l'integrazione scolastica non vada a buon fine – un progressivo ripiegamento sul proprio gruppo di coetanei connazionali. A caratterizzare quest'ultimo non è tanto la "compaesaneità", quanto una comune esperienza di dislocazione subìta e non ancora pienamente elaborata a livello affettivo.
- La realtà di genere: nozioni di senso comune, riprese e amplificate dai mass media, tendono spesso a ridurre alla confessione religiosa in cui si riconoscono le famiglie immigrate, la presenza di ruoli di genere codificati e non congruenti con quelli prevalenti nella società italiana. Il tentativo degli adulti di riprodurre e sostenere determinati ruoli di genere è più spesso espressione di strategie protettive volte ad assicurare la compatibilità e l'accettabilità del profilo sociale dei propri figli – e soprattutto delle proprie figlie – rispetto alle aspettative di gruppi famigliari allargati, per quanto afferisce sia alla rete dei rapporti affettivi che garantiscono la praticabilità dei propri progetti migratori famigliari, sia alle opportunità di un buon successo sociale dei figli. Queste prassi protettive e normative non sono necessariamente legate in modo diretto all'adesione a determinate prassi religiose, ma sono piuttosto espressione dell'importanza che le reti di supporto famigliari rivestono per

il successo della carriera migratoria degli adulti e – quantomeno nell'intendimento dei genitori – anche dei figli. La rinegoziazione di questi ruoli di genere proposti (e talvolta imposti) dai genitori o dagli adulti della propria comunità, dipende in modo sensibile dalla classe generazionale di appartenenza: perfino all'interno della medesima famiglia, una ragazza nata in Italia mostra comportamenti, orientamenti e aspettative rispetto al proprio ruolo nella società, al proprio lavoro, alla scelta del partner significativamente diversi da quelli di una sorella maggiore ricongiuntasi al nucleo famigliare in età adolescenziale.

- Un futuro compromesso: la maggior parte dei ragazzi romani di seconda generazione ha una forte consapevolezza della necessità di costruire il proprio futuro: la dimensione dell'impegno è relativamente trasversale e spesso coniuga lo studio con esperienze di lavoro o di aiuto dei genitori nella gestione del quotidiano. La volontà di riscatto e la coscienza dei sacrifici fatti dai genitori per migliorare la situazione socioeconomica della famiglia, motiva il comportamento dei figli di seconda generazione.
- Il rapporto con la città: il rapporto con Roma è complesso, percepita talvolta come enorme e caotica, quanto bella e ricca di stimoli. Spesso inizialmente un po' disorientante, obbliga i giovani immigrati ad assorbirne il carattere, ad approssimarvisi per gradi, passando per il microcosmo del proprio quartiere di residenza per poi sciogliersi nei contesti della socialità giovanile di massa: le vie delle vetrine e del consumo giovane, le piazze in cui si possono reinterpretare piccoli spazi aperti "a schema libero", i suoi parchi, e i centri commerciali. Ma anche i luoghi della città che cambia, i contesti re-inventati che sembrano fungere quasi da specchio del vissuto in transizione, proteso sul divenire, dei giovani romani di origine straniera.
- La fatica della mediazione costante: la capacità di un adeguamento al contesto culturale dominante, mantenendo dei legami affettivi ed espressivi con quello famigliare e comunitario è – molto spesso - uno sforzo permanente. Adeguarsi non è privo di elementi di sofferenza e di fatica: il processo non può non risentire delle ambiguità di ogni 'traduzione', che nell'ambito strettamente linguistico consente di svelare le trame profonde delle differenze nei rispettivi

orizzonti di senso e nelle logiche culturali che le orientano, le riproducono e le ridefiniscono continuamente. Ma proprio perché il processo mostra non soltanto che le differenze esistono, ma anche che possono essere tradotte e comunicate, e questo accade quando l'ambivalenza creativa si sposta dal contesto linguistico allo sforzo di decodifica e di riassemblaggio di significati cui un ragazzo straniero che cresce in nuovo ambiente di vita è costantemente costretto.

L'integrazione e la programmazione locale degli interventi: suggerimenti metodologici

L'integrazione è una responsabilità che si deve assumere la società, e non i singoli individui, come tale non può essere data per scontata o "inevitabile". Non sono gli individui a "integrarsi nel proprio contesto", ma è il contesto – umano, sociale, culturale, economico, territoriale - che può rivelarsi più o meno integrato, in ragione della capacità di approssimazione, che sono in grado di svilupparvi, gli individui – tutti gli individui, non solo gli immigrati - che la compongono. Tale capacità richiede abilità tanto più complesse quanto più s'accentua la diversità degli universi simbolici che concorrono a costruire e riprodurre un corpo sociale che si rinnova (Fondazione Giovanni Agnelli 2007).
Dalla mia esperienza di accompagnamento nell'elaborazione dei piani regolatori sociali nella città di Roma ho potuto osservare quanto servono servizi e progetti a sostegno dei servizi territoriali la cui metodologia sia innovativa rispetto alle forme più consuete di intervento, partendo da:
1. il bisogno di rendere il sistema ordinario in grado di lavorare con successo con la popolazione immigrata, piuttosto che la specializzazione, attraverso – ad esempio - programmi specifici per immigrati.
2. L'idea di rivolgere il lavoro di supporto e mediazione, principalmente alle istituzioni anziché alle persone immigrate, intendendo, che l'integrazione sia una proprietà ed una funzione della società, non degli individui.
3. La considerazione della seconda generazione, come target da

promuovere, e contemporaneamente, come risorsa e agente principale del cambiamento culturale e istituzionale. Rendere protagonisti e potenziare le capacità delle prime generazioni di nati in Italia (figli di famiglie immigrate), costituisce uno strumento prezioso per le nuove generazioni, in una dinamica virtuosa di *peer education*.

4. La scelta di attuare interventi basati in larga misura su ciò che propongo di chiamare "mediazione di secondo livello", o, se con altre parole "mediazione di seconda generazione" considerando da una parte la prassi tradizionale della mediazione come necessaria ma insufficiente nella sua portata, e dall'altra, le seconde generazioni come risorsa principale, non identificate soltanto come problema.

Dalla sperimentazione del progetto Simili del Comune di Roma riportiamo una tabella riassuntiva dei concetti che ritengo diano identità a questo nuovo modo di operare, che potrebbe dare un nuovo respiro alla programmazione locale degli interventi.

Aspetti caratterizzanti	Mediazione tradizionale (di primo livello)	Mediazione "di secondo livello"
Motivazione	Emergenziale	Preventiva
Oggetto	Bisogno del servizio che non riesce a realizzare il suo compito	Bisogno della famiglia integrata di avere strumenti per interpretare la nuova realtà e attivarsi verso l'integrazione
Durata	Breve, interventi a ore	Media o lunga (a partire da 3 mesi) – cadenza settimanale
Obiettivo prevalente	Migliorare la comunicazione e la comprensione tra servizi e individuo immigrato	Il benessere della popolazione immigrata
Lingua prevalente dell'intervento	Lingua di origine	Lingua del posto (italiano)
Caratterizzazione del rapporto del mediatore	Esternalità e contingenza	Pertenencia e continuità nell'ente che assume
Indicatori per la valutazione	Numero di ore lavorate, tempestività	Raggiungimento degli obiettivi prefissati
Orientamento dell'intervento	Verso il servizio	Verso la famiglia e il territorio
Approccio dell'intervento	Le carenze delle persone che necessitano di essere sostenute	Al centro le potenzialità da fare emergere
Chiave del successo	*Empowerment* dell'individuo – *problem solving*	*Problem setting* – *community care* – *advocacy* – lavoro di gruppi
Condizioni di lavoro	Precarietà	Stabilità

Elaborazione propria 2007

BIBLIOGRAFIA

Ambrosini, Maurizio (2005) *Sociologia delle migrazioni* Il mulino manuali Bologna

Andersson G. (2003) *Dissolution of unions in Europe: a comparative overview*, MPIDR Working Paper WP-2003-004, Rostok, p.19.

Barre C. (2003) *1,6 million d'enfants vivent dans une famille recompose*, Insee première, n. 901, June.

Bonizzoni, Paola (2009) *Famiglie globali. Le frontiere della maternità.* Utet Università. Novara

Cachon, Lorenzo e Laparra, Miguel (2009) *Immigracion i politicas sociales* Bellaterra, Barcelona

Campani, G (2003) *Genere, etnia e classe : categorie interpretative e movimenti femministi,* in Cambi, Campani e Ulivieri (2003) *Donne migranti. Verso nuovi percorsi formativi*, Pisa, Edizioni Ets

Campomori, Francesca (2008) *Immigrazione e cittadinanza locale. La* governance *dell'integrazione in Italia* Carocci, Roma

Cassan F., Mazuy M.and Clanche F. (2001), *Refaire sa vie de couple est plus frequent pour les homes*, Insee premièere, no. 797, July.

Fadiga, Luigi (2005*) Il regolamento n. 2201/2003 del consiglio dell'Unione Europea http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_477*

Favaro, F (2000) *Bambini e ragazzi stranieri in oratorio. Riflessioni a partire da una ricerca,* in Aa.Vv., *Costruire spazi di incontro. Comunità cristiana e minori stranieri,* Milano*,* Centro Ambrosiano (cit. da Ambrosini 2005)

Fondazione Giovanni Agnelli (2007) *Vita e città dei giovani di seconda generazione a Torino http://www.fga.it/fileadmin/storico/pdf/doconline/sintesi_230407.pdf*

Lacomba, Joan e Falomir, Fernando (ed) (2010) *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunida ; codesarrollo y movimientos migratorios*, Catarata, Madrid

Macioti, Immacolata, Pugliese, Enrico (2010 nuova edizione) *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia* Laterza, Bari

Macura M.and Beets G. (eds.) (2002) *Dynamics of Fertility and Partnership in Europe. Insights and Lessons from Comparative Research*, vol 1, UNECE, In modo particolare gli articoli di M.Macura et al (pp. 27-56) e K.Kierman (pp. 57-76).

Peris Cancio, Lluis Francesc (2006) *Uno sguardo d'insieme per conoscere le norme applicate all'estero* in Famiglia e Minori-Mensile di documentazione giuridica di Il Sole 24 Ore num. 2 Dicembre

Peris Cancio, Lluis Francesc (2007) Europa in ordine sparso nel riconoscere la realtà delle convivenze in Famiglia e Minori-Mensile di documentazione giuridica di Il Sole 24 Ore num. 3 Marzo

Peris Cancio, Lluis Francesc (2008) *Il sistema spagnolo di protezione dei minorenni: attenzione*

alla prevenzione e sussidarietà dell'intervento giudiziario civile in Minori e Giustizia, AIMMF, Franco Angeli num 1

Pugliese, Enrico (2010) *Modello mediterraneo di welfare e modello mediterraneo delle migrazioni internazionali*, comunicazione al seminario di Espanet *Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo,* Napoli

Spinelli, Elena (2005) *Immigrazione e servizio sociale. Conoscenze e competenze dell'assistente sociale* Carocci, Roma.

Waaldijk Kees (ed.) (2005) More or less together: Levels of legal consequences of marriage, cohabitation and registered partnership for different-sex and same-sex partners. A comparative study of nine European Countries, Documents de travail, n 125, INED.

Vicarelli, G (a cura di) (1994) *Le mani invisibili,* Roma, Ediesse

Zanfrini, Laura (2004) *Sociologia delle migrazioni* Laterza, Bari

2.2 LA TUTELA DELLE RELAZIONI FAMILIARI DEL MINORE EXTRACOMUNITARIO. IL CUORE ALTROVE. IL CASO DELLE FAMIGLIE TRASNAZIONALI

Roberta Lombardi

"Volevamo delle braccia, sono arrivate delle persone"
(Max Frisch)

Veloci cambiamenti nella società: le "famiglie"

Questo contributo nasce dall'intenzione di riflettere su un bisogno sociale di tipo nuovo, quello espresso dall'utenza immigrata, e più nello specifico dalle famiglie transazionali.

Questa nuova tipologia di bisogno è interessante sia perché nel tempo si sta definendo sempre più rilevante, sia anche perché richiede una ridefinirne delle pratiche sociali, sperimentando nuove forme di presa in carico.

Questi cambiamenti scaturiscono dalle nuove forme di relazioni familiari di cui ci si trova ad occupare.

Siamo in un'epoca di importanti e veloci cambiamenti in materia di 'famiglia' e di 'relazioni familiari'. Oggi come operatori sociali siamo chiamati a leggere dinamiche nuove ed impensabili solamente pochi anni fa. La famiglia normocostituita rappresenta una minoranza e emergono nuovi modelli di relazione e nuove strutture.

Questi cambiamenti sono a volte anche molto rapidi, tanto che può accadere che le normative precorrano il sentire comune e le strutture del welfare.

Il Regolamento CE n.2201/2203 "sulla competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale ed in materia di responsabilità genitoriale" è occasione per poter riflettere su alcuni elementi delle 'nuove famiglie':

- oggigiorno le relazioni travalicano i confini. Grazie alle nuove tecnologie per la comunicazione e grazie ai mezzi che abbiamo per gli spostamenti, più facilmente che in passato è possibile mantenere relazioni anche a distanza (anche relazioni affettive importanti);
- anche per questo gli stati devono imparare a lavorare all'unisono per una adeguata e possibile tutela del minore. E' sempre più ne-

cessario impostare procedure che permettano di lavorare insieme anche nel campo dei servizi, a prescindere dai confini nazionali, proprio perché le persone di cui ci occupiamo spesso si muovono tra gli stati o intrattengono importanti relazioni all'estero.

Emblematico è il caso di molte famiglie di immigrati.

In letteratura sono state individuate tre momenti del ciclo di vita della famiglia nell'immigrazione, tanto che si parla di 'tre diverse famiglie dell'immigrato' (Ambrosini, 2003):

1. la prima struttura di famiglia è quello del nucleo che vive insieme nel paese di origine. E' il tempo in cui si elabora il viaggio di uno dei membri, generalmente colui (o colei) che si ipotizza abbia maggiori possibilità di oltrepassare i confini e di trovare lavoro;
2. la seconda struttura familiare, con le dinamiche che ne conseguono, è propria del tempo della separazione e dei legami affettivi a distanza;
3. la terza struttura familiare caratterizza il momento della riunione del nucleo o mediante il ritorno in patria o più frequentemente con il trasferimento di quanti erano rimasti in patria nella società di immigrazione.

Vorrei partire da queste riflessioni per analizzare le dinamiche proprie della fase 2, in particolare nel caso in cui sia una madre a partire lasciando i figli in patria, soffermandoci sulle possibili implicazioni in termini di politiche sociali. In conclusione sarà fatto cenno alla fare 3, in particolare il fenomeno dei ricongiungimenti di figli in età adolescenziale.

Le famiglie transazionali

Quando una persona parte, lasciando in patria affetti importanti, spesso impegnandosi in una migrazione proprio per poter provvedere con il proprio lavoro a quelle persone care, è facile immaginare il prevalere delle tinte malinconiche dell'assenza e della nostalgia, accanto alla dedizione estrema al proprio progetto migratorio, frutto dell'affetto e delle preoccupazione che paradossalmente porta all'allontanamento fisico proprio da chi si ama e si vuole proteggere.

In queste situazioni sovente si trovano i toni vibranti della determinazione a mantenere vive le relazioni lontane, nonostante tutto.

Lo sforzo di mantenere vivi legami affettivi e responsabilità parentali nonostante i confini e le distanze che le separano determina il fenomeno delle "famiglie transnazionali" (Ambrosini, 2005), ovvero nuclei familiari in cui l'affetto, ed anche una certa forma di accudimento e sollecitudine passa, nonostante le distanze.
Affetti lasciati in patria, famiglie divise per necessità.
Il fenomeno non è affatto nuovo nella storia delle migrazioni. Figure come quelle delle 'vedove bianche', mogli degli immigrati italiani lasciate in patria a crescere i figli, sono ancora nella memoria di molti di noi. Finché però ad emigrare erano i membri maschili della famiglia – mariti, padri, figli - si tendeva a considerare tutto sommato socialmente accettabile il distacco dai propri familiari. Anzi il migrante poteva sentirsi ed essere considerato un buon padre proprio in quanto partiva per assicurare un maggior benessere ai suoi cari (Ambrosini 2008).

Migrazione 'al femminile'

Una novità però ci porta a parlare di 'famiglie trasnazinali' come sistemi in cui il mantenimento costante della relazione è un aspetto centrale del progetto migratorio, necessario corollario alla ricerca di un benessere economico: il diffondersi di una migrazione 'al femminile'.
In Italia (Dossier Caritas/Migrantes 2009 su elaborazione da fonte ISTAT), al 1° gennaio 2009 ci sono 1.977.693 donne straniere regolarmente presenti, pari al 50,8% del totale dei migranti.
Tra le nazionalità con prevalenza femminile e con percentuali che oscillano tra il 50% ed il 90% troviamo sia paesi europei , – Romania (circa 53%), Ucraina (circa l'80%), Estonia (circa il 90%), Polonia (circa il 70%) – che paesi latinoamericani – Repubblica Domenicana (circa 70%), Brasile (70%), Ecuador e Perù (circa 60%), Colombia (oltre il 60%). Anche tra le nazionalità africane la presenza femminile è particolarmente significativa come nel caso della migrazione proveniente dall'Etiopia (oltre il 60%), dal Madagascar e Capoverde (oltre il 70%), dalla Nigeria ed il Kenya (circa il 60%). Per quanto riguarda l'Asia, vanno segnalati tra i paesi con una forte percentuale di immigrazione femminile le Filippine (circa il 60%) e la Thailandia (circa il 90%).
E' evidente da questi dati la consistente femminilizzazione dell'immigrazione in Italia.

Per loro, come spesso accade nei percorsi migratori, la decisione di emigrare quasi mai si configura come una scelta individuale occasione di realizzazione personale (anche quando sono primomigranti), quanto piuttosto come un percorso individuale che si svolge nell'ambito di una strategia familiare (Zanfrini, 2004) finalizzato alla sopravvivenza o miglioramento dello status di genitori e figli. Il progetto migratorio sembra riguardare invece poco i mariti, anche perché dalla letteratura si rileva che quando sono le donne ad emigrare per prime e da sole, si tratta soprattutto di persone con alle spalle storie matrimoniali infelici o difficili (dai dati emerge l'alto numero di divorziate e vedove). La migrazione sembra offrire anzi una occasione socialmente accettabile per sottrarsi a situazioni matrimoniali considerate non più sopportabili: è il caso per esempio della popolazione Filippina, nella quale l'immigrazione popolarmente viene definita come "il divorzio filippino" (Ambrosini 2005).
Il fenomeno della crescente femminilizzazione dei flussi migratori ha portato a dei cambiamenti importanti sulla 'qualità' dell'immigrazione: se in passato gli immigrati sono stati concepiti essenzialmente come consumatori di welfare, in questa fase storica si è presentato il fenomeno delle immigrate come *erogatrici* di servizi (Piperno, 2007). L'esempio più lampante di questo impegno al femminile è sotto gli occhi di una moltitudine di italiani: 1 milione le donne immigrate in Italia si prendono cura delle nostre famiglie (Dossier Caritas/Migrantes 2009) come badanti o baby sitter.
Il lavoro domestico, poiché spesso caratterizzato dalla co-residenzialità, ha delle peculiarità sue proprie anche in termini di ripercussioni sul vissuto e sull'esperienza migratoria. E' evidente che diventa occasione preziosa per poter risparmiare il proprio stipendio quasi per intero, tuttavia la convivenza continua, in una situazione di evidente squilibrio di potere, con spazi di privacy e di riposo spesso ridotti al minimo, diventa anche di frequente fonte di stress, oltre a sussistere proprio grazie alla condizione di 'solitudine' e di 'lontananza degli affetti' da parte della donna lavoratrice. E' esperienza comune, infatti la minore disponibilità alla co-residenzialità ed al tempo lungo (spesso ben oltre le 8 ore giornaliere) a seguito dei ricongiungimenti con i propri cari, e non di rado anche la perdita dell'impiego.
Queste donne, spesso vissute come 'persone di famiglia' perché loro si

delegano compiti di cura che si vorrebbe agire in prima persona (con i nostri anziani e con i nostri bambini), a cui si chiede un impegno pratico, ma spesso anche implicitamente un coinvolgimento affettivo verso le persone più deboli del nostro sistema, vivono in un paradosso: sono diventate professioniste della cura, assumendosi la delega di molte famiglie italiane, ed hanno dovuto delegare a loro volta la cura dei propri cari ad altri, in quella che viene definita in una specie di catena internazionale di riallocazione dei compiti di accudimento (Ehrenreich e Hochschild, 2004), per ritrovarsi a vivere la propria genitorialità a distanza.

Se, come dicevamo sopra, nella storia il modello maschile dell'immigrazione prevedeva anche l'allontanamento dalla proprie famiglie come evento inevitabile e comprensibile, ed anzi ben si confaceva con lo stereotipo del buon padre che 'si occupa' con il suo lavoro del benessere della sua famiglia (poco importa se per questo è a lungo assente), senza quindi che questo fatto avesse gran che cambiato le dinamiche di relazione e la struttura fondamentale della famiglia; quando è diventato imponente il fenomeno delle partenze di donne adulte che lasciano dietro di sé i figli, affidati primariamente alle cure delle proprie madri (e poi di sorelle, figlie maggiori, più raramente dei mariti, a volte anche di altre donne salariate), si è iniziato a teorizzare un nuovo sistema di famiglia: 'la famiglia trasnazionale', in cui la cura dei piccoli e l'esercizio della preoccupazione genitoriale travalicano i confini degli stadi, e si esprimono in modalità che necessariamente vanno oltre la copresenza e la quotidianità.

Questo fenomeno però contrasta oggi fortemente con un modello ancora ampiamente condiviso e legittimato di maternità: in molte culture la cura dei figli è delegata principalmente alla donna, e rimane difficile pensare che possa essere esercita attraverso la delega ad altro o nella lontananza. Questo fa si che nelle famiglie transazionali siamo frequenti il senso di colpa per venir meno ad un proprio dovere, insieme alla frustrazione ed alla nostalgia.

Il problema del *care drain* e del *care shortage*

Anche in letteratura molti hanno problematicizzato questo modello di 'genitorialità a distanza', stigmatizzandolo poiché assolutamente non funzionante. Si è parlato di un "vuoto di cura" e di una 'fuga di cura'

verso i paesi più ricchi, creando nei contesti di origine "orfani sociali" o 'orfani bianchi'[85].

Parrenas, analizzando i dati di una ricerca sulle madri filippine a Roma (Parrenas, 2004) ha posto in risalto il 'dolore della genitorialità trasnazionale' affermando che nelle famiglie transazionali l'assenza di interazioni quotidiane nega la familiarità e diviene un'irreparabile lacuna nella definizione delle relazioni genitori – figli. A nulla valgono secondo l'autrice i tentativi di mantenere questi legami attraverso strategie comunicative o razionalizzando l'evento lontananza con la giustificazione che i guadagni economici superino di gran lunga i costi emotivi. Alla sofferenza delle madri corrisponde il disagio dei bambini left behind (lasciati indietro), che a volte hanno difficoltà a comprendere ed accettare la scelta della genitrice di partire, in particolar modo, secondo la Parrenas, soprattutto in quei contesti culturali in cui vivono consolidate definizioni dei ruoli di genere all'interno della famiglia.

Si denunciano per questi bambini solitudine, depressione, abbandoni scolastici, fino a casi limite di suicidi; ma anche bullismo, consumi eccessivi e ostentati, uso di alcol e droghe, favoriti da disponibilità economiche non accompagnate da una guida educativa adeguata (Castagnone et al., 2007).

Una nuova categoria di bambini e adolescenti problematici, spesso coinvolti in attività illegali.

Certamente, come hanno osservato molti autori (es. Castagnone et al., 2007), una lettura causale dei vari disagi dei bambini delle madri transazionali non è così semplice. E' evidente che molti altri fattori, comunque presenti, potrebbero essere alla base dei disagi rilevati. Tra l'altro, come attestano molte ricerche, la disgregazione o la crisi familiare può essere la causa e non l'effetto della partenza di donne sole (Banfi e Boccagni, 2007).

In realtà l'orientamento prevalente degli studi sembra essere quello di considerare l'allontanamento della madre migrante un abbandono vero e proprio solo in una minoranza di casi. Questo grazie ad una serie di strategie compensative delle madri transnazionali, mirate a sostenere la

[85] Si veda a riguardo gli atti del convegno *"Left Behind" - La famiglia transnazionale e gli orfani bianchi nella Moldavia Romena*, del Maggio 2010, organizzato dall'associazione Albero della Vita e dalla Commissione Europea - Rappresentanza di Milano, che ha voluto dare voce, all'interno dell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, proprio alle categorie svantaggiate degli "orfani bianchi" e delle loro famiglie.

relazione affettiva e la comunicazione con i figli, nonostante la distanza. Ma molta speranza viene riposta in possibili interventi sociali pensati per sostenere queste donne nel loro ruolo di lavoratrici e di madri, pur nella distanza.
La sfida che i servizi si troveranno ad affrontare nel campo del sostegno alla genitorialità immigrata prevede infatti anche l'individuazione di strategie atte a ridurre lo stress di queste donne[86] e funzionali a promozione delle relazioni sane con i figli lasciati in patria, lavorando semmai anche per un riavvicinamento, qualora la famiglia programmi il ricongiungimento.
Questi servizi sono ancora pioneristici in Italia, e di seguito ne saranno illustrati alcuni esempi.
Un contributo importante viene intanto dagli studi sul campo che cercano di mettere a fuoco quelle situazioni che sembrano contribuire a ridurre i rischi di sofferenza e disagio per i minori left behind.
Una prima strategia è data certamente dalla possibilità di mobilitare in patria figure di attaccamento alternative che possano sostenere i ragazzi nella quotidianità.
Alcune ricerche in Romania e in Ucraina (Castagnone e Al., 2007; Piperno, 2007) hanno mostrato infatti che quando, alla partenza della madre, la famiglia allargata si riorganizza, mobilitando altre figure della rete parentale (nonne, zie, ecc.) l'impatto del care drain viene attutito, e, secondo gli autori, solo in una minoranza di casi il drenaggio di cura si trasforma in abbandono.
Il caretaker sostitutivo preferito è generalmente la nonna materna. Solo poco più della metà delle mogli con figli e coniuge in patria fa affidamento su questi ultimi; talvolta sono anche chiamati in causa altri figli o altri parenti (Ambrosini, Banizzani, Caneva 2009). Residualmente (ma il fenomeno sembra prendere piede ad esempio in Romania) i minori vengono affidati a persone pagate per accudirli, ovvero ad istituti.
La tematica è certamente molto delicata.
Non si può negare che nel caso delle famiglie transazionali si tratta 'di una rete sotto sforzo' (Ambrosini 2005), di una precarietà diffusa, anche perchè:

[86] In alcuni casi già un fenomeno sociale: i medici ucraini hanno individuato un disagio che chiamano "la sindrome italiana", una forma di depressione che colpisce le donne dopo che per anni hanno lavorato come badanti nel nostro paese. A questo tema è dedicato un documentario Sidelki, di Katia Bernardi, con il commento di Laila Wadia

- spesso i contesti familiari di provenienza delle madri transazionali presentavano già elementi di precarietà e disagi;
- le scelte di accudimento escogitate, compreso l'affidamento ad altre figure, raramente reggono nel tempo. Accade dunque spesso che il minore si trovi a cambiare adulti di riferimento e a trasferirsi più volte;
- l'affidamento privilegiato alle nonne non sempre si rivela una buona occasione di crescita, sia per l'età avanzata e lo stato di salute che non permette loro di occuparsi agevolmente dei bambini, sia anche per la differenza profonda di cultura e di stili che divide le generazioni di paesi passati attraverso rapide evoluzioni sociali e culturali
- l'affidamento a parenti o figure salariate per occuparsi dei minori non sempre si trasforma in relazioni affettive, caratterizzandosi piuttosto come accoglienza.

Eppure alcune ricerche sembrano minimizzare le problematicità, sottolineando anzi in alcuni casi i vantaggi che questi ragazzi hanno nella loro condizione di figli di madri lontane. Emblematici sono i dati di una più recente ricerca sui giovani filippini di seconda generazione (Zanfrini e Asis, 2006), i quali, pur riconoscendo la sofferenza per la mancanza delle madri, tendono a non fornire di sé un'immagine di svantaggiati. Inoltre, dato molto interessante, dichiarano di sentire comunque le madri come figure primarie di accudimento, seppure queste sono state fisicamente lontane da loro per anni. Inoltre questi ragazzi, proprio grazie alle rimesse inviate in patria dalle genitrici, hanno potuto avere una istruzione migliore ed un più congruo tenore di vita con opportunità migliori per il loro futuro.

Anche altri lavori, come ad esempio lo studio di Herrera sui figli delle ecuadoregne (Herrera, 2005), sottolineano una migliore riuscita scolastica di questi ragazzi cresciuti 'a distanza', anche per la consapevolezza dei sacrifici necessari per poter offrire loro quelle opportunità, e i disagi rilevati sarebbero invece solamente espressione di un primo periodo di sofferenza successivo alla separazione.

In questi studi emerge chiaramente come la comprensione ed adesione dei figli al progetto migratorio delle genitrici sia un elemento che protegge da possibili disagi.

Un'ultima riflessione infine su quanto rilevato in una indagine sulle

famiglie transazionali rumene. In questi casi è emerso che una particolare strategia migratoria sembra funzionare come protezione da eventuali disagi: la migrazione temporanea di breve periodo, o circolare. In questo caso, si tratta di donne che svolgono lavori di cura o domestici per brevi periodi, spesso sostituendo una parente, amica, o conoscente che ritorna in Romania (Cingolani, 2009). Siamo di fronte ad un modello di gestione della famiglia transnazionale che permette alle madri migranti, per esempio, di essere presenti durante momenti importanti della crescita o formazione dei figli e quindi in tal modo fattivamente assumersi quelle responsabilità genitoriali che con la partenza potrebbero essere trascurate.

Risorse e strategie per porre rimedio alla separazione fisica e mantenere vivi i rapporti affettivi malgrado le distanze.

Come abbiamo visto la tematica è molto complessa, motivo per cui i dati sembrano addirittura essere contraddittori.

Seppure non condiviso da alcuni autori[87], possiamo affermare che nella migrazione delle madri gli studi sembrano sottolineare la possibilità di attivare delle risorse e strategie 'per ridurre i danni' dell'allontanamento dai figli, ed anzi per trasformare questa esperienza in risorsa.

Bryceson e Vuorela (2002) hanno provato a definire sinteticamente le tre strategie fondamentali a cui sembrano far ricorso i migranti con figli all'estero per mantenere con loro una relazione viva ed affettivamente valida:

- la prima strategia, denominata frontiering, definisce la necessità di programmate ed attuare interventi atti ad alimentare i rapporti ed i legami affettivi abbattendo le distanze. Oggi questi interventi sono resi più fattibili proprio dalla grande quantità di strumenti di comunicazione (di facile accesso e reperibilità), come ad esempio la possibilità di usufruire di telefoni cellulari con tariffe molto vantaggiose ovvero di un collegamento internet, di una mail o di una webcam, con cui comunicare con i propri figli anche quotidianamente. Ma va tenuto conto anche l'utilità di muoversi liberamente facendo frequenti viaggi di ritorno in momenti importanti della vita dei figli (l'inizio della scuola, i compleanni etc..), dando continuità alla relazione;

[87] Vedi Parrenas (2001), ad esempio, che considera le rimesse 'una mercificazione dell'affetto'

- La seconda strategia, definita come caring a distanza, è data dalla possibilità di esercitare una cura genitoriale pur nella lontananza, in primo luogo attraverso le rimesse.

Le rimesse assumono infatti un valore che va al di là del loro significato economico, simboleggiando la persistenza del legame affettivo e di una responsabilità genitoriale che, seppure non appartiene al piano delle relazioni quotidiane, si esprime come sollecitudine e preoccupazione, dando significato al progetto migratorio proprio come occasione per 'prendersi cura' dei propri figli offrendo loro un presente più accettabile e prospettive migliori per il futuro.

Ancora più forte il valore simbolico dei doni, inviati in patria attraverso corrieri ufficiali o informali, inclusi conoscenti che tornano in visita: telefoni cellulari, computers, giocatoli, vestiti, oggetti spesso costosi, talvolta inutili, segni concreti della presenza dei genitori lontani nella quotidianità dei figli.

Un aspetto interessante che emerge da uno studio sul campo (ricerca CeSPI per conto dell'Associazione Bancaria Italiana) è dato dal fatto che le donne tendono a mandare sia doni che denaro più degli uomini e con maggiore costanza, confermando anche per questo il proprio desiderio di continuare ad esercitare un ruolo affettivo e di preoccupazione con quanti sono rimasti in patria, almeno sul piano simbolico (Rhi-Sausi e Zupi 2009)[88]. Dalla stessa ricerca si rileva anche che le rimesse, qualora sono inviate dalle donne (piuttosto che dagli uomini) sono destinate maggiormente a coprire scadenze di pagamento, sanitarie, previdenziali e soprattutto spese per l'istruzione dei figli, e sono tendenzialmente inviate, più che al partner (a volte assente o inaffidabile) ai propri genitori (spesso impegnati nella cura dei figli) o anche ai figli stessi, se abbastanza grandi. (Ambrosini, Bonizzoni, Caneva, 2009)[89].

Altre strategie, però, oltre l'invio delle rimesse permettono di continuare a mantenere una funzione genitoriale di cura. Mi riferisco anche a quelle strategie per continuare ad esercitare un ruolo affettivo ed educativo

[88] anche perché le donne partono frequentemente già gravate da responsabilità familiari, spesso proprio la principale motivazione per la partenza (poiché, come si diceva, sono frequentemente separate, divorziate, vedove, e quindi sole nel fronteggiare le necessità della famiglia), mentre gli uomini tendono a sposarsi o a mettere al mondo il primo figlio dopo la partenza o a seguito del ricongiungimento

[89] Dati tratti da una ricerca del 2008 promossa della Caritas Ambrosiana nell'ambito del programma di attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità – regione Lombardia. Sono state analizzate le caratteristiche della maternità transnazionale, in particolare di due paesi in cui il fenomeno è più diffuso: America Latina ed Est Europa

continuato nel tempo, che va anche oltre la cura materiale. Ancora una volta le possibilità di comunicazione che abbattono le distanze permettono anche di esercitare alcune funzioni importanti come ad esempio seguire l'andamento scolastico dei propri figli, partecipando in teleconferenza alle riunioni dei genitori presso la scuola.

- La terza strategia, denominata relativizing, mira a ridefinire i rapporti con le persone: alcuni legami si perdono, altri si acquistano o si rafforzano, per esempio inventando forme di parentela fittizia, che va a privilegiare i legami con quanti sono investiti di farsi carico dell'educazione dei figli lasciati in patria.

Per la prevenzione dei disagi dovuti alla separazione, inoltre, oltre ad avere naturalmente un ruolo la qualità della relazione tra madre e figli prima della separazione, diventa anche centrale il sistema di relazioni che si viene a definire nel triangolo madre-figli-caregiver affidatario. Come già ampiamente riportato nella letteratura sull'affidamento etero familiare, anche nel caso della genitorialità transnazionale è essenziale per il benessere dei minori l'armonia, la fiducia ed il rispetto dei ruoli tra gli adulti (genitore momentaneamente assente ed adulto incaricato della cura quotidiana dei figli).
Ma, come vedremo più avanti nelle 'buone prassi', diventa anche di primaria importanza poter usufruire in patria di una rete di servizi che sostengano e monitorino lo sviluppo dei bambini e le relazioni di questi con i caregiver sostitutivi, collaborando con la madre lontana in una strategia ' di squadra' finalizzata al controllo ed al sostegno.

Strategie di Welfare transnazionale

Abbiamo visto come l'esperienza migratoria possa essere un percorso che mette sotto tensione i legami familiari, separando dagli affetti e dalle cure molti bambini dalle loro madri, donne spesso impegnate in un ruolo di cura che le vede abitare le nostre case ed occuparsi dei nostri cari.
La dislocazione di membri di unità familiari in paesi diversi, ed in questo caso in maniera molto chiara il fenomeno della maternità transnazionale, ci impone di pensare alle relazioni ed ai rapporti affettivi come qualcosa che oggi (molto più che in passato e vorticosamente sempre più) travalica i confini dei paesi e degli stati. Le molteplici

opportunità offerte dai mezzi di comunicazione sostengono, con modalità da molti di noi neppure mai immaginabili solo alcuni anni fa, queste relazioni.
Il fenomeno della genitorialità transnazionale ci chiama quindi ad ipotizzare interventi per ridurre il disagio della lontananza e per produrre agio (sostenendo la relazione e promuovendo le risorse), sia occupandoci delle madri che oggi sono qui con noi, sia dei loro figli, che al momento sono altrove, ma che molto probabilmente tra alcuni anni arriveranno nel nostro paese grazie alle opportunità offerte dai ricongiungimenti familiari[90].
Ciò significa immaginare interventi che possano anch'essi travalicare i confini, avviando forme di partenariato, pianificazione e lavoro di rete tra servizi che si occupano di madri immigrate in Italia e servizi che assistono la famiglia left behind nei contesti di origine.
Si parla in questo caso di welfer transnazionale.
Di questa tipologia di interventi che puntano ad un coordinamento transnazionale delle politiche di sostegno alla famiglia e tutela dei minori, ancora presenti sul nostro territorio in numero molto esiguo e sotto forma di progetti pilota, seguiranno alcune schede, come esempio di buone prassi su cui immaginare futuri possibili.

Buone prassi nella tutela e sostegno alla genitorialità transnazionale

Box 1

Progetto 'Carezze al telefono – madri da lontano".
Le badanti combattono la nostalgia della famiglia lontana[91]

Iniziativa promossa dall'assessorato all'immigrazione del Comune di Reggio Emilia e dal settore di psicologia clinica della Ausl-RE.
Propone momenti di aiuto reciproco per le badanti lontane dalle loro famiglie (prevalentemente donne dei paesi dell'Est, venute a Reggio Emilia ad assistere gli anziani non autosufficienti) attraverso:

- Gruppo di sostegno con incontri tematici, tenuto da uno psico-

[90] Il ricongiungimento con i propri figli 'left behind', nell'immigrazione di questi ultimi anni, è fenomeno sempre più presente. Nell'ultima parte di questo intervento ce ne occuperemo in modo specifico, anche perché una quota di preoccupazione sociale destano proprio i minori ricongiunti in età adolescenziale, in quanto secondo alcuni, a più alto rischio di devianza dei coetanei italiani o dei figli di stranieri nati e/o cresciuti in Italia.

[91] Si possono trovare maggiori indicazioni nel progetto del centro Madreperla, consultabile su http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/par/sezioni/territorio/esperienze/p_madreperla/Madreperla.pdf e sul sito

logo (ad esempio si affrontano i seguenti temi: le condizioni di partenza e decisione di partire --- arrivo in Italia e la famiglia a distanza ---- ritorno in famiglia: vacanze e rientro)

- Poter telefonare ai propri familiari con tessere di credito pre-pagato
- Utilizzare un computer per navigare in internet – vedere i propri cari con la videocamera

Il servizio si svolge all'interno di uno spazio di incontro in cui è possibile anche:

- festeggiare i compleanni e altre ricorrenze significative
- partecipare ad attività corsuali brevi legate soprattutto al lavoro di cura (movimentazione dei carichi)
- ricevere informazioni e orientamenti sulla città, sul territorio provinciale e sui servizi (sanitari, ma anche culturali e di intrattenimento, trasporti, ecc)
- disporre di uno spazio cucina attrezzato
- disporre di una televisione con antenna satellitare, video lettore e CD
- avere a disposizione una piccola biblioteca e poter consultare vocabolari, manuali di Italiano, ricettari di cucina locale e italiana, guide turistiche d'Italia, guide ai musei, ecc.
- utilizzare una macchina da cucire
- avere uno spazio per il taglio dei capelli e la messa in piega
- darsi e ricevere aiuto e incoraggiamenti reciproci nei momenti di difficoltà in uno spazio sentito come proprio

La formula vincente del progetto è dato dal fatto che si colloca all'interno di un centro, che funziona come luogo di aggregazione oltre che fornitore di servizi. Questo ha facilitato l'avvicinamento anche di categorie generalmente molto restie ad accedere ai servizi sociali, come appunto le badanti.

Box 2

Progetto 'En tu casa'[92]

Il progetto nasce con il coinvolgimento della Comunità Salvadoregna Monsignor Romero di Milano, il comune di Milano e il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

Il punto forte del progetto consiste nella collaborazione con una

[92] Maggiori informazioni sul progetto sul sito di Soleterre, strategie di pace http://www.soleterre.org/progetti-umanitari/scheda-progetti-umanitari.asp?Idprogetto=28

associazione di immigrati presente nel nostro territorio ed in grado di costruire facilmente 'ponti' con il proprio paese di origine.
Il progetto prevede:

- attività di sportello (avvalendosi di figure professionali diverse, come il mediatore familiare, il consulente legale ed i mediatrici interculturali), per orientare la donna e la sua famiglia ai vari servizi del territorio in ambito lavorativo, legale, sanitario, psicologico, educativo e sociale.
- Di un servizio di mediazione familiare trasnazionale

Attraverso una collaborazione tra due servizi gemelli di segretariato sociale a Milano ed a San Salvador (con equipe specializzate in entrambi) si lavoro per garantire la continuità delle relazioni affettive e genitoriali a distanza.
La finalità è di lavorare con tutti i membri della famiglia e non solo con il singolo, per accompagnare al meglio la loro relazione a distanza e/o accompagnare l'eventuale percorso di riunificazione, per prevenire le conflittualità e i disagi familiari che spesso si verificano in questi casi.
Gli obiettivi sono diversi:

- stimolare le famiglie a distanza a costruire un racconto condiviso. Le madri con i figli e con la famiglia d'origine e gli altri familiari, sia in Italia che in El Salvador senza far sentire in colpa nessuno (aspetti della quotidianità, ma anche notizie importanti);
- riflettere sulla percezione della propria immagine ed identità di famiglia migrante in Italia e in El Salvador (Come mi vedo? Come mi vede la società italiana? Come mi vede la società del Paese d'origine?)
- stimolare una progettualità sul ricongiungimento dei familiari, in particolare modo accompagnare genitori e figli in questo delicato momento
- favorire la partecipazione emotiva ed affettiva agli eventi della vita dei propri familiari (es. condividere il successo o l'insuccesso della scuola dei propri figli/comunicare ai propri genitori l'andamento dell'iter scolastico),
- far vivere le festività, accompagnando e preparando le persone a condividere questi momenti, valorizzando gli aspetti culturali e familiari peculiari delle famiglie transnazionali (es. il natale, i compleanni)

Attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, il Centro garantisce alle donne e alle famiglie immigrate di mantenere una relazione costante con le famiglie rimaste al paese di origine e di partecipare attivamente alla vita familiare (la formula vincente del servizio è data dall'utilizzo della tecnologia che annulla le distanza e dalla presenza di due equipe qualificate che lavorano all'unisono seppure su due continenti diversi)

Box 3

Centro de Enlace
Apoyo a familias de migrantes en Bergamo

Nasce dal gemellaggio tra la città di Bergamo e Cochabamba, presso l'Università Mayor di San Simon, la più grande università pubblica della Bolivia, in collaborazione con l'ufficio della diocesi di Cochabamba che si occupa appunto delle migrazioni.
L'obiettivo è di fornire un segretariato sociale per il disbrigo di pratiche burocratiche in Bolivia per famiglie residenti a Bergamo, e fornire un sostegno sociale alle famiglie immigrate in Italia ed i parenti rimasti nel paese, per ridurre le distanze tra le famiglie.
Tra gli interventi vi è la realizzazione di video racconti della vita quotidiana delle famiglie di origine rimaste in Bolivia da inviare a Bergamo per i parenti immigrati.
Il servizio vuole favorire la comunicazione tra famigliari divisi tra le due nazioni, permettendo anche semplicemente la possibilità di 'partecipare' (seppure a distanza) a momenti importanti per i membri delle famiglia (feste di compleanno, battesimo e matrimoni) anche con l'oceano che divide.

Box 4

Capacity building in favore delle Istituzioni ucraine per il rafforzamento delle politiche migratorie e socio-educative rivolte ai bambini, alle donne e alle comunità locali

Questo progetto, portato avanti dall'OIM con un finanziamento del Ministero degli Affari Esteri, si basa sulla convinzione che non ci

sono soluzioni sui temi dell'impatto sociale della migrazione, specie femminile, senza una collaborazione tra Enti locali e società civile dei paesi di partenza e di arrivo.
E' stato istituito un Osservatorio italo-ucraino che unisce Enti locali, associazioni, ONG e ricercatori italiani e ucraini per identificare in modo partecipato "mini-progetti" di cooperazione decentrata che sostengano le realtà locali ucraine nel loro sforzo di ridurre le conseguenze negative della migrazione sulla famiglia left-behind.
Contemporaneamente sono stati svolti corsi di formazione con insegnanti e operatori in Ucraina per aiutarli a sostenere i giovani con genitori all'estero.
Mentre in Italia alcune donne ucraine hanno ricevuto corsi di informatica per imparare ad utilizzare gli strumenti di comunicazione (internet, posta elettronica, skype, la webcam) e consulenza psico-sociale.
Il progetto prevede infine di realizzare un calendario di incontri a distanza tra madri a Torino e gli insegnati dei loro figli nelle scuole interessate dal progetto.
Ciò è reso possibile dall'esistenza di catene migratorie molto forti: grazie al sostegno dei partner ucraini sono stati coinvolti gruppi di donne che abitano nella stessa provincia italiana e non solo provengono dalla stessa città di origine, ma hanno anche i figli nella stessa scuola. Riannodare il legame tra gruppi di madri che hanno interessi identici e concentrati su microcontesti nel paese di origine ha un'enorme potenzialità in termini di azioni che possono essere promosse vedendo le stesse donne come protagoniste. (Piperno, Boccagni 2010)

Box 5

Supporto alla genitorialità transnazionale e alla reintegrazione socio-economica dei migranti di ritorno

Il progetto avviato nel 2009 dalla ONG Soleterre grazie a un finanziamento della Fondazione Unidea si propone di garantire sostegno psico-sociale e legale alle donne ucraine presenti in Italia (o intenzionate a migrare verso l'Italia) e offrire la possibilità di una reintegrazione socio-economica per coloro che, dopo un'esperienza migratoria in Italia, decidono di rientrare in Ucraina.
Gli obiettivi specifici sono rappresentati da:

• supporto alla genitorialità transnazionale e al mantenimento dei legami tra migranti e famiglia di origine;
• accompagnamento sulla eventuale decisione di ricongiungimento familiare
• supporto ai migranti nel percorso di emigrazione/immigrazione, da svolgersi in un contesto di legalità e di integrazione;
• creazione di un percorso formativo rivolto a donne ucraine migranti per acquisire competenze che permettano di migliorare la propria situazione occupazionale in Italia e di attuare una strategia di auto-impiego al momento del rientro in Ucraina;
• promozione di forme di impresa familiare e/o sociale in Ucraina.
Il progetto si sviluppa in Lombardia e parallelamente nella regione di Leopoli attraverso due principali linee di azioni:
1) Un servizio di consulenza legale e psicologica a Milano e Leopoli e di supporto alla comunicazione a distanza.
A Milano è stata allestita una postazione skype presso il centro di Soleterre Onlus, dove i migranti hanno la possibilità di programmare un appuntamento video-telefonico coi parenti rimasti in Ucraina. Questa modalità di servizio ha, tra l'altro, l'obiettivo, di indirizzati gli utenti verso servizi più complessi forniti dal progetto sempre presso la Sede di Soleterre: sostegno psicologico, orientamento legale e professionale. Nella regione di Leopoli, il contatto coi beneficiari sarà facilitato dalla presenza di una rete di istituzioni, enti e organizzazioni già presenti sul territorio. Una postazione mobile, dotata di attrezzatura per video-conferenza tramite skype, raggiungerà con cadenza bisettimanale i diversi villaggi dove maggiore è la concentrazione di famiglie con parenti presenti in Lombardia. Verrà inoltre creato uno sportello specializzato nell'offerta di servizi di informazione, supporto e assistenza anche legale ai potenziali migranti, al fine di facilitare una scelta consapevole e di legalità nell'eventuale percorso migratorio. Presso lo sportello, oltre alle informazioni e ai servizi di supporto legale-lavorativo, sarà attivato un servizio di consulenza psicologica e familiare. Lo sportello funzionerà in modo complementare al servizio mobile di utenza skype.
2) Un Servizio di orientamento e formazione professionale per migranti, rientrati e familiari di emigrati.
A Milano verrà effettuato un "bilancio delle competenze" professionali delle donne migranti; a partire dai risultati di questa prima fase, verranno organizzati due corsi di formazione presso lo sportello di Milano,

finalizzati all'elaborazione e alla definizione di business plan completi per lo start-up di microimprese sociali e/o familiari in Ucraina. Infine, verranno elaborati dai partecipanti al corso alcuni business plan di cui ne verranno selezionati alcuni in vista di uno start-up imprenditoriale in Ucraina.
A Leopoli L'attività prevede in primo luogo una ricerca sul mercato del lavoro ucraino e un corso di formazione per rientrati (da non più di due anni) e familiari di emigranti che potranno essere coinvolti – direttamente o indirettamente – nella creazione di impresa in Ucraina (Piperno, Boccagni 2010)

Box 6

Rete di imprenditoria transnazionale per le famiglie immigrate dall'america latina

La federazione di associazioni latinoamericane - Juntos Por Los Andes - che ha sede in Italia, da circa un anno ha istituto un partenariato ufficiale con l'associazione di familiari all'estero Acofape in Perù, presieduta da un preside scolastico, che lavora da anni con i ragazzi left behind attraverso dei workshop organizzati nelle scuole e tesi a sostenerli nell'autostima e ad affiancarli nell'uso delle rimesse provenienti dai genitori all'estero, sostenendoli nella costruzione di un adeguato progetto di vita. Il progetto era finalizzato alla definizione di una nuova figura di professore con competenze nel campo educativo e specializzato nei problemi dei minori left behind. La motivazione a questo tipo di intervento nasceva dalla percezione di un crescente rischio di marginalità di questi minori e dalla loro incapacità nel gestire adeguatamente le rimesse economiche di cui disponevano.
Nel tempo la collaborazione con le associazioni italiane ha portato ad allargare il campo di intervento, costituendo ponti di consulenza e collaborazione per un buon utilizzo delle rimesse all'estero, cominciando ad occuparsi di imprenditoria transnazionale, cosa che ha importanti ripercussioni anche sulle possibilità di rientro in patria dei migranti come progetto alternativo al ricongiungimento familiare dei figli in Italia. (Piperno, Boccagni 2010)

Un focus conclusivo sul tema dei ricongiungimenti familiari

In alcuni casi il progetto migratorio, dopo una fase caratterizzata dalla lontananza degli affetti, esita in una riunione del sistema famiglia (la terza famiglia dell'immigrato, come è stata definita sopra).
Questa riunione può essere determinata da vari fattori, che descrivono scenari molto diversi tra loro.
A volte il sistema non riesce a trovare al proprio interno le risorse adeguate (una nonna troppo anziana, l'inizio dell'adolescenza che porta con sé anche la frequentazione di "cattive compagnie"), rendendo insostenibile l'accudimento a distanza.
O anche l'estrema lontananza o il costo eccessivo del biglietto, non rendendo fattibili viaggi frequenti (essenziali per ricucire la trama delle relazioni resa fragili dalla lontananza[93]) inducono ad una ridefinizione del progetto migratorio verso il ricongiungimento.
Ma anche semplicemente la nostalgia della famiglia unita e dei figli vicini possono definire un percorso di ricongiungimento.
Tutto questo sovente senza che vi sia stato il tempo e la possibilità di prepararsi per il loro arrivo o di prepararli per la partenza.
In assenza di una adeguata politica di sostegno alla famiglia transnazionale, che vede la presenza di servizi di accompagnamento all'estero dei minori rimasti soli, la famiglia trova nel ricongiungimento una soluzione necessaria, ma spesso anche forzata, quantomeno nei tempi.
Precorrere i tempi del ricongiungimento innesca disagi che si aggiungono alle difficoltà relazionali tra genitori e figli intercorse a seguito della separazione, e concorre a rafforzare la difficoltà dei giovani ad integrarsi nel nuovo contesto sociale (Palmas, Torre 2004; Ambrosini, Bonizzoni, Caneva 2009b).
Le difficoltà sono tanto maggiori quanto più il minore che vive il ricongiungimento è vicino all'eta dell'adolescenza (Favaro 2004).
E' la generazione che Rumbaut definisce "1,25", per distinguerla dalla "generazione 1,5" (quella che ha cominciato il processo di socializzazione e la scuola primaria nel paese d'origine, ma ha completato l'educazione scolastica all'estero) e da quella "1,75" (che si trasferisce all'estero nell'età prescolare ed è quindi più vicina alla

[93] Come afferma Urry (2002), nonostante la crescente rilevanza e accessibilità della comunicazione a distanza, una compresenza corporea almeno 'intermittente' rimane necessaria per la continuità del legame.

seconda generazione in senso stretto, intesa come quella nata nel paese ricevente da genitori immigrati) (Rumbaut, 1997).
Alle spalle di questi giovani c'è sempre una storia di separazione, di legami familiari a distanza, di faticose ricostruzioni di rapporti in un paese che devono imparare a conoscere da zero.
"Generazione 1,25" per significare una condizione di vita sospesa tra riferimenti diversi, a metà strada fra il contesto di origine e il luogo di accoglienza.
Giovani che hanno sperimentato la frattura fra il "prima" e il "dopo" nella loro storia; portando con sé memoria e nostalgie per la separazione da chi si è preso cura di loro, a volte per degli anni, oltre che dal gruppo dei pari (che in assenza dei genitori diventa spesso un punto di riferimento ancora più saliente), ma sono anche proiettati, come i coetanei, nei progetti e nella costruzione del futuro.
Sono vite *IN VIAGGIO:*

- Un viaggio simbolico verso l'età adulta dai lidi dell'infanzia, porti noti e rassicuranti;
- Un viaggio centrifugo dalle relazioni familiari alle relazioni del mondo dei coetanei ed in generale del mondo esterno al sistema familiare;
- Ma anche un viaggio reale nell'immigrazione, dalla dimora abituale verso luoghi spesso poco o per niente conosciuti.

In questa dimensione del viaggio dell'adolescente ricongiunto vi è intrinseco anche un paradosso: proprio nella fasi del proprio ciclo di vita in cui ci si equipaggia psicologicamente per mettere le distanze dai genitori e dal contesto familiare in generale (percorso verso l'individuazione), il percorso di ricongiungimento riporta il giovane all'interno del sistema, anzi spesso lo catapulta in relazioni caratterizzate da rigidità nelle richieste di adesione a codici di comportamento e valori morali tradizionali, che lo respingono all'interno.
E' evidente come questi cambiamenti e queste forze spesso antitetiche comportino vissuti ed emozioni a volte anche molto ambivalenti, e spesso difficili da gestire.
Più autonomi, rispetto ai loro coetanei italiani, nella gestione dello spazio e del tempo nel paese d'origine, diventano qui "meno adatti" ad abitare luoghi e ambiti sconosciuti e scarsamente frequentati. Più

"grandi" e responsabilizzati qui nella gestione del quotidiano (dal momento che molti di loro si occupano dei loro pasti, della cura della casa, della gestione di fratelli più piccoli) e tuttavia maggiormente dipendenti dalle regole famigliari, dagli obblighi e doveri sanciti dai genitori (Favaro 2004).
Contemporaneamente piccoli e grandi; autonomi e dipendenti; responsabilizzati e tenuti al rispetto rigido di obblighi e aspettative.

Dalle parole della Favaro
"La migrazione comporta per tutti una fase e un processo di inevitabile regressione. Non saper parlare la nuova lingua, non riuscire a esprimere stati d'animo, proposte, bisogni, scherzi, ironie, provocazioni… Non essere riconosciuto rispetto alla storia precedente, ai saperi e ai saper fare già acquisiti, ai livelli di autonomia raggiunti (spesso ben più ampi di quelli dei coetanei autoctoni): tutto ciò riporta a una condizione di infans (letteralmente: colui che non parla), di incapacità, di inadeguatezza" (Favaro 2004, pag. 201)
I giovani appena arrivati in Italia possono rivivere, anche dopo il ricongiungimento, una situazione di carenza affettiva, esperienza di grande frustrazione perché contrasta con le attese di un risarcimento per il tempo trascorso 'affettivamente soli' durante la lontananza. Al contrario a volte addirittura le relazioni diventano ancora più rarefatte, come emerge da alcune ricerche (es. Lagomarsino, 2006), che denunciano l'uso diffuso di collegi a tempo pieno per l'educazione dei figli, soprattutto nei casi delle madri impiegate come badanti co-residenti presso famiglie italiane.

Andrea Torre a questo proposito nota:
"Il mantenimento di un certo standard di vita delle nostre famiglie e di una dignitosa assistenza per gli anziani non più autosufficienti, priva altre famiglie del perno su cui si organizza una normale vita familiare. Questi non sono problemi lontani, che riguardano le lavoratrici immigrate e le loro reti parentali più o meno allargate. [Con il ricongiungimento infatti] (…) la difficoltà di educare i figli a distanza si è trasformata nella difficoltà di seguirli e farli crescere in terra di immigrazione. Padri assenti o senza lavoro, case inospitali e sovraffollate, madri fuori casa

per lavoro, impegnate spesso nell'assistenza a tempo pieno di anziani, sono lo sfondo familiare in cui i ragazzi [..] sono sollecitati a costruire i propri percorsi di inserimento nel nuovo contesto." (Torre 2005, 5).[94]
Nella costruzione della sua identità tra e con due lingue, riferimenti, culture, il bambino straniero è quasi sempre solo, alle prese con l'elaborazione di un miscuglio alchemico inedito che compone i pezzi della sua storia. I genitori hanno spesso difficoltà a presentargli "il mondo a piccole dosi" (Winnicott, 1957), poiché non sono in grado di anticipare gli eventi, aiutarlo a decodificare i fatti, farsi interpreti e mediatori. Adulti sprovvisti degli strumenti necessari per comprendere il vissuto dei propri figli. Ma anche genitori che a volte contribuiscono - più o meno inconsapevolmente - a rendere più pesante e doloroso il processo di adattamento di questi giovani, perché propongono - e a volte impongono - valori e prassi di riferimento che hanno poca o nessuna attinenza con il loro vissuto: un problema frequente soprattutto in famiglie che hanno un orientamento conservatore, magari rafforzato da una dimensione religiosa o tradizionale.
Ma certamente l'aspetto più critico nell'esperienza di ricongiungimento sta nel fatto che spesso i ragazzi ricongiunti hanno subito la decisione dei genitori o del genitore e si trovano a partire all'improvviso, senza averlo scelto o "negoziato".
Una adeguata preparazione del ricongiungimento è in realtà un grande passo verso la sua riuscita. E' importante che i genitori coinvolgano i figli nel progetto di ricomposizione del nucleo, rendendoli partecipi della decisione, aiutandoli a prefigurare la vita nel nuovo paese, contenendo le ansie e i timori. Da parte dei servizi educativi e scolastici, è importante preparare in anticipo l'accoglienza dei ragazzi venuti da lontano, facendo sì che si sentano aspettati e accolti, che trovino un "posto" per loro per poter elaborare un nuovo progetto (Favaro 2004).
Ancora oggi, però, gran parte dei servizi in Italia si rivolgono alle famiglie che programmano un ricongiungimento prevalentemente per fornire loro consulenze legali ed assistenza sugli aspetti burocratici.
Un esempio di innovazione viene da un progetto del comune di Genova (finanziato dai fondi UNRRA 2007) che prevede azioni che accompagnino il familiare in tutto il percorso del ricongiungimento

[94] Va detto per inciso che la problematicità del rapporto con i genitori correlata all'assenza degli adulti per le lunghe ore trascorse al lavoro può essere propria del figlio di immigrati i quali lavorano giornate intere in mansioni umili e monotone, come pure del figlio di professionisti benestanti i quali sono costretti dalle loro professioni a trascorrere molte ore fuori.

familiare dalla decisione del ricongiungimento alla presentazione della richiesta, all'organizzazione di tutti i percorsi (scolastici, abitativi, sanitari, del tempo libero) che il ricongiunto dovrà attraversare al suo arrivo e alla gestione della nuova famiglia ricongiunta. Inoltre una delle finalità del progetto è quella di creare spazi all'interno delle scuole medie inferiori e medie superiori in cui sia il familiare sia il ragazzo/a ricongiunto possano trovare un sostegno alle eventuali difficoltà di inserimento nel nuovo contesto.

Manca invece ancora un approccio transnazionale che faccia ipotizzare servizi per il sostegno al ricongiungimento, che si occupino di preparare il ragazzo left behind al ricongiungimento, prima del suo arrivo in Italia. Ad esempio si sottolinea come un elemento di grande stress per i giovani ricongiunti sia dato da quella che viene definita 'la caduta sociale', ovvero la percezione di una drastica contrazione, e talvolta un crollo, delle loro condizioni materiali di vita e di consumo, passando dallo status di ragazzi abbienti e con possibilità di spesa superiori a quelle della media dei coetanei, in quanto in patria beneficiari delle rimesse dei genitori, a quello di giovani di classe popolare, con redditi familiari modesti e situazioni abitative anguste e poco confortevoli. La percezione di una certa agiatezza viene anche sostenuta del genitore migrante che rimanda in patria spesso immagini che sottolineano solamente il proprio successo (e difficilmente invece segnali anche dei propri sacrifici o delle condizioni di eventuale discriminazione che vive nella nostra società).

Un intervento di prevenzione del disagio del giovane in arrivo in Italia potrebbe essere ad esempio un viaggio preventivo, o in mancanza, una consulenza sulle condizioni reali che lo aspetteranno.

Allo stesso modo, anche le difficoltà di relazione che i giovani incontrano nel loro percorso migratorio, a causa per esempio della presenza di un nuovo compagno della madre o di nuovi fratellini nati nel frattempo, molto si gioverebbe della possibilità di un percorso di consulenza psicologica prima della sua partenza, per lavorare sulle fantasie e sulle emozioni che quelle nuove situazioni potranno procurargli.

Anche la possibilità di avere chiare informazioni preventive sulla organizzazione della scuola che andrà a frequentare in Italia, ovvero magari un incontro con i suoi futuri compagni di classe (anche eventualmente virtuale), prima ancora del suo arrivo, potrebbero

ridurre notevolmente il carico di ansie della prima fase e facilitare l'inserimento sereno.
Questi interventi possono avvalersi di un servizio che lavora con i giovani left behind in collaborazione con i servizi italiani (sociali e scolastici), o molto più semplicemente di un servizio di segretariato sociale e di mediazione interculturale che offre consulenze specializzate alla madre primo migrante su come muoversi e cosa fare sin dalla fase di programmazione del ricongiungimento (non solamente a livello burocratico, ma lavorando sulle dinamiche di relazione), accompagnandola cioè sin dalla fase preliminare del percorso, sino alla sua conclusione.
Si potrebbe continuare ad ipotizzare interventi.
Ma l'aspetto che preme sottolineare in conclusione è ancora una volta la necessità di pensare che la tutela della famiglia transnazionale o ricongiunta passa attraverso una presa in carico sociale che (se non fattivamente, almeno come forma mentis) travalica i confini degli stati. In questo senso andranno ripensati i servizi che si occupano di famiglie e minori immigrati, in questo senso alcuni stanno già andando.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini A., Figli dell`immigrazione: difficoltà e risorse, in Aggiornamenti Sociali fasc. 11/2009, p. 662-673
- Ambrosini M. Donne migranti e famiglie trasnazionali, in Sociologia delle migrazioni, Il Mulino, Bologna 2005
- Ambrosini M. Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni trasnazionali, Il Mulino, Bologna 2008
- Ambrosini M., Bonizzoni P. e Caneva E. Ritrovarsi altrove. Famiglie ricongiunte e adolescenti di origine straniera, Ismu, Milano 2009b
- Ambrosini M., Bonizzoni P., Caneva E., Fra genitorialità a distanza e ricongiungimenti progressivi : famiglie migranti in transizione / (Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità), in Fondazione ISMU (a cura di), Gli immigrati in Lombardia : rapporto 2008 ISBN 9788864470009, pp. 177-194, Milano, Regione Lombardia, 2009
- Banfi, L. e Boccagni, P., Transnational family life: One pattern or many, and why? A comparative study on female migration, Gender, relazione al convegno "Generations and the Family in International Migration", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Fiesole (FI), 2007
- Boccagni P., Tracce transazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani, Franco Angeli, Milano, 2009

- Caritas/Migrantes, Immigrazione, Dossier Statistico 2009, Idos, Roma, 2009
- Castagnone E., Il punto di vista dei migranti senegalesi. Un'inchiesta realizzata in Piemonte (cap. II), in CESPI, Le rimesse come strumento di integrazione tra Italia e Africa. I risultati di una consultazione con operatori bancari italiani e di alcune interviste a migranti senegalesi ed etiopi, OIM Italia, Roma, 2004
- Castagnone, E., Eve, M., Petrillo, E.R. e Piperno, F. (con la collaborazione di Chaloff, J.), Madri migranti. Le migrazioni di cura dalla Romania e dall'Ucraina in Italia. Percorsi e impatto sui paesi di origine, CESPI-FIERI, Roma, working papers 34/2007
- Colombo E., L'estranea di casa: la relazione quotidiana tra datori di lavoro e badanti, in Colombo E. e Semi G. (a cura di), Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza, Franco Angeli, Milano 2007
- Dalla Zuanna G., Farina P. e Strozza S., Nuovi Italiani, Edizioni il Mulino, Bologna, 2009
- Ehrenreich B. e Hochschild A.R. (a cura di), Donne globali. Tate, colf e badanti, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2004
- Favaro G., Napoli M. (a cura di), Ragazze e ragazzi nella migrazione. Adolescenti stranieri: identità, racconti, progetti, Guerini e Associati, Milano, 2004
- Fondazione Migrantes - Caritas diocesana di Roma, Dossier Statistico Immigrazione 2009 XIX Rapporto, Edizioni Idos, Roma, 2009
- Ghiringhelli B. (a cura di), La famiglia transnazionale. Tutela dei legami e conoscenza dei diritti tra Italia ed Equador, Carocci, Roma 2010
- Lagomarsino, F., Esodi e approdi di genere. Famiglie transnazionali e nuove migrazioni dall'Ecuador, Fondazione Ismu-Franco Angeli, Milano 2006
- Palmas Q. L. e Torre A., Il fantasma delle bande, Fratelli Frilli Editori, Genova, 2004
- Parreñas Salazar R. Bambini e famiglie trasnazionali nella nuova economia globale. Il caso filippino, in Ehrenreich B., Hochschild A. R. (a cura di), Donne globali. Tate, colf e badanti, Feltrinelli, Milano, 2004
- Piperno F., Boccagni P., Verso una politica di co-sviluppo sociale attraverso le migrazioni: il caso dell'Equador e del Perù, CeSPI Working Paper n. 71/2010, http://www.cespi.it/WP/WP%2071%20OIM-Piperno.pdf, 2010
- Piperno, F., Chi si cura delle assistenti familiari?, in Animazione Sociale, n. 222, 2008
- Piperno, F., L'altra faccia del nostro welfare: il drenaggio di cura nei paesi di origine. Il caso della Romania, in Studi Emigrazione/Migration Studies, vol. 44/2007 n. 168, 2007
- Rhi-Sausi J. L, e Zupi M. (a cura di), Banche e nuovi italiani. I comportamenti finanziari degli immigrati, ricerca ABI-CeSPI, Bancaria editrice, 2009
- Rumbaut, R.G., Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality, in "International Migration Review", vol.XXXI, n.4 (Winter), pp.923-960, 1997
- Torre A. Il fantasma delle bande, Genova e i giovani latinos, Contributo per la sessione: "Ritratti, Processi di identificazione dei giovani immigrati", VIII convegno dei centri interculturali, 21 ottobre, Reggio Emilia, 2005
- Urry J., Mobilitiy and proximity, in Sociology, vol. 36, no. 2, pp. 255-274, 2002

- Winnicott D.W. "Il mondo a piccole dosi", 1957. Tr. In it. I bambini e le loro madri. Raffaello Cortina Editore, Milano 1987
- Zanfrini L., Sociologia delle migrazioni; Laterza, Roma – Bari, 2004
- Zanfrini, L. e Asis, M.M.B. (a cura di), Orgoglio e pregiudizio. Una ricerca tra Filippine e Italia sulla transizione all'età attiva dei figli di emigrati e dei figli di immigrati, Fondazione Ismu-FrancoAngeli, Milano 2006

2.3 IL REGOLAMENTO CE n. 2201/03 "BRUXELLES II bis"

Pubblicato nella G.U.U.E del 23/12/2003, in vigore dal 01.08.2004, in sostituzione e integrazione del Regolamento CE n 1347/2000

Marco Grazioli

Introduzione

La Costituzione italiana e le responsabilità genitoriali: brevi cenni

Il sostegno alla famiglia ed al suo ruolo sociale è un tema da sempre presente nell'ordinamento ordinamento italiano.
La nostra Costituzione, come noto, è costellata di articoli volti alla tutela del nucleo familiare ed al riconoscimento dello stesso quale forma di "*società naturale*".

L'**art 29**, infatti, recita al suo **1° comma** "*La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale* [...]" ed aggiunge nel **2° comma** "*Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare*".

Dopo aver sancito, pertanto, l'importanza della famiglia, al successivo **art. 30** la Costituzione passa a cristallizzare il ruolo e il compito dei genitori all'interno di essa, statuendo al **1° comma** "*È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio*".

Questi articoli, inoltre, se letti in combinato disposto con l'**art 2** ("*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*") e con l'**art 3**, **2° comma** ("*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*"), dimostrano come i principi del sostegno e della solidarietà alla famiglia (o meglio alle persone che formano la famiglia), sono da sempre vigenti nel nostro

ordinamento, anche se soltanto in tempi relativamente recenti hanno acquistato maggiore importanza e concretezza.

IL REGOLAMENTO n. 2201/2003 DEL CONSIGLIO DELL' UE

Pur se il Regolamento c.d. "Bruxelles II bis" non è nato con la pretesa di dover giungere a principi comunitari comuni nel settore del diritto di famiglia, tuttavia la crescente esigenza di uniformare almeno alcuni iter procedurali e alcune prassi giudiziarie in Europa, ha comunque concorso ad alimentare in questi ultimi anni una riflessione piu' concettuale, di diritto sostanziale, anche nella ricerca di un minimo linguaggio comune.
In tal senso una delle espressioni "chiave" che stanno segnando un passaggio importante a livello culturale, ancor prima che giuridico, è proprio quella di "responsabilità genitoriale" **e non più** esclusivamente di **potestà**, ponendo perciò, in modo evidente, l'accento sia sul "nuovo" ruolo che sulle relative funzioni che in questo nostro tempo i genitori sono chiamati a rivestire nei confronti dei propri figli, sempre piu' soggetti autonomi di diritto.
È, del resto, proprio con lo sviluppo di tale diversa prospettiva che si è giunti a ritenere di primaria importanza attivare servizi di sostegno alla funzione genitoriale, e più in generale, alle famiglie nelle loro "responsabilità", sia in termini di "*res-pondus"*(il pesar volta per volta "le cose") che di *"res-ponsus"*(il trovar la "miglior possibile" risposta concreta) nei confronti dei figli circa le diverse situazioni quotidiane e straordinarie presenti nella vita familiare. Cio' in ragione del doveroso contributo che ogni Stato è chiamato a fornire in termini di sussidiarietà sia orizzontale, nelle diverse "*formazioni sociali"* in cui ogni individuo sviluppa la propria personalità, che verticale, attraverso politiche sociali improntate sul sostegno e l'aiuto, prima che sul controllo, sia per i propri cittadini che per coloro che hanno una stabile dimora nel territorio nazionale.
Proprio nel quadro di un progressivo ampliamento della cooperazione giudiziaria in materia civile, il 29 maggio 2000 il Consiglio dell'Unione Europea approvava il Regolamento (CE) n.1347/2000, in vigore dal 1° marzo 2002 e immediatamente applicabile in ogni Stato dell'Unione Europea, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e quindi centrato sulle

problematiche dello scioglimento del matrimonio, affidamento dei figli e cosiddetto "diritto di visita".
Ne restavano cosi' escluse tutte le questioni legate all'affidamento dei figli naturali e alle problematiche derivanti da "comportamenti pregiudizievoli" verso i figli connesse ai procedimenti di sospensione, limitazione e decadenza della potestà genitoriale.
Pertanto, a distanza di nemmeno due anni, il 27 novembre 2003, il Consiglio dell'Unione Europea approvava il nuovo strumento normativo comunitario relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni sia in materia matrimoniale che, piu' in generale, in materia di responsabilità genitoriale, entrato in vigore il 1° agosto 2004 e pienamente applicabile dal 1° marzo 2005.
Non va sottovalutato il fatto che questa normativa sia da applicare anche alle decisioni in materia di affidamento eterofamiliare e inserimento temporaneo del minore in casa famiglia, cio' proprio in base all' esplicita previsione dell' art. 1, comma 2 lettera c). Ne sono invece esclusi tutti i "provvedimenti derivanti da illeciti penali", art. 1 comma 3 lett. g).
La citata nozione di ***"responsabilità genitoriale ",*** prevista nell'art. 2, comprende: ***"i diritti e i do veri*** *di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione giudiziaria, della legge, o di un accordo"*, in particolare il diritto-dovere di affidamento nonché quello di favorire al meglio stabili relazioni familiari.
A livello pratico, uno degli aspetti piu' rilevanti del Regolamento è che le decisioni pronunciate in uno Stato membro vengono riconosciute negli altri Stati UE senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento; salvo, tuttavia, quando, tenuto conto dell'interesse superiore del minore, il riconoscimento sia manifestamente contrario all'ordine pubblico, oppure quando la decisione sia stata presa senza che il minore abbia avuto la possibilità di essere ascoltato (tenendo conto dell'età e salvo urgenze documentate) o in violazione dei diritti del contraddittorio, su richiesta del genitore che non sia stato ascoltato.
Ancor piu' rilevante è il principio ex art. 26 in base al quale ***"in nessun caso la decisione del giudice dell 'altro S tato può for mare oggetto di un riesame nel merito ".***
Rispetto, invece, alla fase esecutiva delle decisioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, l'art. 28 prevede la necessità di una dichiarazione di esecutività, su richiesta dall'interessato all'autorità competente nel paese di esecuzione.

SCHEMA ESSENZIALE DEL REGOLAMENTO

Nozione

Strumento giuridico unico europeo, **quindi fonte normativa diretta e prevalente negli ordinamenti degli Stati membri, in materia di** *responsabilità genitoriale, separazione e divorzio teso a:*

- facilitare l'esercizio dei "diritti di visita" transfrontaliera
- combattere la sottrazione dei minori
- permettere il **riconoscimento automatico** delle decisioni relative all'affidamento dei figli minorenni e al **diritto alle relazioni familiari** sia da parte dei bambini che dei genitori

Obiettivi principali

- Stabilire la **competenza giurisdizionale** degli Stati membri per deliberare in materia di separazione e divorzio e di responsabilità genitoriale

- Stabilire le modalità di riconoscimento ed esecuzione di una **decisione** in materia di responsabilità genitoriale in un altro Stato membro

Ambito di applicazione

Questo regolamento viene applicato in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea ad eccezione della Danimarca e, come indicato nell' art. 3, riguarda:

- il divorzio, la separazione e l'annullamento del matrimonio tra gli sposi
- l'attribuzione, l'esercizio, la delega, la limitazione totale o parziale della responsabilità parentale, ossia:

  * il diritto di affidamento ed il diritto di visita e ospitalità
  * la tutela, la curatela e l'amministrazione legale sotto controllo giudiziario

* la designazione e le funzioni di qualsiasi persona o organismo incaricato di prendersi cura della persone o dei beni del bambino, di rappresentarlo o di assisterlo

* le misure di protezione del bambino in merito all'amministrazione, la conservazione o disposizione dei suoi beni

Quindi:

- L'ambito di applicazione della responsabilità genitoriale è esteso ai procedimenti che riguardano anche le coppie di fatto e la filiazione naturale

- Il regolamento all'art. 1 fa riferimento espresso al fatto che con questo strumento ci si debba occupare di affidamento dei figli, relazioni familiari, diritto di visita, tutela e curatela

- **Non** si applica, invece, alle obbligazioni alimentari, in primis **assegni di mantenimento**

Criteri di competenza giurisdizionale

- La **cittadinanza** di uno Stato membro di entrambi i coniugi
- Il **territorio** dello Stato membro sul quale almeno uno dei coniugi ha la residenza abituale
- L'ultima **residenza abituale** di entrambi i coniugi se uno di essi vi risiede ancora. Novità importante: la *residenza abituale dell'attore* (ossia di chi avvia il procedimento giudiziale) è considerata tale quando vive in quel Paese da almeno un anno prima della presentazione della domanda giudiziale (6 mesi se ne è anche cittadino)
- Competenza del Giudice preventivamente adito quando c'è un concorso di più giurisdizione alternative (più criteri di collegamento)

- Competenza generale sulla responsabilità genitoriale: art. 8

"E' competente lo Stato membro in cui il minore ***risiede abitualmente*** *alla data in cui l'Autorità giurisdizionale competente è adita"* .
Le Autorità giurisdizionali di uno Stato membro sono competenti in materia di responsabilità genitoriale (salvo per i procedimenti indicati al capo I) a condizione che il minore abbia un ***"legame sostanziale con quello Stato membro"*** e uno dei genitori, se titolari della responsabilità, vi risiede con lui e/o ne sia cittadino.
Tale competenza deve sempre essere conforme all'***interesse superiore del minore***, il cui parametro principale è il livello di **integrazione nel nuovo ambiente**: art. 12.

- Competenza in caso di lecito trasferimento: art. 9

In caso di ***"lecito tr asferimento" della r esidenza abituale di un minore*** da uno Stato membro ad un altro:

- La giurisdizione delle Autorità del primo Stato, ***permane per un periodo di 3 mesi dal trasferimento,*** ai fini della possibile modifica del diritto di visita
- La modifica potrà essere chiesta e, se del caso, concessa durante questo periodo dal Giudice dello Stato in cui il minore si è trasferito se il titolare del diritto di visita non contesta la competenza

- Competenza in caso di trasferimento illecito: Art. 10

"Trasferimento illecito" **o** ***"mancato rientro del minore":***

In caso di trasferimento illecito del minore in un altro Paese, lo Stato membro nel quale **il minore aveva la residenza abituale, conserva la propria competenza** sino a quando**:**

- vi sia l'eventuale **accettazione** del titolare dell'affidamento
- sia **decorso un anno** da quando il titolare dell'affidamento abbia avuto conoscenza del luogo dove si trova il minore e non abbia presentato alcuna richiesta di rientro

Di conseguenza, l'Autorità giurisdizionale di uno Stato membro investito di una controversia per la quale è competente un altro Stato membro deve **dichiarare d'ufficio la propria incompetenza**: art. 17.

Riconoscimento delle decisioni ed esecuzione dei provvedimenti

- Riconoscimento delle decisioni in materia matrimoniale

- **"Automaticità"** del riconoscimento delle decisioni
- Unico requisito: il **passaggio in giudicato** del provvedimento nello Stato Membro in cui viene emanato

- Esercizio della Responsabilità Genitoriale

- **"Automaticità"** limitata dalla necessaria istanza al Giudice (in Italia Corte di Appello) per ottenere la cd "dichiarazione di esecutività"

- Impedimenti al Riconoscimento delle decisioni per:

- **Manifesta contrarietà all'Ordine pubblico** dello Stato membro da porre a confronto con il superiore interesse del minore

- **Violazione del diritto di difesa** per es. per contumacia, mancata notificazione dell'atto introduttivo o di provvedimenti istruttori

- **Mancato ascolto del minore** in base alla Convenzione sull'esercizio dei diritti del fanciullo: Strasburgo, 26 gennaio 1996, recepita in Italia con la L. 77/2003

In particolare per la verifica di questi elementi, va presentata una ISTANZA PER LA DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITÀ, pertanto la parte interessata dovrà richiedere **l'exequatur** nello Stato in cui la decisione deve essere eseguita.

- Diritto di visita e Ritorno del minore

- Immediata esecutività del diritto di visita senza dichiarazione di esecutività.
- Il ritorno del minore ordinato con una decisione esecutiva emessa in uno Stato membro è **riconosciuto ed è eseguibile** in un altro Stato **senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività**, se la decisione è stata "certificata" dallo Stato membro d'origine.

APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO CE 2201/2003 principi emersi a livello giurisprudenziale

DECISIONI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ GENITORIALE

Il Regolamento si applica a:

- **qualunque decisione** pronunciata da una "Autorità competente" nelle materie che ricadono nell'ambito del regolamento
- **accordi tra le parti,** nella misura in cui siano esecutivi negli Stati membri in cui vengono conclusi. Cio', nel rispetto del principio di autonomia privata, permette di incoraggiare le parti a raggiungere accordi in materia di responsabilità genitoriale, sempre tenendo in debita considerazione la priorità del preminente interesse del minore.

PROVVEDIMENTI PROVVISORI IN CASI URGENTI

L'A.G. può adottare provvedimenti provvisori relativamente ad un minore presente sul suo territorio anche se l'A.G. di un altro Stato membro è competente a conoscere nel merito la domanda : art. 20.

RESIDENZA ABITUALE DEL MINORE: Art. 8

Il giudice determina lui stesso, volta per volta, il concetto di **"residenza abituale"** sulla base di elementi di fatto.
Una volta che il Giudice competente sia stato adito, conserva la giurisdizione anche se il minore acquisisce la residenza abituale in un altro Stato membro durante il corso del procedimento.

COMPETENZA DEL GIUDICE

Competenza dell'Autorità Giudiziaria adita per questioni inerenti la responsabilità genitoriali, alle seguenti condizioni:

- almeno uno dei coniugi esercita la responsabilità genitoriale
- tutti i titolari della responsabilità devono accettare la sua competenza espressamente o per comportamento concludente
- la competenza giurisdizionale dell'A.G. adita deve essere conforme al superiore interesse del minore

La competenza del giudice del divorzio per le questioni inerenti la responsabilità genitoriale **viene a cessare** quando:

- la sentenza di divorzio è passata in giudicato
- viene emessa una decisione definitiva in un procedimento relativo alla responsabilità genitoriale, ancora pendente nel momento in cui la sentenza di divorzio passa in giudicato
- i procedimenti di divorzio e di responsabilità genitoriale sono terminati per altri motivi (ad es. respinti).

LEGAME SOSTANZIALE DEL MINORE CON LO STATO

Le Autorità giudiziarie di uno Stato membro possono essere competenti in materia di responsabilità genitoriale se:

- il minore ha un **legame sostanziale** con lo Stato membro in questione (uno dei genitori. Vi è residente abitualmente o il minore ne è cittadino)
- tutte le parti accettano la competenza
- la competenza del Giudice adito è conforme al superiore interesse del minore

Il diritto di visita è direttamente riconosciuto ed esecutivo per garantire che il minore mantenga i **contatti con entrambi i genitori** e le altre figure parentali significative, anche dopo la separazione, inclusa la possibilità di condurre il minore in un luogo diverso dalla sua residenza abituale per un periodo limitato di tempo.
Tale diritto può essere attribuito anche al genitore non affidatario o ai nonni o terze persone ed include tutte le forme di contatto tra il minore e l'altro genitore (contatti telefonici, e mail…).

ALCUNE SENTENZE SIGNIFICATIVE:

<u>CGCE 2 aprile 2009</u> : *Art. 8 Reg. 2201/2003: residenza abituale del minore*

- Il Giudice europeo definisce la *"residenza abituale"* del minore, partendo dalle circostanze di fatto e tenendo in considerazione:
- ✓ l'**integrazione del minore** nel suo ambiente sociale e familiare, in ragione della durata , della regolarità, delle condizioni e delle motivazioni del **trasferimento della famiglia** nel nuovo Stato
- ✓ la **cittadinanza** del minore
- ✓ Il **luogo**, la **frequenza scolastica**, le **conoscenze linguistiche.** Il giudice nazionale stabilisce la residenza abituale

Corte di Cassazione, SSUU Civili: sentenza n. 22238 del 21.10.2009

Fatto: un figlio, residente in Italia, è affidato alla madre finlandese con diritto di visita del padre italiano. La madre trasferisce illecitamente il figlio in Finlandia.

Competenza giurisdizionale in materia di affidamento dei figli e diritto di visita:
*Art. 8 : residenza abituale del figlio.
*Art. 9 proroga di competenza in caso di trasferimento lecito di uno dei coniugi con i figli in altro Stato membro : giurisdizione del precedente Stato permane per tre mesi (salvo diverso consenso delle parti).
*Art. 10 competenza in caso di trasferimento illecito del minore: il termine viene esteso ad un anno dal momento della scoperta del trasferimento illecito dall'altro genitore.

- La giurisdizione italiana è competente in materia di decisioni sulla modifica delle condizioni di affido - art. 10
- La giurisdizione finlandese è competente per le decisioni d'urgenza (per es.garantire il diritto di visita del padre) - art. 20

- L'audizione del minore è obbligatoria, salvo verifica della mancanza di sufficiente discernimento del minore o di rischio per l'interesse superiore del minore; in considerazione dell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 1989 - L.176/91- e dell'art. 6 della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996 - L.77/2003 .

Corte di Cassazione-Sez. I civile: Sentenza 16 giugno 2009 n. 13936

Fatto : Un papà, dopo un periodo trascorso in un altro paese con i figli e la moglie che aveva la cittadinanza di questo paese, riporta i minori in Italia, dove avevano sempre vissuto prima del trasferimento, ma contro la volontà della moglie.

Per la Corte questa situazione non configura una sottrazione internazionale di minori, ma un semplice ritorno a casa perché i figli hanno recuperato tutte le abitudini precedenti al trasferimento

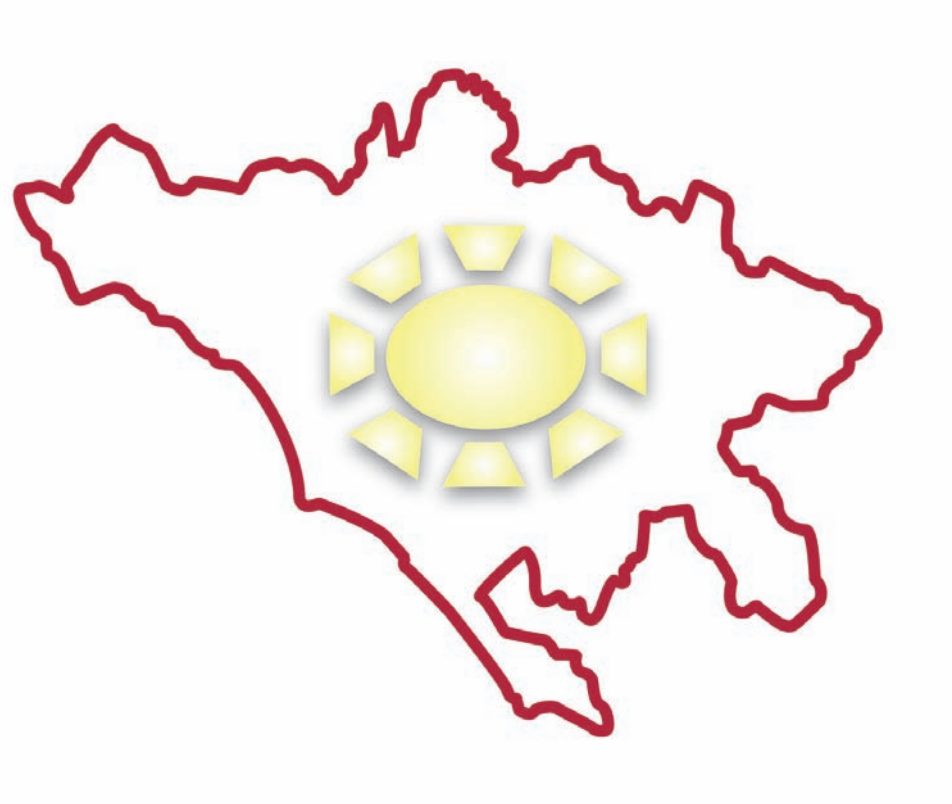
Corte di Appello di Catania: decreto 15.10.2008

In merito all' individuazione dell'Autorità giudiziaria competente a pronunciarsi sulle domande relative alla responsabilità genitoriale:
"Non si può riconoscere alla nuova dimora del minore un carattere di stabilità se il tr asferimento è avv enuto poco prima del deposito del ricorso introduttivo, nel corso dell'anno scolastico e senza reale programmazione del trasferimento"

Tribunale per i Minorenni di Catania: decreto 23.07. 2008

In merito alla competenza giurisdizionale sulle controversie relative alla responsabilità genitoriale:
"La stabilità del tr asferimento di un minor e è dimostr ata anche dall'iscrizione presso scuola dello Stato in cui si è trasferito, nonché dalla assiduità e dai buoni risultati scolastici e di integr azione sociale, oltr e che dalla cir costanza che il canone di affitto dell'appartamento in cui abita viene corrisposto dai ser vizi sociali del luogo".

Capitolo 3



Lo status di filiazione alla luce del Diritto Internazionale Privato

3.1 Il diritto dei minori stranieri nel quadro dei diritti fondamentali della persona

Claudio Cottatellucci

1. Alcune questioni definitorie

Occorre in primo luogo chiedersi se (soprattutto: in quale misura) sia appropriato affrontare il tema dei diritti dei minori con la specificazione della loro diversa nazionalità, quindi della loro condizione di stranieri.
Si tratta di domanda tutt'altro che retorica: in quanto iscritti nell'ordine dei diritti fondamentali della persona, non del cittadino, molti diritti dell'infanzia rifuggono la partizione tradizionale per status, non sono in altri termini suscettibili di distinzioni in ragione della condizione di cittadino o di straniero o apolide del titolare.
Per affrontare correttamente il tema occorre quindi interrogarsi sull'ampiezza della categoria dei diritti fondamentali della persona, con riferimento all'argomento in questione, della persona in formazione, e solo a partire da questo punto analizzare le "peculiarità" che connotano la condizione dei minori stranieri.
Peculiarità che in ogni caso non possono incidere sulla nucleo essenziale dei diritti fondamentali della persona proprio per la natura universale che rappresenta l'elemento costitutivo di questi diritti.

2. Le fonti del diritto

Esaminare il contenuto di questi diritti, individuarne la consistenza e la capacità di resistenza alle trasformazioni in corso ed alle tendenze più marcatamente restrittive, comporta una breve ricognizione su quello che i giuristi chiamano "le fonti" del diritto.
In altri termini: da dove traggono origine e legittimazione i diritti, in questo caso quelli dei minori stranieri.
Alla domanda è possibile oggi rispondere non con l'indicazione di una singola fonte del diritto, ma di una pluralità di fonti: proprio di questa materia è particolarmente intenso l'intreccio di fonti normative diverse che intervengono spesso su aspetti, se non coincidenti, quanto meno fortemente connessi.
Costituisce certamente un riferimento privilegiato il testo costituzionale che, nell'interpretazione che ne ha elaborato la Corte costituzionale, ha nel tempo enucleato un "catalogo" di diritti fondamentali che

appartengono alla persona in quanto tale, giungendo così anche a correggere il testo, ampliandone il significato, laddove, nell'espressione letterale, sembra riferirsi ai soli cittadini.
Certamente sono riferiti alla persona umana in quanto tale, e non ai soli cittadini, i diritti fondamentali ed i connessi doveri richiamati dall'art. 2 della Costituzione "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*; allo stesso modo è riferito alla persona, e non al solo cittadino nonostante l'espressione letterale utilizzata, il principio di uguaglianza formale espresso dal primo comma dell'art. 3 Costituzione "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"* e quello di uguaglianza sostanziale espresso al comma successivo : "*E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli ...".*
Questi articoli non enucleano diritti specifici, quanto piuttosto principi fondamentali alla luce dei quali tutte le disposizioni costituzionali debbono essere interpretate.
Non solo il testo costituzionale e la giurisprudenza della Corte costituiscono oggi un riferimento privilegiato; anche le Corti sovranazionali europee, in specie la Corte di Lussemburgo (la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che applica il diritto comunitario) e la Corte di Strasburgo (la Corte europea dei diritti dell'uomo che applica la Convenzione dei diritti dell'uomo - CEDU) rappresentano un importante luogo di elaborazione della riflessione sui diritti della persona che ha, in molti significativi aspetti, investito la condizione dei minori stranieri.
Dunque non ad un solo testo costituzionale occorre guardare, ma ad una pluralità di testi e convenzioni, anche sovranazionali, e ad una pluralità di Corti che, nel loro "dialogare", di questi diritti sono al tempo stesso custodi ed interpreti.
Non sono disposte in forma gerarchica né le fonti (almeno non sempre quelle nazionali e quelle sovranazionali tra loro) né le decisioni delle Corti; il sistema si è andato strutturando progressivamente in una forma policentrica e non gerarchica.
Nel linguaggio dei giuristi, è proprio il "dialogo tra le Corti" il luogo dove il diritto riceve le elaborazioni più avanzate; le "teorie multilivello"

esprimono questa realtà: un sistema integrato di diritto in cui le diverse Corti (a livello nazionale e sovranazionale) richiamano reciprocamente le decisioni precedenti che si affermano soprattutto in ragione della loro capacità "persuasiva", in altri termini si comunicano come precedenti autorevoli per gli argomenti proposti, intorno ai quali si viene a formare un diffuso consenso.

Il "catalogo dei diritti fondamentali" della persona che riceve un riconoscimento ampio dalle fonti sovranazionali e nazionali è ormai ampio, a dimostrazione dell'esistenza di una "cultura dei diritti" largamente condivisa a livello europeo.

Solo a titolo esemplificativo:

- il diritto alla vita ed all'integrità personale, compreso il divieto di essere condannato a morte (art. 1 CEDU e artt. 1 e 2 Protocollo n. 6; art. 27 u.c. Costituzione; art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici);
- il diritto alla cura ed alla tutela della salute[95] (artt. 11 e 13 della Carta sociale europea, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata con legge 9 febbraio 1999 n.30; art.32 comma primo Costituzione);
- il diritto alla libertà ed alla sicurezza personale, salvo che nel caso di arresto e di detenzione legittimi (art. 5 CEDU; art. 9 Patto internazionale; art. 13 Costituzione); ogni forma di privazione della libertà personale (quindi anche l'accompagnamento coattivo in frontiera dell'immigrato destinatario di decreto di espulsione o il suo trattenimento nel CIE – centro di

[95] L'affermazione della tutela della salute come diritto fondamentale della persona costituisce un elemento costante della giurisprudenza della Corte costituzionale, richiamato anche di recente nella sentenza n. 269 del 7 luglio 2010 secondo cui "Questa Corte ha già più volte affermato che «lo straniero è […] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presìdi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai".

identificazione ed espulsione) deve essere conforme alle garanzie ed alle tutele previste dall'art. 13 Costituzione[96];

- il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, senza alcuna interferenza che non sia prevista dalla legge (art. 8 CEDU; art.17 Patto internazionale; art. 14 e 15 Costituzione);
- il diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero, compresa la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza interferenze, salvo i limiti imposti dalla legge (art. 10 CEDU; art. 19 Patto internazionale; art. 21 Costituzione);
- il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, compresa la libertà di cambiare religione o pensiero e la libertà di manifestare la propria religione o il proprio pensiero individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato (art. 9 CEDU; art. 18 Patto internazionale; artt. 20 e 21 Costituzione);
- il diritto alla libertà di riunione pacifica ed alla libertà di associazione, compreso il diritto di fondare con altri dei sindacati e di iscriversi a sindacati in difesa dei propri interessi (art. 11 CEDU; artt. 8 e 21 Patto internazionale; Convenzione Organizzazione Internazionale del Lavoro – OIL n. 87 del 9 luglio 1948);
- il diritto di sposarsi e di formare una famiglia, nella quale i coniugi debbono godere di eguali diritti e responsabilità tra loro e verso i figli (art. 12 CEDU; art. Protocollo n. 7; art. 23 Patto internazionale; art. 29 Costituzione); risulta in contrasto con questi principi la nuova formulazione dell'art. 116 codice civile, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 15 luglio

[96] La Corte costituzionale ha ricondotto queste situazioni nell'ambito delle garanzie assicurate dall'art.13 cost. in particolare con la sentenza n. 105 del 22 marzo 2001 in cui ha affermato "Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. (...). Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale".

2009 n.94, che per lo straniero subordina la conclusione del matrimonio alla presentazione all'ufficiale dello stato civile di un documento attestante la regolarità del soggiorno;

- il diritto all'educazione e all'istruzione, compreso il diritto dei genitori di assicurare l'educazione e l'insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche (art. 8 Protocollo n.1; artt. 18 Patto internazionale; artt. 30, 33 e 34 Costituzione);
- il diritto ad una retribuzione idonea ad assicurare un'esistenza dignitosa senza trattamenti differenziati su base nazionale (art. 2 della Carta sociale europea e parte V – lett. E; art. 36 Costituzione); le disposizioni in questione escludono che la quantità della retribuzione possa essere differenziata in ragione della nazionalità o dell'origine etnica e considerano discriminatoria qualsiasi disparità di trattamento (per esempio in materia di accesso agli ammortizzatori sociali o di definizione dei criteri di priorità nel caso dei licenziamenti collettivi) fondata su questi criteri.

3. La disciplina attuale in materia di immigrazione ed asilo

La materia dell'immigrazione costituisce un banco di prova emblematico di questo assetto, proprio per la pluralità di fonti e di Corti che contemporaneamente se ne occupano, disciplinandola e regolandone il contenzioso: una breve ricognizione aiuta ad individuarne almeno i capisaldi attuali.

La migrazione connessa a ragioni economiche è regolata a livello nazionale dal Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modifiche, il testo unico in materia che affronta diversi aspetti della materia anche con specifico riferimento alla condizione dei minori.

Accanto a questa si è andato costituendo un insieme di disposizioni che regolano invece la materia dell'asilo politico e dello status di rifugiato, che ha fatto ingresso nel diritto nazionale solo a seguito del progressivo recepimento di una serie di direttive comunitarie che hanno in questo modo colmato una grave lacuna della normativa interna[97].

[97] Si tratta della Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini dei paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale; la Direttiva 2005/85/CE del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento o della revoca dello status di rifugiato; quest'ultima recepita con il D. Lgs. 28.1.2008 n.25.

Costituisce una norma chiave dell'intera disciplina espressa dal D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 l'art.2 "Diritti e doveri dello straniero" che al primo comma precisa : "*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 disposizione è conforme a quanto elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti europee in tema di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, ne costituisce un esplicito riferimento proprio in apertura della legge e vale ad interpretare anche molte successive disposizioni, che appunto si riferiscono a diritti che, per la loro rilevanza, non sono subordinati alla presenza regolare sul territorio nazionale, basti pensare al diritto alla salute o, specificamente per i minori stranieri, all'educazione e all'istruzione.
Altro elemento di rilievo è costituito dall'espressione alternativa "*alla frontiera o nel territorio dello Stato*": i diritti fondamentali vanno assicurati anche quanto lo straniero si presenta alla frontiera e non ha ancora fatto ingresso nel territorio nazionale; di conseguenza questa disposizione contiene un limite pregnante e significativo al potere di respingimento dello stato alle frontiere, terrestri o marittime.

4. Il diritto ad una permanenza stabile sul territorio nazionale

L'art. 19 del D. Lgs. n. 286 del 1998 costituisce disposizione di particolare rilevanza, da leggere in connessione con il primo comma dell'art. 2, che individua specifici limiti al potere espulsivo dello stato in ragione delle condizioni soggettive dello straniero o della situazione obiettiva del paese di provenienza.
Tra le condizioni soggettive considerate, viene menzionata appunto quella del minore per cui la norma stabilisce che : "*Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi*".
In base a questa disposizione, la posizione giuridica del minore straniero sul territorio nazionale è sempre regolare o comunque regolarizzabile, come del resto prevede espressamente il regolamento di attuazione della legge secondo il quale deve essere rilasciato permesso di soggiorno

al minore straniero proprio in conseguenza della sua condizione di inespellibile[98].

Va considerato tuttavia il fatto che nella forma del "*diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi*" l'allontanamento del minore dal territorio nazionale viene di regola eseguito senza che il minore sia destinatario di un autonomo decreto di espulsione, che viene emesso ed attuato nei confronti del genitore.

Questa situazione presenta tuttavia alcune questioni, ad oggi irrisolte, relativamente ad almeno due profili della disciplina:

a) Indubbiamente il minore straniero è titolare dei diritti di protezione che a tutti i minori, senza distinzioni di nazionalità, sono riconosciuti dalla normativa nazionale in tema di adozione ed affidamento familiare espressa dalla legge 4 maggio 1983 n. 184: non è chiaro al momento come sia possibile coordinare questi doveri con il potere espulsivo che lo stato esercita nei confronti del genitore, quando questi sia stato in precedenza limitato nella potestà o, ancor più, se nei suoi confronti sia stato aperto e sia in corso procedimento di accertamento dello stato di abbandono. In altri termini: se il genitore viene espulso nel corso del procedimento *de potestate* o di accertamento dello stato di abbandono, prevale il diritto del minore a seguire il genitore o l'obbligo di protezione previsto della legge n. 184 del 1983 nel caso di inadeguatezza genitoriale (quindi il minore deve essere trattenuto senza il genitore sul territorio nazionale)? [99]

b) Prima dell'esecuzione del provvedimento espulsivo, nei casi previsti dal primo comma dell'art. 14 del d. Lgs. n. 286 del 1998 [100], il genitore straniero può essere trattenuto nei CIE per

[98] Si tratta della disposizione espressa dall'art. 28 del d.p.r. n. 394 del 1999.

[99] Per l'approfondimento della questione cfr. l'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Roma del 18 settembre 2009 (Reg. ord. n. 171 del 2010 pubbl. su G.U. del 16/06/2010 n. 24) che ha sollevato dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale del comma terzo dell'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 per contrasto con gli artt. 2, 10 comma secondo, 30 comma secondo e 117 comma primo della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, prima di eseguire l'espulsione, debba essere richiesto il nulla osta al Tribunale per i minorenni quando destinatario del provvedimento espulsivo sia il genitore di un minore nei confronti del quale il Tribunale ha emesso provvedimento incidente sulla potestà ai sensi degli artt. 333 e 330 c.c.

[100] "Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica" .

un periodo, soggetto a verifiche periodiche, che può giungere sino alla durata di 180 giorni (questa è la durata massima del trattenimento consentita dopo le modifiche introdotte dalla legge 15 luglio 2009 n.94)[101]. Non esistono disposizioni specifiche che ad oggi regolino il problema dell'eventuale convivenza del genitore straniero con la prole nel periodo di trattenimento, con la conseguenza che, in assenza di qualsiasi soluzione alternativa al trattenimento, ogni limitazione della libertà personale del genitore nel periodo precedente all'attuazione del decreto di espulsione ne comporta necessariamente la separazione dai figli. Risulta ad oggi del tutto disattesa l'attuazione dei principi espressi nella direttiva comunitaria 2008/115/ CE del 16 dicembre 2008 (cd. direttiva rimpatri), che gli stati membri debbono recepire entro il 24 dicembre 2010, secondo i quali il rimpatrio forzato costituisce misura residuale e comunque i provvedimenti coercitivi debbono essere attuati nel rispetto dei diritti dei minori e della vita familiare.[102]

L'originaria previsione di inespellibilità del minore straniero espressa dall'art.19 del D. Lgs. n. 286 del 1998 è stata tuttavia vanificata dalle disposizioni correttive introdotte all'art. 33 del D. Lgs. n. 286 del 1998 dall'art. 5 del D. Lgs. n.133 del 1999, che introduce l'istituto del "rimpatrio assistito" per i minori stranieri non accompagnati.

---

[101] "La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità, ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Trascorso tale termine, in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi, il questore può chiedere al giudice di pace la proroga del trattenimento per un periodo ulteriore di sessanta giorni. Qualora non sia possibile procedere all'espulsione in quanto, nonostante che sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, persistono le condizioni di cui al periodo precedente, il questore può chiedere al giudice un'ulteriore proroga di sessanta giorni. Il periodo massimo complessivo di trattenimento non può essere superiore a centottanta giorni. Il questore, in ogni caso, può eseguire l'espulsione e il respingimento anche prima della scadenza del termine prorogato, dandone comunicazione senza ritardo al giudice di pace".

[102] Rispettivamente il 10° considerando della direttiva "Se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria" ed il 22° considerando "In linea con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, l'interesse superiore del bambino dovrebbe costituire una considerazione preminente degli Stati membri nell'attuazione della presente direttiva. In linea con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della vita familiare dovrebbe costituire una considerazione preminente degli Stati membri nell'attuazione della presente direttiva.

La disposizione, per il suo carattere ambiguo (non è chiaro se si sta tutelando un diritto del minore ad ottenere una decisione coerente ai suoi bisogni ed ai suoi progetti di vita o introducendo una forma mascherata di espulsione non controllata giudizialmente) ha suscitato serie critiche per il potenziale contrasto con l'art. 13 Costituzione (il rimpatrio assistito comporta comunque provvedimenti temporanei di limitazione della libertà personale) e soprattutto con l'art.10 comma secondo ed art. 30 comma secondo della Costituzione, secondo i quali esiste una riserva di legge nella disciplina della condizione dello straniero, ribadita per altro nel caso dei minorenni; riserva che viene invece elusa dalla disciplina del rimpatrio assistito disciplinata in sostanza da disposizioni regolamentari e non da leggi.
Attualmente la questione ha forse perso di rilievo, non per il contrasto con i principi di diritto che resta insanato, ma per la modestia dei risultati che sono derivati dalla sua applicazione.
Ha tuttavia avuto una ripresa recente l'idea dei "rimpatri assistiti" in conseguenza dell'accordo intergovernativo concluso tra l'Italia e la Romania il 9 giugno 2008, entrato in vigore il successivo 12 ottobre, in base al quale è stato creato uno specifico organismo centrale di raccordo (OCR) con il compito di: garantire la tutela dei minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale; dare attuazione all'Accordo italo – romeno; valutare progetti di assistenza e rientro in patria dei minori.
L'accordo comprende nei suoi settori di intervento situazione affatto eterogenee: accanto a quella dei minori non accompagnati (che sostanzialmente riprende per cittadini comunitari quanto era stato disposto per i non comunitari dall'art. all'art. 33 del D. Lgs. n. 286 del 1998 come modificato dall'art. 5 del D. Lgs. n.133 del 1999)[103] vengono prese in considerazioni situazioni che sono invece già compiutamente trattate dalla normativa comunitaria e nazionale, certamente prevalente su quanto disposto nell'accordo che pertanto, per questi aspetti, non può trovare nessuna attuazione[104].

[103] Precisamente si tratta dei casi dei "cittadini rumeni minori di età, cioè infradiciottenni, entrati nel territorio dello Stato italiano non accompagnati né da uno dei genitori, né dal tutore, né da persona che risulti essere il legittimo affidatario secondo la legge rumena" e di quello dei "minori rumeni che si vengono a trovare nelle condizioni di cui sopra dopo essere entrati nel territorio dello Stato italiano".

[104] Ci si riferisce ai casi di "minori che non ricevono più l'assistenza da parte dei genitori o del tutore o dell'affidatario nominato, a causa di incuria, negligenza o trascuratezza grave, rilevata e valutata tale dalla competente autorità italiana, a seguito della sussistenza di una situazione di rischio tale da pregiudicarne il percorso di crescita psico-fisico, morale e sociale"; in queste situazioni non può produrre alcune effetto l'accordo intergovernativo in quanto deve trovare applicazione quanto disposto dalla legge 4 maggio 1983

Comunque, in ogni caso di procedimento finalizzato al rimpatrio del minore (si tratta nella quasi totalità delle situazioni di minori ultraquattordicenni) occorre dare piena applicazione alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori[105].

5. La permanenza regolare al raggiungimento della maggiore età

Particolare attenzione merita la condizione del minore straniero non accompagnato al momento del raggiungimento della maggiore età, poiché occorre che chi ne rappresenta gli interessi, quindi in primis il tutore, valuti con cura quanto necessario ad escludere che questo passaggio determini la caduta in una condizione di irregolarità.
Occorre in primo luogo considerare in maniera rigorosa e necessariamente restrittiva la definizione di minore non accompagnato: tale non è, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza amministrativa in diverse decisioni, quel minore che sia comunque destinatario di un provvedimento di affidamento da parte dell'autorità giudiziaria o risulti essere stato, anche solo di fatto, affidato a parenti.
In particolare la giurisprudenza amministrativa ha escluso che possano considerarsi non accompagnati i minori che siano stati sottoposti ad un qualsivoglia affidamento ai sensi dell'art. 4 della legge 4 maggio 1983 n.184, non solo quello "amministrativo" previsto dal comma primo, ma anche quello "giudiziario" previsto dal comma secondo come pure quello "di fatto" previsto dall'art.9 comma 5 e 6 nel caso di affidamento a parenti compresi entro in quarto grado[106].
Anche dopo le modifiche introdotte dalla legge 15 luglio 2009 n. 94 questa sembra essere la soluzione certamente preferibile e più rispondente ai principi generali di tutela dei minori.

n. 184, che opera anche nei confronti dei minori stranieri che si trovano sul territorio nazionale (art.37 bis) con la conseguenza che, nel caso siano emessi dall'autorità giudiziaria minorile provvedimenti limitativi o ablativi della potestà del genitore, deve essere attuato quanto disposto dalla normativa nazionale e dal Regolamento (CE) n.2201/2003 del 27 novembre 2003 relativo alla competenza e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale che prevede specifiche ipotesi e condizioni perché si possa prevedere il rientro del minore nel paese di origine (art.15).

[105] Secondo l'art.3 della Convenzione: "Nei procedimenti che lo riguardano dinanzi ad un'autorità giudiziaria, al minore che è considerato dal diritto interno come avente una capacità di discernimento vengono riconosciuti i seguenti diritti, di cui egli stesso può chiedere di beneficiare:

a) Ricevere ogni informazione pertinente
b) Essere consultato ed esprimere la propria opinione
c) Essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione".

[106] In questo senso le sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, dell'11 dicembre 2009 n. 182 / 2010 e del 2 febbraio 2010, n.1478/2010;

In tutti questi casi al raggiungimento della maggiore età può essere rilasciato il permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura.

Quando invece il minore risulti non accompagnato, sono richieste condizioni specifiche per la conversione del permesso di soggiorno: a) l'affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1983 n.184 o la sottoposizione a tutela[107], unitamente all' ammissione "*per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato*".

A queste condizioni la legge 15 luglio 2009 n.94 ne ha aggiunte ulteriori, particolarmente selettive: la prova che "*si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato*"[108].

La disposizione risulta peggiorativa della condizione del minore non accompagnato, incrementando fortemente il rischio che con la maggiore età cada nella condizione di irregolarità, per almeno due ragioni: preclude la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per tutti i minori giunti dopo il compimento del quindicesimo anno di età; richiede il possesso di requisiti economici difficilmente compatibili con l'età dello straniero (specie l'alloggio, quando la disponibilità non sia assicurata a titolo gratuito). La ristrettezza delle condizioni e l'automatismo che viene imposto con la presenza obbligatoria da almeno un triennio pone questa fascia di minori in serie condizioni di rischio e per questa ragione appare difficilmente compatibile con gli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto proprio in tema di protezione dei minori.

6. L'introduzione del reato di immigrazione clandestina

Tra le modifiche più significative introdotte dalla legge 15 luglio 2009 n. 94 sicuramente figura l'introduzione del c.d. reato di immigrazione

[107] E' stata la sentenza della Corte costituzionale n.198 del 5 giugno 2003 ad equiparare la tutela all'affidamento giudiziale, ritenendo irragionevole ogni differenziazione dei due istituti per l'identità delle finalità di tutela del minore che li accumunano

[108] In questi termini il comma 1 ter dell'art. 32 introdotto dall'art.1 comma 22 lett.v della legge 15 luglio 2009 n.94.

clandestina[109].

Il reato non riguarda evidentemente il minore, che non può esserne autore e non è pertanto incriminabile per questa fattispecie penale neppure da ultraquattrodicenne: come già chiarito in precedenza, la sua condizione di inespellibile prevista dall'art.19 del D. Lgs. n. 286 del 1998 ed il conseguente diritto al rilascio di permesso di soggiorno assicurato dall'art. 28 del d.p.r. n. 394 del 1999, induce ad escludere che comunque possa considerarsi irregolare la sua presenza sul territorio nazionale.

Non per questo tuttavia l'introduzione dei reato può considerarsi ininfluente sulla condizione del minore, se non per gli effetti diretti, certamente per quelli riflessi.

Nella fase immediatamente precedente l'approvazione della legge due ordini di questioni erano state segnalate al legislatore per la sicura violazione di principi di tutela dei diritti fondamentali della persona che avrebbero potuto comportare:

a) l'incriminazione dei genitori stranieri irregolarmente presenti al momento della dichiarazione della nascita del figlio davanti all'ufficiale dello stato civile o al direttore sanitario della struttura ospedaliera, conseguente alle modifiche introdotte all'art.6 comma secondo del D. Lgs. n. 286 del 1998[110] che aveva compreso l'obbligo di esibizione del titolo di soggiorno anche nel caso di compimento degli atti di stato civile, è stata successivamente corretta, anche se solo attraverso una circolare interpretativa del Ministero dell'Interno, che ha escluso l'esibizione del titolo di soggiorno nel caso di dichiarazione per la formazione dell'atto di nascita non trattandosi di provvedimento di "*interesse dello straniero*" ma di interesse pubblico;
b) l'incriminazione conseguente all'esercizio di diritti fondamentali della persona come quello alla salute ed all'educazione dei figli:

[109] Prevede in tale senso il nuovo art. 10 bis che "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale".

[110] Secondo la disposizione: "Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati".

la formulazione definitiva della disposizione ha però escluso questa eventualità, precisando che lo straniero che si rivolga all'amministrazione pubblica non è tenuto all'esibizione del titolo di soggiorno nel caso di "*accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie*".

Per quanto poi in particolare attiene le prestazioni sanitarie obbligatorie previste dall'art.35 del D. Lgs. n. 286 del 1998[111], non solo è escluso l'obbligo per lo straniero di esibire il titolo di soggiorno, ma è anche espressamente escluso l'obbligo di segnalazione da parte del personale delle strutture sanitarie[112].

Per quanto invece attiene i servizi scolastici obbligatori, non viene ripetuta una disposizione analoga a quella espressa per il personale delle strutture sanitarie, con la conseguenza che, a questo momento, appare incerta la questione se il personale di quelle strutture sia effettivamente esonerato, come quello delle strutture sanitarie, dall'obbligo di segnalazione[113].

Più in generale ed a prescindere dai casi specifici espressamente menzionati dalla legge, non vi è dubbio che l'introduzione del reato di immigrazione clandestina rende molto più incerto il rapporto tra gli immigrati irregolari ed i servizi pubblici, anche quelli che operano a diretto contatto con le famiglie ed a tutela dei minori, rendendo molto

[111] L'elenco delle prestazioni sanitarie da assicurare in ogni caso allo straniero, a prescindere dalla regolarità del titolo di soggiorno, è espresso dal comma terzo dell'art. 35 "Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presìdi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.
Sono, in particolare garantiti:
a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi della L. 29 luglio 1975, n. 405, e della L. 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto 6 marzo 1995 del Ministro della sanità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani;
b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;
c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;
d) gli interventi di profilassi internazionale;
e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai".

[112] In questi termini il comma quinto dell'art. 35: "L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano".

[113] La questione, posta alla Corte costituzionale, della mancata previsione, nel citato art. 38, di una esenzione dall'obbligo di segnalazione all'autorità del migrante irregolare da parte del personale scolastico, analoga a quella sancita dall'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 con riferimento al personale sanitario, non è stata affrontata nella recente sentenza n.250 del 5 luglio 2010 per un difetto nella formulazione del quesito e resta quindi tuttora aperta.

problematico l'intervento di cura e di sostegno, al di là delle ipotesi ristrette specificamente previste dalla legge.
Del resto, anche il rapporto con l'autorità giudiziaria ne risulta inciso, in maniera significativa, poiché neppure in questo caso, a fronte di un immigrato non regolare che chieda la tutela giudiziaria di propri fondamentali diritti, è possibile rintracciare con certezza disposizioni che esonerino dall'obbligo di segnalazione previsto in via generale a carico dei pubblici ufficiali o degli incaricati di servizio pubblico.
Anche su questi aspetti si misurerà nel prossimo futuro la capacità complessiva del sistema, socio-assistenziale da un verso e giudiziario dall'altro, di assicurare effettive risposte di tutela e protezione alla condizione dei minori stranieri.

3.2 La tutela del minore straniero non accompagnato Il Comitato per i Minori Stranieri

Fulvio Filocamo

Preambolo

Il Comitato per i Minori Stranieri - istituito dall'articolo 33 del Dlgs 25 luglio 1998 n. 286 e i cui compiti sono regolati con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999, n. 535 – opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.
Il Regolamento istitutivo del Comitato per i Minori Stranieri Non Accompagnati (richiamando la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997) stabilisce che per *minore straniero non accompagnato* si intende " *il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*" (art.1, c. 2, Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.535/99).
Per *minore straniero accolto*, invece, "*si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie*".

L'individuazione

La definizione di minore non accompagnato non coincide con quella di *minore in stato di abbandono* (art.9 L. n. 184/83 "*Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del luogo ove si trova il minore* …" ed art. 8 L. n. 184/83 "*accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza*

morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purchè la mancanza di assistenza non sia dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio.")

Possono esserci minori non accompagnati che non si trovano in stato di abbandono perchè con adulti idonei a provvedervi. Allo stesso modo possono esservi minori accompagnati dai genitori che, invece, si trovano in stato di abbandono morale e materiale e che, quindi, possono essere soggetti alla dichiarazione di stato di adottabilità di competenza del Tribunale per i Minorenni.
La figura del minore straniero non accompagnato è caratterizzata da una cittadinanza diversa da quella italiana o di un altro Stato dell'Unione Europea e per l'ulteriore elemento di *non essere un richiedente asilo* (cfr. capo II L. 30 luglio 2002 n.189). A tal fine il Comitato per i Minori Stranieri Non Accompagnati raccomanda che gli operatori che entrino in contatto con i minori non accompagnati li rendano adeguatamente edotti (anche attraverso l'ausilio di personale specializzato) sul loro eventuale diritto di chiedere asilo in Italia. Per tale motivo il Comitato si avvale dell'ACNUR in qualità di membro del Comitato stesso (al fine di verificare se il minore sia stato realmente messo in tali condizioni si richiede che tale informazione sia contenuta nella attestazione relativa all'art.7 c.2 DPCM 535/99). Il minore che ha ricevuto il diniego alla sua domanda di asilo, rientra di diritto nelle competenze del Comitato.
Il compito di accertare lo *status di non accompagnato* spetta al Comitato: l'accertamento avviene in base alla documentazione inviatagli dalle autorità competenti, come previsto dall'art. 2 c.2 lett. *e)* ed art. 5 c.1 del DPCM 535/99 (vedi scheda allegata). Strumento di verifica sarà il confronto tra le banche dati del Comitato e quelle presso altre Amministrazioni.
Il minorenne si intende "*accompagnato*" quando presente con i propri genitori, o affidato ad un parente entro il terzo grado, sempre che sussistano e siano documentalmente dimostrabili i seguenti elementi:

1) l'esatta identità del minore straniero;
2) il legame di parentela tra il minore ed i presunti genitori o parenti affidatari;
3) il regolare soggiorno dei genitori o degli affidatari stranieri;
4) nel caso degli affidatari stranieri, il provvedimento dell'autorità

giudiziaria minorile (Giudice Tutelare o Tribunale per i Minorenni) di affido del minore ai sensi della L.184/83 e succ. mod..

In questo caso, i responsabili per il minore saranno individuati nei genitori o negli affidatari, i quali potranno eventualmente rispondere del loro operato agli organi competenti (Procura e Tribunale per i Minorenni).
Possono essere considerati non accompagnati anche quelli affidati di fatto a parenti entro il quarto grado (zii, cugini, fratelli…) che non siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale
Nel caso di minori stranieri che risultano "*accompagnati", fino al quattordicesimo anno di età* verranno iscritti nel permesso di soggiorno dei genitori o degli affidatari stranieri. Invece, ai minori *con più di quattordici anni di età*, le Questure rilasciano un permesso di soggiorno "*per motivi familiari*" valido fino al *raggiungimento della maggiore età* ed allora tale permesso potrà essere convertito in un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo (art.31 del D.Lgs.286/98).
I minori *affidati ai servizi sociali dei Comuni ovvero a connazionali*, sono di competenza del Comitato in base alla L.184/83. Infatti, in questi casi, in applicazione del principio riconosciuto dalle convenzioni internazionali, si ritiene prioritario comunque garantire al minore il diritto all'unità familiare. Ovviamente, il Comitato terrà conto di questa particolare tipologia di minore non accompagnato al momento del raggiungimento della maggiore età (art.32 c.1 D.Lgs.286/98).
Le Questure rilasceranno un permesso di soggiorno "per minore età". Copia del permesso di soggiorno deve essere inviata al Comitato per adempiere ai compiti previsti per il censimento art.5 c.1 DPCM 535/99).

L'identificazione

L'art. 5, c.3 DPCM 535/99, stabilisce che "*l'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, ove necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore".* Proprio per una maggiore tutela del minore, e per permettere al Comitato di adempiere ai compiti ad esso attribuiti, si ritiene che le autorità

competenti debbano adoperarsi affinché l'identificazione avvenga nel più breve tempo possibile.
Nel caso in cui il minore sia in possesso di un documento valido (passaporto) nel quale viene specificato solo l'anno di nascita, è consigliabile (per l'inserimento dati e maggiori garanzie per la minore età) attribuire al minore come data di nascita il 31 dicembre dell'anno riportato nel documento.
Se vi è dubbio sull'identità personale dello straniero, questi può essere sottoposto a rilievi segnaletici (art. 6 c. 4 Dlgs 286/98). Comunque, trattandosi di minore, nel caso vi siano dubbi circa l'effettiva cittadinanza e l'età biologica, i metodi utilizzati per tale verifica devono rispettare la salute e dignità del minore, ed in caso di persistenza dell'incertezza, è garantito il beneficio del dubbio.
Le indagini familiari sono una fonte importante di verifica per l'identificazione del minore, e per l'attendibilità e validità dei documenti presentati dal minore al momento dell'identificazione.
Si raccomanda che tutti coloro che entrino in contatto con il minore straniero non accompagnato si sforzino di fornire quanto prima al Comitato tutte le informazioni utili per definire se realmente si tratti di minore non accompagnato. La Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997, afferma: "*le informazioni sull'identità e situazione di un minore possono essere ottenute in vari modi, anche attraverso un adeguato colloquio con l'interessato, che deve aver luogo al più presto e in modo adatto alla sua età. Le informazioni ottenute devono essere adeguatamente registrate. In particolare queste prime informazioni possono aumentare le prospettive di ricongiungimento con la sua famiglia nel Paese d'origine o in un Paese terzo*" (art. 3 c.1). E' quindi opportuno che con le segnalazioni inviate al Comitato per il censimento, (art. 5, c.1 DPCM 535/99), sia dettagliatamente fornita la documentazione relativa alle modalità utilizzate per l'accertamento dell'identità del minore.

La segnalazione

L'art. 5 DPCM 535/99 indica i soggetti competenti per la segnalazione:"*I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza*

dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato, con mezzi idonei a consentirne la riservatezza. La notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative, in particolare, alle generalità, alla nazionalità, alle condizioni fisiche, ai mezzi di sostentamento ed al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure eventualmente adottate per far fronte alle sue esigenze. Tale segnalazione non esime dall'analogo obbligo nei confronti di altri uffici o enti, eventualmente disposto dalla legge ad altri fini".

I minori non accompagnati devono essere sempre segnalati ai fini del censimento.
La segnalazione al Comitato deve avvenire attraverso l'utilizzo della Scheda B da inviare alla Prefettura (salvo modifiche da verificarsi anche tramite Questura) che provvederà all'invio al Comitato per i minori stranieri. Essa è formata da tre sezioni: dati personali, identificazione e misure adottate.
Se la segnalazione è finalizzata solo al censimento, si dovranno comunicare solo i dati sintetici richiesti dalla scheda.
Se invece la segnalazione è finalizzata anche alla richiesta di rimpatrio assistito, si dovranno comunicare tutte le informazioni in possesso (situazione psicologica, percorsi formativi o lavorativi seguiti dal minore o che gli sono stati proposti ecc.).
La segnalazione ha anche lo scopo di consentire la vigilanza sulle modalità di soggiorno del minore (Art.33 D.Lgs 286/98).
"*Il Comitato opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati (…) in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20/11/89 (…) il Comitato vigila sulle modalità di soggiorno dei minori* (…)" (art.2 c.1 e c.2 lett. a) DPCM 535/99). "*Al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente*"(art.5 c.1 DPCM 535/99).
Il soggiorno del minore non accompagnato deve essere inteso prioritariamente come temporaneo e, possibilmente, contenuto per il tempo necessario per l'espletamento delle indagini in vista del ricongiungimento con i propri familiari. Le modalità di soggiorno debbono rispondere a quanto previsto in materia dalla Convenzione dei diritti del fanciullo di New York del 20/11/89, ratificata e resa esecutiva con la L.27/05/91 n.176. Quindi il minore non può essere

privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione, di far uso della propria lingua d'origine. Inoltre, deve essere riconosciuto al minore il diritto al riposo, al tempo libero, al gioco e alle altre attività ricreative proprie della sua età.
Sarebbe raccomandabile che già dai primi colloqui con i minori non accompagnati si tenti di verificare se siano coinvolti in situazioni particolari che necessitino di una specifica tutela. E' questo il caso dei minori vittima di tratta, di grave sfruttamento, di abuso sessuale, ecc. In queste situazioni le istituzioni specificatamente preposte (Comitato, Procura della Repubblica e Tribunale per i Minorenni, Giudice Tutelare, forze dell'ordine, servizi sociali territoriali, ecc.) che, se adeguatamente informate, si attiveranno con urgenza a tutela del minore in raccordo tra loro.

Il rimpatrio assistito

La richiesta di rimpatrio assistito, invece, andrà fatta solo nei casi in cui si ritenga che il rimpatrio corrisponda al superiore interesse del minore.
L'unico organo competente a disporre il rimpatrio assistito è il Comitato per i Minori stranieri; non sono competenti, invece, né i Tribunali per i Minorenni, né i Giudici Tutelari.
Il minore ha diritto a rimanere in Italia sempre che questo corrisponda al superiore interesse del minore. L'art.19 D.Lgs. n.286/98 stabilisce che "*Non é consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: … degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi.*" Quindi in linea di principio il minore straniero non accompagnato non è espellibile, anzi: "*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 della presente legge. L'autorizzazione é revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano 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. Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta*

l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento é adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i Minorenni". E comunque "*segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive".*

Tra le prime informazioni da ottenere nel corso dei primi colloqui con i minori non accompagnati, vi sono quelle relative al rintraccio dei familiari nel Paese di origine o in un paese terzo. Al fine di facilitare tale intervento è opportuno acquisire indicazioni dettagliate, così come indicate nella Scheda C.

Sulla base delle indagini familiari il Comitato *"in base alle informazioni ottenute, può adottare, ai fini di protezione e garanzia del diritto all'unità familiare (…) il provvedimento di cui all'art.7, di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati"* (DPCM 535/99 art.2 c.2 lett. g). *Inoltre, "Le amministrazioni locali competenti e i soggetti presso i quali il minore soggiorna, cooperano con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito"* (art.7 c.3 DPCM 535/99).

"*Per rimpatrio assistito si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento con i propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del paese di origine (…)."* (art.1 c.4 DPCM 535/99). La segnalazione al Comitato deve avvenire attraverso l'utilizzo della scheda D.

Le persone che sono in contatto con lui possono valutare se il rimpatrio effettivamente risponda al suo superiore interesse e ne fanno richiesta al Comitato: dato il generale principio di decentramento dell'assistenza, infatti, la prima valutazione deve essere fatta a livello locale e non a livello centrale da parte del Comitato per i Minori Stranieri.

La decisione tra rimpatrio e accoglienza è sempre considerata e valutata singolarmente.Tuttavia, il Comitato nel 2000 ha steso alcune linee-guida interne:

(a) minori con gravi problemi sanitari, psichiatrici, di tossicodipendenza, di alcolismo: tendenzialmente è meglio che restino in Italia;
(b) bambini al di sotto dei 14 anni: se la famiglia esiste e non è inidonea (tenuto conto della situazione del luogo), tendenzialmente devono essere rimpatriati. Se la famiglia non esiste, il Tribunale per i Minorenni apre la procedura di adottabilità;
(c) adolescenti al di sopra dei 14 anni: la linea è tendenzialmente questa: se il minore è inserito in un percorso di integrazione (in corso

o progettato) non viene rimpatriato. Viene rimpatriato quando è evidente che questo risponda al suo interesse, perchè chiede di tornare a casa o perchè dopo proposte formative, di lavoro, ecc. si accerta che non ha un reale interesse a restare;

(d) minori entrati nel circuito penale: in questi casi è molto difficile stabilire quale sia effettivamente l'interesse del minore: se resta in Italia senza che riesca ad allontanarsi dal crimine il rischio è che si formi nel ruolo delinquenziale. Se viene rimpatriato, invece, vi è il rischio che il rimpatrio diventi un'espulsione mascherata. Ipotesi possibile anche con l'interpretazione estensiva del concetto di ordine pubblico che potrebbe consentire l'espulsione di minori forse anche per la reiterazione di reati per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (art.13 D.Lgs. n.286/98).

Nel caso di richiesta di rimpatrio al Comitato il minore al di sopra dei 12 anni deve essere sentito in merito alla sua volontà di essere rimpatriato ovvero di restare in Italia. La volontà del minore deve risultare da una dichiarazione da lui sottoscritta o da un verbale da cui risulta che il minore è stato sentito. Non è espressamente previsto che sia sentito il tutore del minore anche se nei casi più delicati sembrerebbe essere opportuno sentire anche il suo parere.
Le indagini sulla situazione del minore in Italia vengono svolte dai Servizi Sociali e dalla Polizia. Nel paese d'origine sono state svolte dal Servizio Sociale Internazionale per l'Albania mentre per gli altri paesi per ora la richiesta viene rivolta all'Ambasciata o Consolato italiani in attesa che vengano stipulate convenzioni con organizzazioni che svolgano funzioni analoghe al SSI.
In base al D.Lgs. n.286/98, integrato dal regolamento di attuazione ed eventuali circolari esplicative, perché il minore possa ottenere il permesso di soggiorno per minore età è necessario dimostrare con certezza alla Questura competente per il rilascio che si tratti effettivamente di minore.
Resta aperta la questione sul permesso di soggiorno per *i minori affidati di fatto a parenti entro il quarto grado* (zii, cugini, fratelli…), perchè il D.Lgs. n.286/98 non prevede esplicitamente che si possa ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari (tale possibilità è prevista solo per

i minori affidati con provvedimento formale ex art.4 L.184/83). Più in generale resta aperta la questione se debbano essere assunti provvedimenti di affidamento o tutela nei confronti di questi minori.
La questione assume rilievi pratici poiché, senza un provvedimento formale ex art.4 L.184/83, può essere rilasciato solo il permesso di soggiorno per minore età che ha carattere temporaneo per il periodo necessario all'espletamento delle indagini familiari ed all'organizzazione del rimpatrio assistito.
La soluzione, da una lettura sistematica della L.184/83 in relazione agli artt. 330 e sg. Codice Civile, sembrerebbe essere che i minori conviventi con parenti entro il quarto grado non possano essere equiparati ai minori affidati con provvedimento formale ex art.4 L.184/83 perché possono trovarsi in un ambiente familiare idoneo, infatti l'art.9 si limita a consentire che il minore abiti presso il parente entro il quarto grado senza che sia necessaria la segnalazione all'Autorità Giudiziaria, ma non attribuisce al parente gli stessi poteri dell'affidatario nominato in base a un provvedimento formale. Nel caso in cui si verifichi una situazione di prolungata convivenza del minore con parenti entro il quarto grado comunque sarebbe opportuno da parte dei Servizi Sociali verificare, caso per caso, se si possa accedere all'affidamento previsto dall'art.4 L.183/84, rintracciando gli esercenti la potestà genitoriale, ovvero se sia possibile (previa dichiarazione di decadenza dalla potestà genitoriale dichiarata dal Tribunale dei Minorenni basata sull'evidente disinteresse degli esercenti) aprire una tutela per questi minori oppure, nel caso di minore con esercenti la potestà genitoriale rintracciabili all'estero, potrebbe essere dato dal genitore presso l'Ambasciata o Consolato italiani nel paese d'origine al fine di evitare che rimangano privi del riferimento necessario: genitori, singolo genitore esercente la potestà genitoriale, affidatario o tutore.
Quindi è necessario leggere insieme le norme che attribuiscono al Comitato per i minori stranieri la responsabilità della decisione in materia di rimpatrio assistito del minore e quello dell'art. 28 del DPR 31.08.1999, n. 394, che, in attuazione dell'art.19 D.Lgs. n.286/98, attribuisce al Tribunale per i Minorenni la competenza per l'emanazione dei provvedimenti relativi al minore straniero non accompagnato. Si potrebbe, dunque, supporre che l'esecutivo abbia voluto da un lato coinvolgere l'autorità giudiziaria minorile per quanto concerne

l'apertura della tutela del minore individuato sul territorio nazionale privo di accompagnamento di una persona adulta di riferimento (in base all'art.2 L.184/1983), facendo salva tuttavia la competenza del Comitato per i Minori Stranieri per l'assunzione della decisione in merito al rimpatrio assistito, quale soluzione eventualmente più rispondente all'interesse del minore, in base ai principi contenuti nella Convenzione di New York sull'esigenza di garantire l'unità familiare e il rispetto dei valori culturali.

Il Comitato avvia le indagini familiari, per il rintraccio della famiglia del minore nel Paese di origine e per verificare si sussistono le condizioni socio-familiari per un ricongiungimento del minore stesso con i propri genitori. Se le indagini familiari avviate dal Comitato verificano la possibilità di rientro del minore straniero nel paese di origine il Comitato stesso emette un provvedimento di rimpatrio assistito ed il minore sarà ricongiunto, con progetti specifici di inserimento, alla propria famiglia.

Nell'ipotesi in cui invece dalle indagini familiari emerge che il rimpatrio del minore non è opportuno, il Comitato, emette un provvedimento sulla base del quale il giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni affida il minore ai sensi della L. 184/83. Solo all'esito di tale affidamento disposto dalla autorità giudiziaria minorile le questure rilasciano al minore un permesso di soggiorno per affidamento.

Contestualmente il Comitato indica agli enti pubblici e a quelli privati gestori di progetti di avviare nei confronti del minore un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni così come previsto dal citato art. 25 della L.30 luglio 2002 n.189.

Concludendo, al fine di assicurarmi di non aver creato incomprensioni nell'auditorio, si ribadisce che i provvedimenti di affidamento e tutela nei confronti del minore straniero non accompagnato sono di competenza dei Servizi locali, del Tribunale per i Minorenni ovvero del Giudice Tutelare e non del Comitato per i Minori Stranieri.

LE FONTI

Convenzioni internazionali e Risoluzioni europee

1. Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, il 20 novembre 1989 (resa esecutiva in Italia con L. 27 maggio 1991, n.176);
2. Convenzione concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, L'Aja, il 5 ottobre 1961 (resa esecutiva in Italia con L.24 ottobre 1980, n.742);
3. Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori, L'Aja, il 28 maggio 1970 (resa esecutiva in Italia con legge 30 giugno 1975, n.396; (internazionalmente da verificare);
4. Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi;

Leggi e Decreti Legislativi

1. Codice Civile, Libro Primo, Titolo IX "Della potestà dei genitori", Titolo X "Della tutela e dell'emancipazione", Titolo XI "Dell'affiliazione e dell'affidamento";
2. L. 04 maggio 1983, n. 84 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori";
3. L. 31 dicembre 1998, n.476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n.184, in tema di adozione di minori stranieri";
4. L. 31 maggio 1995, n.218 "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato";
5. L. 15 gennaio 1994, n.64 "Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché della convenzione in materia di protezione dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 5 ottobre 1961, e della convenzione in materia di rimpatrio dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 28 maggio 1970";
6. Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";

Regolamenti e altri decreti

1. Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n.492 "Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della

Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell'art.7, c. 1 e 2, della L. 31 dicembre 1998, n. 476";

2. Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero a norma dell'articolo 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286";
3. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 09 dicembre 1999, n.535 "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'art.33, c. 2 e 2bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286";
4. "Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001" (legge 415/97) – Testo approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2000;
5. Ministero degli Affari Esteri – Decreto Interministeriale 12 luglio 2000 "Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento".

Circolari

1. circolare telegrafica del Ministero dell'Interno 20.06.1998 "Presenza in Italia di minori stranieri non accompagnati di nazionalità albanese. Questioni connesse al rimpatrio";
2. circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Sociali - Comitato per i minori stranieri 08.07.1998 "Minori albanesi non accompagnati";
3. circolare del Ministero dell'Interno del 26.04.1999 "Rilascio visti per il ricongiungimento familiare in favore di minori affidati"
4. circolare del Ministero dell'Interno 23.12.1999 "D.P.R. 31 agosto 1999 - Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";
5. circolare del Ministero della Sanità 24.03.2000, n.5 "D. Lgs. 25 luglio 1998, n.286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - Disposizioni in materia di assistenza sanitaria;
6. circolare del Ministero dell'Interno 14.04.2000 "Comitato per i minori stranieri";
7. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Sociali – Comitato per i minori stranieri – Osservazioni del Presidente. Testo approvato dal Comitato per i minori stranieri nella riunione del 02 maggio 2000;
8. circolare del Ministero dell'Interno 13.11.2000, "Permessi di soggiorno per minore età, rilasciati ai sensi dell'art.28, c. 1 lett. a) del D.P.R. 394/99";
9. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Sociali – Comitato per i minori stranieri – Minori stranieri non accompagnati - Linee Guida deliberate nella riunione dell'11 gennaio 2001.
10. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Sociali – Comitato per i minori stranieri – Minori stranieri non accompagnati - Circolare del 14 ottobre 2002.

COMITATO MINORI STRANIERI

SCHEDE DI RILEVAZIONE DATI PER I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI PRESENTI SUL TERRITORIO

Scheda A	SCHEDA CENSIMENTARIA

A.1 - DATI PERSONALI

NOME		COGNOME	FOTO
DATA DI NASCITA	LUOGO DI NASCITA		
CITTADINANZA		SESSO	

DOCUMENTO PERSONALE – Tipo Numero

…….…

…….…….

…….…….

…….….

DATA DI ARRIVO IN ITALIA ……	DATA DEL RITROVAMENTO……..……..
FRONTIERA DI INGRESSO ……	LOCALITA' DEL RITROVAMENTO……..…….
MEZZO DI TRASPORTO ……..	…… ……

MODALITA' DI ACCERTAMENTO DELLA MINORE ETA'	*MODALITA' DI ACCERTAMENTO DELLA CITTADINANZA*
…… ……	…… ……
…… ……	…… ……

EVENTUALI PARENTI PRESENTI IN ITALIA (indicare il grado di parentela e il recapito)

……
……..

……
……..

Modalità di accertamento della parentela

……
……

A.3 - MISURE ADOTTATE	
COLLOCAZIONE IN STRUTTURA	DENOMINAZIONE …… Località…….……Prov……Regione …… Reperibile: SI/NO *Se no, da quale data*……
COLLOCAZIONE C/O PRIVATO	connazionali; parenti; italiani; zii; fratelli; cugini; genitori Località…….……Prov……Regione ……
PERMESSO DI SOGGIORNO	Tipologia…….. Numero……. Data 1° rilascio…… Data scadenza…… Rilasciato dalla Questura di ……..
AFFIDAMENTO (L.184/83)	Affidato a: connazionali; parenti; italiani; servizi sociali Emesso da ……In

TUTELA PUBBLICA	In data ……. Al sindaco di……. Emessa dal GT di…… …….
TUTELA PRIVATA	Tutore: connazionale; parente; italiano; Emessa dal GT di……In data…… Nome e cognome del tutore…… Indirizzo……Recapito…… ……..
VISTO DI INGRESSO …… ……	

Scheda B	INFORMAZIONI SULLE MODALITA' DI SOGGIORNO

B.1 - PERCORSO SCOLASTICO
CLASSE (che attualmente frequenta)……..
NOME DELLA SCUOLA……..

B.2 - TIROCINI FORMATIVI E DI ORIENTAMENTO E APPRENDISTATO
CORSO DI ALFABETIZZAZIONE SI NO ***Corsi di formazione*** *1) In corso…….* *durata prevista …….. .struttura…….* *2) Frequentato……..* *durata (in ore)…….. struttura…….* *3) Frequentato……..* *durata (in ore)…….. struttura…….* *4) Frequentato……..* *durata (in ore)…….. struttura…….* *DIPLOMI CONSEGUITI NEI CORSI DI FORMAZIONE* *……..…*
ATTIVITA' EXTRASCOLASTICA (culturali, ricreative e sportive) *…… ……* *…… ……*

B.4 - RISPETTO DELLA CULTURA DI ORIGINE
▪ *COLLOQUIO EFFETTUATO IN PRESENZA DI UN MEDIATORE CULTURALE SI NO* *Presenza settimanale del mediatore culturale del paese di origine n.ore……* ▪ *POSSIBILITA' DI UTILIZZARE LA PROPRIA LINGUA SI NO* *Modalità utilizzate……* *……..* ▪ *POSSIBILITA' DI RISPETTARE LE PROPRIE ABITUDINI ALIMENTARI SI NO* *Modalità utilizzate……* *……..* ▪ *POSSIBILITA' DI PROFESSARE E PRATICARE LA PROPRIA RELIGIONE SI NO* *Modalità utilizzate……*

Scheda C	*INFORMAZIONI PER L'AVVIO DELLE INDAGINI FAMILIARI E L'ORGANIZZAZIONE DELL'EVENTUALE RIMPATRIO ASSISTITO*

PATERNITA'	*MATERNITA'*
Cognome…….	*Cognome*……
Nome…….….	*Nome*……..

RECAPITO DELLA FAMIGLIA

Città/Villaggio…….....*Distretto/Provincia*……
Nazione……*Telefono*……

Indirizzo…….....

Altre indicazioni utilI (tra le quali, se disponibile, l'indirizzo della scuola frequentata dal minore)

…….....
…….....
…….....
…….....

Scheda D	*ALTRE INFORMAZIONI*

IL MINORE E' STATO SENTITO IN MERITO ALLA PROCEDURA AVVIATA? *SI* *NO*

Da chi…….....*in data*……..

SPECIFICARE LE MOTIVAZIONI ADDOTTE DAL MINORE A CAUSA DELLE QUALI HA LASCIATO IL PAESE
…….
……

SPECIFICARE LE MOTIVAZIONI ADDOTTE DAL MINORE A CAUSA DELLE QUALI HA SCELTO L'ITALIA
…….
……

IL MINORE HA ESPRESSO TIMORI IN MERITO AL RIMPATRIO? *SI* *NO*

Se si, quali?…….....
……

INDICARE SE IL MINORE E' STATO INFORMATO – IN MANIERA ADEGUATA ALLA SUA ETA' E STATO PSICO-FISICO – CIRCA IL DIRITTO DI ASILO IN ITALIA (fornire i dettagli)

……
……

IL MINORE INTENDE CHIEDERE ASILO? *SI* *NO*

NOTE

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

<table>
<tr><td colspan="2">……
…….
……
…….</td></tr>
<tr><td colspan="2">MITTENTE (specificando la denominazione, l’indirizzo e il recapito telefonico)
……
……
……
……
……
……
……
……</td></tr>
<tr><td>DATA DI COMPILAZIONE</td><td>IL RESPONSABILE DELLA PROCEDURA
…….
.</td></tr>
</table>

La tutela dei diritti dei minorenni in Italia

Fulvio Filocamo

Il minorenne gode di tutti i diritti fondamentali dell'uomo che gli sono riconosciuti dalla Costituzione italiana:

Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 30. E' dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.
Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.
La legge assicura ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.
La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Art. 31. La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.
Protegge la maternità e l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

Art. 32. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto

dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.
Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Art. 34. La scuola è aperta a tutti.
L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.
I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.
La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.
In applicazione di tali principi le leggi dello Stato stabiliscono una serie di interventi di protezione per i minorenni di competenza sia delle autorità amministrative che di quelle giudiziarie.
Le competenze amministrative sono a carico degli enti locali (Regioni, Province e Comuni) che organizzano e gestiscono i servizi a favore dei minori e, in collaborazione con il Servizio Sanitario Nazionale, attuano il sistema integrato dei servizi sociali che prevede interventi di sostegno per i minori e le loro famiglie (D.P.R. n.616/1977, artt.23 e 25 nonchè L. quadro n.328/2000, art.22).
Inoltre, le autorità amministrative e di pubblica sicurezza hanno il dovere, in via di urgenza, di collocare in luogo sicuro il minore che risulti moralmente o materialmente abbandonato o affidato a persone incapaci di provvedervi, sino a quando si possa provvedere in via definitiva alla sua protezione con l'intervento degli uffici giudiziari minorili (art.403 C.C.).
Le competenze giudiziarie sono invece ripartite tra Tribunale Ordinario e Tribunale per i Minorenni, poiché non esiste ancora un unico tribunale specializzato.
In particolare, quando entrambi i genitori sono morti o non possono esercitare i loro doveri, la situazione va segnalata al Giudice Tutelare del Tribunale Ordinario del luogo dove è la sede principale degli affari e interessi del minore che nomina al minore un tutore (art.343 C.C.).
Il Tribunale Ordinario che pronunzia la separazione o il divorzio dei

genitori provvede anche all'affidamento e al mantenimento dei figli, con esclusivo riferimento al loro interesse morale e materiale (art.155 C.C., L. n.898/1970 e L. n.74/1987 sul divorzio nonchè L. n.54/2006 sull'affidamento condiviso).
Il Tribunale per i Minorenni dispone sull'affidamento e sul mantenimento dei figli quando lo chiedono i genitori non coniugati che decidono di interrompere la convivenza (art.317 bis C.C. e L. n.54/2006 sull'affidamento condiviso); in caso di sole richieste economiche è competente il Tribunale Ordinario.
Quando il minore si trova in condizioni di pregiudizio per incapacità dei genitori, la situazione deve essere segnalata al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni che può chiedere allo stesso Tribunale i provvedimenti ritenuti opportuni nell'interesse del minore, limitativi della potestà nei confronti di genitori (artt.330, 333 e 336 C.C.).
Quando il minore si trova in condizioni di abbandono morale o materiale da parte dei genitori o dei parenti entro il IV grado, il Tribunale per i Minorenni, su ricorso del PMM, può dichiarare lo stato di adottabilità (L. n. 184/1983 mod. dalla L. n.149/2001).
L'adozione nazionale e internazionale dei minori è pronunciata dal Tribunale per i Minorenni (L. n.184/1983 mod. dalla L. n.149/2001).
Inoltre, il Tribunale per i Minorenni può assumere provvedimenti educativi e di sostegno a favore di adolescenti problematici e privi di referenti educativi oppure vittime di prostituzione e reati sessuali (artt.25 e 25 bis R.D.L.1404/34 istitutiva del TM e L. n.269/98 di contrasto alla prostituzione minorile).
I minorenni che hanno commesso un reato sono giudicati dal TM se hanno compiuto i 14 anni e se sono ritenuti capaci di intendere e volere, hanno un trattamento di favore nelle misure cautelari (minor durata), nel giudizio (irrilevanza del fatto, perdono giudiziale e messa alla prova) e nell'esecuzione della pena. Il procedimento penale deve avvenire in modo da interferire il meno possibile con le esigenze educative del minore (DPR 448/88).
La normativa italiana in materia di diritti e di protezione dei minorenni si applica anche ai minori stranieri che si trovano nel territorio dello Stato.
In particolare la Costituzione (art.10) stabilisce che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalle leggi in conformità delle

norme e dei trattati internazionali e che lo straniero che nel suo paese è impedito dall'esercitare le libertà democratiche garantite dalla Costituzione ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Il minorenne straniero

L'Italia si è impegnata a riconoscere e garantire a tutte le persone il godimento dei diritti universali
avendo aderito alla Dichiarazione Universale Diritti Umani (Nazioni Unite 1948), che vieta ogni tipo di discriminazione e alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma 1950, ratificata con L. n.848/55), che ribadisce il divieto di discriminazione e riconosce i diritti di libertà di pensiero, di coscienza e religione, di espressione, di riunione e associazione, di rispetto della vita familiare e il diritto di far valere tali diritti, senza restrizioni per gli stranieri, nonché la Convenzione di Ginevra sullo stato di rifugiati e l'asilo politico (1951 e 1967).
In particolare, ancora, relativamente alla condizione dei minorenni, l'Italia ha ratificato, con L. n.176/91, la Convenzione sui diritti dell'infanzia (Convention on the Rights of the Child, CRC) approvata dall'Assemblea dell'ONU nel 1989, impegnandosi a rispettare i diritti in essa proclamati e a garantirne il godimento a ogni fanciullo, indipendentemente da ogni differenza di razza, colore, sesso, lingua, religione, origine nazionale, etnica o sociale; con L. n.77/03, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo 1996), che riconosce al minorenne, se capace di discernimento, il diritto di essere informato e di esprimere la sua opinione nelle procedure giudiziarie che lo concernono; con L. n.145/01, la Convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e la biomedicina (Oviedo 1997) in base alla quale, per gli atti medici, l'opinione del minorenne deve essere presa in considerazione in misura sempre più determinante in funzione della sua età e del suo grado di maturità; infine, ha aderito alle c.d. Regole di Pechino (ONU 1985) sull'amministrazione della giustizia minorile che introducono il principio della minima offensività del processo e delle sanzioni minorili.
A seguito di tali impegni internazionali e degli omologhi principi costituzionali lo Stato italiano deve garantire a ogni persona che abbia

meno di 18 anni, cittadina italiana o meno, alcuni diritti fondamentali ed inviolabili quali il diritto all'identità personali e familiare (artt.7, 8, 9 CRC), il diritto all'unità familiare e al mantenimento rapporti con i genitori che vivono in stati diversi a cui corrisponde il dovere dello Stato di adottare tutte le misure necessarie a consentire il ricongiungimento familiare (art 10 CRC), il diritto di esprimere liberamente la propria opinione, se capace di discernimento nelle questioni anche di salute che lo riguardano (art. 12 CRC, Convenzione di Strasburgo e di Oviedo), il diritto di essere protetto e aiutato da parte dello stato con misure sostitutive se privo di ambiente familiare o con una famiglia dannosa (art. 20 CRC), il diritto di godere del miglior stato di salute e di beneficiare di assistenza medica (art. 24 CRC), il diritto ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art. 27 CRC), il diritto all'educazione e all'istruzione (art. 28 CRC), il diritto a un trattamento penale adeguato (art. 40 CRC e Regole di Pechino).

L'Autorità italiana può e deve emettere i provvedimenti necessari e urgenti a favore di minori stranieri che si trovano in Italia in base a norme internazionali e interne.

In particolare la L. n. 218/95 "riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato" stabilisce i criteri per l'individuazione del diritto applicabile dalla giurisdizione italiana e disciplina l'efficacia delle sentenze e degli atti stranieri: i giudici italiani hanno giurisdizione in materia di adozione se l'adottando è un minore in stato di abbandono in Italia (art. 40), quindi si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza (art. 37 bis L. 184/83, mod. dalla L. 149/01).

La Convenzione sulla competenza e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, (L'Aja 1961 e L. n.742/80) stabilisce che le misure di protezione della persona e dei beni del minore sono adottate dalle autorità giudiziarie e amministrative dello stato di residenza abituale, secondo la loro legislazione interna, quindi gli stati contraenti riconoscono reciprocamente i provvedimenti da cui nasce un rapporto di autorità, ma in caso di necessità e urgenza le misure di protezione sono adottate dallo stato dove si trova il minore (art.9), inoltre, per quanto possibile, al fine di assicurare la continuità del regime applicato al minore, le decisioni sono adottate solo dopo uno scambio di

conoscenze con gli stati di cui sono ancora in vigore le decisioni.
La Convenzione europea sul rimpatrio dei minori (L'Aja 1970 e L. n.396/75) prevede anche che nessuna decisione sulla richiesta di rimpatrio può essere presa prima che il minore sia stato sentito personalmente, se possibile, da un'autorità dello stato richiesto (art.5), la richiesta può essere respinta se lo stato richiesto ritiene che il rimpatrio sia contrario al proprio ordine pubblico, agli interessi del minore ovvero incompatibile con una misura di protezione o rieducazione adottata in detto stato (art. 7, lett. d), (art.8, lett. b).
La Convenzione sulla sottrazione internazionale dei minori (L'Aja 1980) prevede che la domanda di restituzione possa essere respinta se risulta sussistere un fondato rischio per il minore di essere esposto, per il solo fatto del suo ritorno, a pericoli fisici o psichici o comunque di trovarsi in una situazione intollerabile (art.13, lett.b); per i minori comunitari si applica, invece, il Regolamento CE n.2201/2003 (c.d. Bruxelles II *bis*) relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. Tale regolamento prevale sulle norme interne e sulle convenzioni internazionali, nonchè, in caso di urgenza, le autorità giurisdizionali di uno stato membro possono adottare i provvedimenti provvisori o cautelari previsti dalla legge interna, relativamente alle persone presenti in quello Stato o ai beni in esso situati, anche se, a norma dello stesso Regolamento, è competente a conoscere nel merito l'autorità di un altro Stato membro (art. 20); si tratta del medesimo principio contenuto nella Convenzione de L'Aja del 1961.
Tutte le decisioni assunte dall'autorità giudiziaria in base a queste Convenzioni devono essere normalmente precedute dall'informazione e dall'ascolto del minore a sensi della Convenzione di Strasburgo.
La legge italiana sulla cittadinanza (n. 91/92) statuisce che la cittadinanza si acquista, in linea generale, per nascita da un cittadino e non per nascita sul territorio dello Stato. Solo se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi oppure se chi è nato nel territorio italiano non richiede la cittadinanza dei genitori secondo la loro legge può diventare cittadino italiano. E' considerato cittadino italiano per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio, se non si prova il possesso di altra cittadinanza.
Infine può diventare cittadino italiano lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzione sino alla maggiore età,

se dichiara di voler acquisire la cittadinanza entro un anno (la circolare Min. Int. del 07/11/2007 ha precisato che il periodo di residenza da considerarsi è quello legale -possesso di regolare permesso di soggiorno annotato su quello dei genitori-, tuttavia si ritiene che l'iscrizione tardiva non sia di pregiudizio, se è ragionevolmente ricollegabile alla dichiarazione di nascita denunciata a un comune italiano, da almeno uno dei genitori; in particolare, l'interessato può produrre documentazione integrativa a dimostrazione della residenza quali la certificazione di frequenza a scuola, vaccinazioni et similia).
La condizione del minore straniero in Italia è disciplinato anche dal Testo Unico sull'immigrazione (D.L.vo. n.286/98) che si applica ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE, salvo che sia diversamente disposto o che risulti più favorevole (art.1). In base a dette norme si riconosce allo straniero, comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato, 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 (art. 2), si vieta qualsiasi forma di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi contro la quale prevede il diritto di ricorrere al Tribunale (artt. 43 e 44). Inoltre, per i minorenni non si applica la generale disciplina dei flussi migratori regolati essenzialmente in funzione di esigenza di ordine e scurezza interna.
Lo speciale trattamento riservato ai minorenni stranieri è giustificato dalla esigenza di attuare gli interventi protettivi che lo Stato è tenuto ad assumersi in adempimento ai principi della Convenzione sui diritti dell'infanzia che sancisce l'assoluta preminenza dell'interesse del minore su qualsiasi altro interesse in tutte le decisioni di competenza di qualunque istituzione pubblica o privata di assistenza sociale, delle autorità legislative, amministrative e giudiziarie, in considerazione della particolare vulnerabilità del minore dovuta alla mancanza di maturità fisica e intellettuale, infatti, la disposizione, contenuta nell'art.3 della Convenzione ONU 1989, è espressamente richiamata nel TU sull'immigrazione (art. 28, co.3).
La deroga più importante al regime generale legale dell'immigrazione è il riconoscimento del diritto del minore a permanere nello Stato, anche se entrato in modo irregolare e dal conseguente divieto di espulsione. L'espulsione è teoricamente possibile solo se il minore decide di seguire il genitore o l'affidatario espulso, ovvero se vi sono motivi di ordine

pubblico o di sicurezza dello Stato che giustificano l'allontanamento del minore dal territorio dello Stato (art.19), in tal caso il provvedimento di espulsione è disposto dal TM su richiesta del Questore (art. 31). Anche i minori comunitari possono essere espulsi per motivi imperativi di pubblica sicurezza (art.20, co. 3, D. Lgs. n.30/07).
I figli minorenni possono entrare in Italia a seguito dei genitori e possono raggiungerli in Italia se essi ottengono il ricongiungimento familiare (DPR n.394/1999, art.6 e Reg. T.U. 286/98 e, per il ricongiungimento familiare, T.U. 286/98, art. 29, mod. dalla L. n.189/02, dal D.L.vo n.5/07, a sua volta mod. e integr. dal D.L.vo n.160/08). Ai figli sono equiparati i minori adottati, affidati o sottoposti a tutela (art. 29, co.2 T.U. 286/98).
Il minore straniero che sta in Italia con uno o entrambi i genitori oppure con un affidatario, se regolarmente soggiornanti, viene iscritto nel loro permesso fino ai 14 anni, successivamente riceve un permesso autonomo, per motivi familiari, valido sino alla maggiore età (art.31 T.U. 286/98).
I Tribunali per i Minorenni applicano una "norma a favore dei minori" contenuta nell'art.31 T.U. 286/98 che prevede una deroga, per un periodo di tempo determinato, ai divieti che precluderebbero l'ingresso e la permanenza nel territorio italiano, in considerazione del diritto del minore di essere assistito ed accudito da un familiare, quando sussistono "gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore".
L'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale è garantita solo per gli stranieri, anche minorenni, che siano in possesso di un permesso di soggiorno (art.34 T.U. 286/98); chi non ne è in possesso può comunque ricevere le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali.
Il diritto allo studio è effettivo solo con l'attivazione, a carico dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, di idonei corsi di apprendimento della lingua italiana, anche se le differenze linguistiche e culturali sono da considerarsi come un valore fondamentale del rispetto reciproco (art.38 T.U. 286/98).

Il minorenne straniero non accompagnato

Per minore straniero non accompagnato si intende colui 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 alla leggi vigenti nell'ordinamento italiano"(D.P.R. n.535/99, art.1, co.2, Regolamento del Comitato Minori Stranieri). Anche nei confronti di questi minorenni valgono il divieto di espulsione, il diritto a ottenere un permesso di soggiorno fino alla maggiore età, il diritto di essere tutelati e protetti. Molti, però, rimangono confinati nella clandestinità, trattandosi di ragazzi che arrivano in Italia in età quasi adulta tra i 15 e i 17 anni che, essendo privi di mezzi di sostentamento, subiscono vari tipi di sfruttamento. Quando emergono dalla clandestinità vengono presi in carico dagli Enti preposti ai servizi sociali, su incarico dei Giudici Tutelari che aprono le tutele o dai Tribunali per i Minorenni nell'ambito di procedimenti educativi o penali.
Nonostante la Corte Costituzionale e i giudici amministrativi abbiano affermato che il minore sottoposto a tutela o comunque affidato ha diritto, raggiunta la maggiore età, di ottenere il permesso per accesso al lavoro, qualunque sia il precedente periodo di permanenza in Italia, tuttavia l'autorità di polizia richiede ora (D.L.vo n.286/98, art.32) la permanenza sul territorio dello Stato di almeno tre anni e la partecipazione a un progetto di integrazione.
Inoltre, divenuto maggiorenne, se anche riesce a ottenere un permesso di soggiorno, entro un breve termine deve dimostrare di aver trovato un lavoro e di avere un luogo ove vivere, altrimenti non gli sarà confermato e diventerà un clandestino passibile di espulsione.
Il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati, compresi coloro che entrano in Italia in attuazione di programmi solidaristici, è del Comitato per i Minori Stranieri previsto (D.L.vo n.286/98, art.33 e Reg. D.P.C.M. n.535/99) che, sulla base di un procedimento volto a conoscere la condizione familiare e sociale del minore nel suo stato di origine, può disporne il rimpatrio assistito.

Il minorenne comunitario non accompagnato

Per il minorenne comunitario non accompagnato non si applicano le norme del T.U. sull'immigrazione (D.L.vo n.286/98), bensì le norme previste per i cittadini comunitari e, in particolare, il Reg. C.E. n.2201/03, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione

delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. In casi di urgenza, le autorità giurisdizionali di uno stato membro possono adottare i provvedimenti provvisori o cautelari previsti dalla legge interna, relativamente alle persone presenti in quello Stato o ai beni in esso situati, anche se, a norma dello stesso Regolamento, è competente a conoscere nel merito l'autorità di un altro Stato membro (art. 20). Le decisioni adottate dall'autorità straniera del paese di appartenenza possono non essere riconosciute dall'autorità del paese dove il minore si trova, se contrarie all'ordine pubblico dello Stato ovvero adottate senza che il minore abbia avuto la possibilità di essere ascoltato (art.23).
Nel 2007 la Romania è entrata nell'Unione Europea e ha dichiarato la propria disponibilità a favorire il rimpatrio di tutti i propri minorenni (circa il 40% delle presenze rilevate nel 2006) che si trovino sul territorio dell'Italia attraverso la creazione dell'Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati e per l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Italia e Romania sulla questione dei minori romeni non accompagnati istituito il 08/10/08.

I minorenni rifugiati e richiedenti asilo - le vittime di tratta

La L. n.39/90 riconosce lo status di rifugiato e l'asilo politico per gli stranieri, anche minorenni non accompagnati (art.5), che si trovano in situazione di pericolo di persecuzioni nel paese di origine per motivi di razza, religione, opinioni politiche nazionalità o appartenenza a gruppo sociale (Convenzione di Ginevra del 1951 ratificata con L. n.722/54).
La L. n.269/98 sulle "norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione in schiavitù" ha inserito l'art.25 bis della legge minorile che prevede interventi di sostegno nei confronti dei minorenni coinvolti.
Il Protocollo addizionale alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritto a Palermo nel dicembre 2000, è volto a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani in particolare di donne e minori.
La L. n.188/02 ha inserito nel Codice Penale l'art. 601, "tratta di persone" punita con la reclusione a otto a venti anni, aumentata di un terzo se a danno di minore, anche al fine di prelievo di organi. L'art.18

del TU sull'immigrazione prevede uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale la cui emissione non è più subordinata alla denuncia, né ad alcuna forma di collaborazione (circ. Min. Int. 02/01/2006).
I minorenni hanno diritto di richiedere lo status di rifugiati e l'asilo politico e, quindi, anche di entrare nel sistema di protezione relativo istituito nel 2002 e riorganizzato con il D.L.vo n.140/05 che attua la direttiva europea sulle norme minime d'accoglienza dei richiedenti asilo che, all'art.8, prevede particolare forme di assistenza ai minori in quanto soggetti vulnerabili.
Nonostante il numero crescente di minorenni non accompagnati che giungono da paesi in guerra o in situazioni di violenza diffusa, essi rappresentano ancora una minoranza (28,6%). Difficilmente si dichiarano rifugiati perché spesso non sanno neppure di poterlo fare e non gli vengono date le necessarie informazioni, né l'assistenza di un tutore per l'espletamento delle pratiche
I minorenni richiedenti asilo sono aumentati molto dopo la Direttiva emanata in data 07/12/2006 da parte dei Ministeri degli Interni e della Giustizia che obbliga tutti i soggetti che entrano in contatto con minorenni che sono nelle condizioni di chiedere asilo ad inserirli in un programma di protezione e informarli (ai sensi della Convenzione di Strasburgo del 1996, sull'esercizio dei diritti dei minori) del diritto di chiedere asilo, provvedendo altresì a richiedere la nomina di un tutore che li rappresenti.
Il D.L.vo n.251/07 di attuazione delle direttive 2004/83 CE sulle "norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato" prevede, all'art.30, per il minorenne la nomina di un tutore, l'accoglienza, il rintraccio dei familiari e una particolare formazione degli operatori che si occupano dei minori. Infine, il D.L.vo n.25/08 di attuazione della direttiva 2005/85 CE sulle "norme minime per le procedure applicate ai fine del riconoscimento e revoca dello stato di rifugiati" prevede, all'art.17, particolari garanzie processuali per i minori.

3.3 I minori stranieri non accompagnati

Dott.ssa Vittoria Quondamatteo

Introduzione

" L'immigrazione è uno dei fenomeni sociali più complessi che le moderne società sono chiamate a governare. Da un lato essa ha assunto un carattere strutturale ed è indubbio che, per effetto delle dinamiche demografiche, sia destinata a consolidarsi ampliando il segno multiculturale dei Paesi europei; dall'altro i processi di trasformazione delle moderne migrazioni hanno generato problemi nuovi e multiformi. Una di tali situazioni è rappresentata dai minori stranieri non accompagnati la cui presenza comincia ad acquisire una valenza quantitativa importante nello spazio comunitario a partire dagli inizi degli anni '90".[114]

Il minore straniero non accompagnato: definizione e diritti

In base al regolamento del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. 535/99) è definito **minore straniero non accompagnato** presente nel territorio dello Stato "*il minorenne 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".*[115] Pertanto, oltre ai minori completamente soli, rientrano in tale definizione anche i minori affidati di fatto ad adulti (compresi parenti entro il quarto grado) che non ne siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale, in quanto questi minori per la legge italiana sono privi di rappresentanza legale.

I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i **diritti** sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia con la legge 176/91[116]; nella Convenzione si stabilisce che il principio fondamentale è quello del superiore interesse del minore, da applicare a tutti senza discriminazioni.

[114] A. Attar, M. Benini, R. Bracalenti, *I minori stranieri non accompagnati: problematiche e modalità di gestione* – in Difesa sociale Anno n° 1, 2008, p.32

[115] art.1, comma 2, Decreto Presidente Consiglio Ministri 9 dicembre 1999, n. 535 – "*Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"*

[116] Legge 27 maggio 1991, n.176 – *"Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989".*

Secondo la legge italiana ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, al Giudice Tutelare per l'apertura della tutela, al Comitato per i minori stranieri.
I minori stranieri non possono essere espulsi (tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato o per il diritto a seguire il genitore espulso) ma possono essere rimpatriati mediante il "rimpatrio assistito" (solo se, a seguito di un'indagine nel paese d'origine, si ritiene che ciò sia nell'interesse del minore stesso).
Tutti i minori stranieri non accompagnati hanno diritto di ottenere il permesso di soggiorno per minore età[117]; al compimento dei 18 anni è possibile ottenere un permesso per studio o lavoro, nei casi in cui siano soddisfatte specifiche condizioni. Gli stranieri che hanno terminato l'espiazione di una pena detentiva per reati commessi durante la minore età ed hanno partecipato ad un programma di assistenza sociale, possono ottenere, alla dimissione del carcere, un permesso di soggiorno per protezione sociale[118].
I minori stranieri titolari di permesso di soggiorno sono obbligatoriamente **iscritti al Servizio Sanitario Nazionale** e hanno diritto ad accedere a tutte le relative prestazioni; coloro che sono privi del permesso non sono iscritti ma hanno comunque diritto alle cure urgenti o essenziali.
Tutti i minori stranieri, anche se non in possesso di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico ed hanno il diritto di essere **iscritti a scuola**.
Per i titolari di permesso per minore età il **diritto di lavorare** non è né esplicitamente stabilito né escluso dalla legge; in una circolare del Ministero dell'Interno del 13/11/2000[119] si afferma che il permesso per minore età "non consente di esercitare attività lavorativa"; nella legge Bossi–Fini[120], invece, si indica, tra i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno a 18 anni, anche lo svolgimento di attività

[117] Art. 28, Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 – "*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art.1 comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286"*

[118] Art. 18, Comma 6, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*

[119] Circolare del Ministero dell'Interno 13 Novembre 2000 – *"Permessi di soggiorno* per minore età*, rilasciati ai sensi dell.art. 28, comma 1 lettera a"*

[120] Art. 18, Comma 6, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*

lavorativa.

Dati e caratteristiche del fenomeno

Difficoltà reperimento dati

"Così come nella maggior parte dei paesi europei, anche in Italia è molto difficile reperire dati completi sui minori stranieri non accompagnati presenti: si tratta infatti di un gruppo di minori che si trova spesso in condizioni di irregolarità e che presenta un elevato tasso di mobilità sul territorio. Molto spesso tali minori non entrano in contatto con le istituzioni competenti ad assicurare la loro tutela e protezione, restando perciò esclusi dal godimento dei diritti dei quali sono titolari a parità dei minori cittadini italiani.
Le principali fonti di dati disponibili sono costituite dalle istituzioni che – a livello nazionale – sono responsabili della gestione o del coordinamento delle misure di accoglienza e protezione offerte a questo gruppo di minori".[121]

Chi sono, quanti sono e da dove vengono

Quanti sono

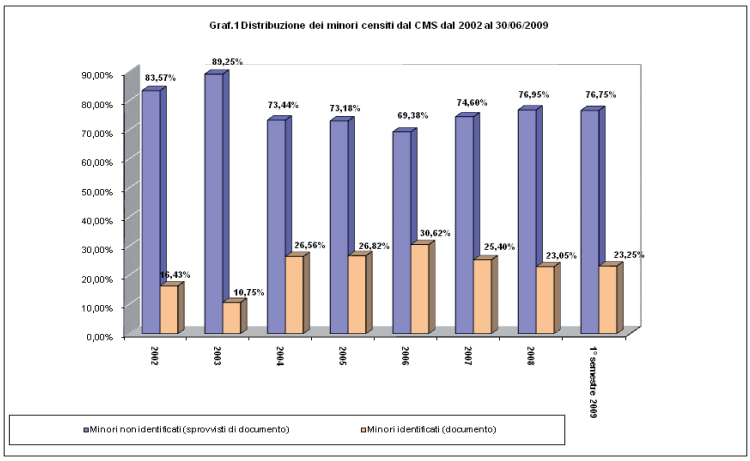
I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia segnalati al Comitato Minori Stranieri nel primo semestre 2009 sono in totale 7.042. Tale dato, tuttavia, non rappresenta in realtà il totale dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, poiché in tale insieme non sono generalmente compresi i minori richiedenti asilo, quelli vittime di tratta ed i minori cittadini comunitari, oltre naturalmente a quelli che non sono mai entrati in contatto con il sistema istituzionale di accoglienza.
Questi dati sono confermati dalla Ricerca "*Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*"[122], effettuata da Terre des hommes-Parsec tra aprile 2008 e aprile 2009, in cui si rilevano almeno 7.500 i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano.
Possiamo notare, dai dati riportati nel grafico e nella tabella seguenti, che non ci sono differenze rilevanti in merito al dato quantitativo poiché il fenomeno presenta lo stesso andamento nel corso dell'arco temporale compreso tra l'anno 2002 ed il primo semestre 2009.

[121] Save the Children - *Dossier "Minori stranieri*", Febbraio 2009
[122] Aa.Vv . (a cura di), *Minori erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione,* Ediesse Edizioni 2009

ANNO Tipologia minori	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1° semestre 2009
Minori non identificati (sprovvisti di documento)	5.883	7.313	5.949	5.549	4.545	5.631	6.000	5.405
Minori identificati (documento)	1.157	881	2.151	2.034	2.006	1.917	1.797	1.637
TOTALE	7.040	8.194	8.100	7.583	6.551	7.548	7.797	7.042

Tab. 1 – Distribuzione dei minori censiti dal CSM dal 2002 al 30/06/2009

Fonte: Fondazione ISMU – Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri



Fonte: Fondazione ISMU – Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

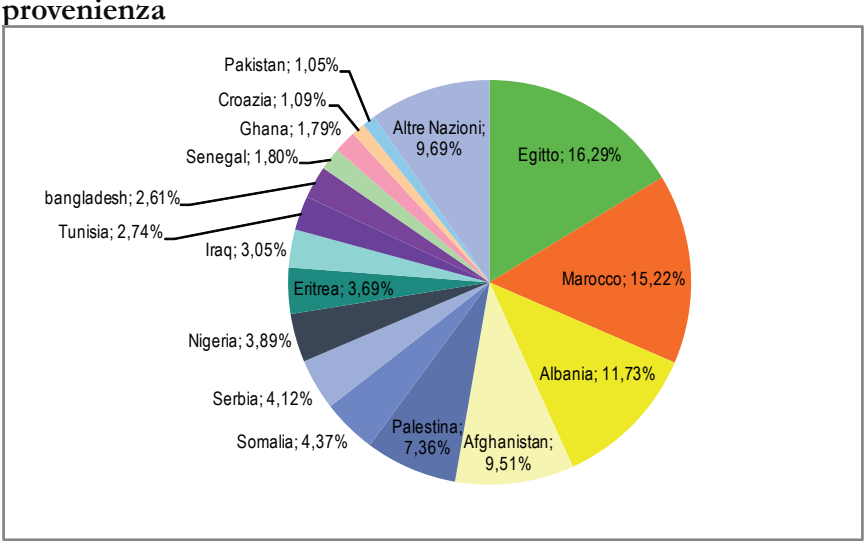
Identikit

Prevalentemente si tratta di maschi, indipendenti ed autonomi, per lo più giovanissimi e perciò fragili, spesso vittime di organizzazioni criminali specializzate nella tratta di essere umani, è questo l'identikit, secondo la ricerca "*Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*".
Sono indipendenti e autonomi riguardo a tutte le questioni attinenti la propria permanenza sul territorio italiano: si percepiscono come adulti e hanno come obiettivo specifico quello di lavorare immediatamente. E' per questo che non scelgono di scommettere sui percorsi di alfabetizzazione e scolarizzazione proposti dai centri di prima accoglienza: una percentuale elevata, compresa fra il 70% e l'80%, scappa da queste strutture entro la prima settimana di permanenza.
Un fenomeno complesso dunque, di fronte al quale il sistema "Italia" di accoglienza e protezione è caratterizzato da una relativa disomogeneità sul territorio nazionale, con differenze, nell'approccio e nei risultati, da città a città.

Paesi di provenienza

La maggior parte di questi minori proviene da: Egitto (16,29%), Marocco (15,22%), Albania (11,73%), Afghanistan (9,51%), Palestina (7,36%) ed seguito Somalia (4,37%), Serbia (4,12%), Nigeria (3,89%), Eritrea (3,69) ed Iraq (3,05%), per un totale di 75 diversi paesi rappresentati. Dal 1 gennaio 2007 il Comitato minori stranieri, non occupandosi di minori cittadini comunitari, non ha più la responsabilità
di censire i minori aventi cittadinanza rumena e bulgara, in quanto i loro paesi di origine sono entrati a far parte dell'Unione Europea.

Grafico 2 – Minori non accompagnati per i principali Paesi di provenienza



Fonte: Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

Le variazioni del fenomeno. I dati dal 2000 al 2006

Anche se, come abbiamo precedentemente evidenziato, il dato quantitativo non sembra aver subito significative variazioni nel corso degli ultimi anni (dal 2002 al primo semestre 2009), lo stesso dato mostra sostanziali cambiamenti se valutato da un punto di vista qualitativo. L'evoluzione del fenomeno in oggetto può essere inquadrata se si analizzano i dati forniti dal Comitato Minori Stranieri, relativi ai paesi di provenienza dei minori non accompagnati nel quinquennio 2001-2006.

In questo arco temporale i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri sono stati 7.700 in media ogni anno.

"La maggioranza di tali minori proveniva da Albania, Marocco e Romania. A partire dal 1 gennaio 2007, i minori non accompagnati provenienti da Romania e Bulgaria, al pari degli altri minori comunitari, non sono più censiti dal Comitato per i Minori Stranieri (in quanto tale organo è competente solo per i minori non aventi cittadinanza di paesi membri dell'Unione Europea). Fino al 2006, il numero dei minori stranieri non accompagnati di nazionalità rumena costituiva la maggioranza del totale di quelli segnalati ed aveva registrato un considerevole e progressivo aumento, che però al momento non è regolarmente monitorato.
Le principali tendenze registrate in questi anni riguardano: un elevato aumento del numero dei minori non accompagnati provenienti dalla Romania (cresciuto di sei volte nell'arco di tempo sopra considerato, passando dal 6% del totale nel 2000 al 33,5% nel 2006), un aumento dei minori marocchini (il cui numero è duplicato, fino a rappresentare il 22% del totale nel 2006) ed una diminuzione di quelli aventi cittadinanza albanese (la cui percentuale è diminuita dal 69% al 17% del totale in questi anni)".[123]

Tabella 2 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri, per i principali paesi di provenienza

Paese	2000	%	2004	%	2005	%	2006	%
Albania	5.743	69,1	1446	17,8	1064	14	1123	17,4
Marocco	639	7,7	1677	20,7	1.408	18,6	1403	21,8

Fonte: Secondo Rapporto ANCI 2007

Al 31 dicembre 2006, sono 6.453 i minori segnalati[124], di cui il gruppo più numeroso risulta essere quello proveniente dalla Romania, seguito dai minori marocchini e albanesi, i quali complessivamente rappresentano il 73% del totale delle segnalazioni. Il restante 27% è costituito dalle altre 75 nazionalità: 26 tra il 3% e lo 0,2% (dall'Afghanistan con 238 minori all'Etiopia con 13 minori), mentre le rimanenti 49 nazionalità sono al di sotto dello 0,2%.

[123] Save the Children - *Dossier "Minori stranieri", Febbraio 2009*
[124] Le segnalazioni sono suddivise in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i soggetti identificati e in possesso di un permesso di soggiorno per minore età, di competenza del Comitato; il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati e non identificati, considerati fuori dalla competenza del Comitato, ma inseriti nella Banca dati ai fini del solo censimento.

Tabella 3 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri al 31 dicembre 2006

Cittadinanza	N° Minori identificati	Minori non identificati	Totale	% Totale
Romania	638	1524	2162	33,5%
Marocco	488	915	1403	21,7%
Albania	627	496	1123	17,4%
Afghanistan	-	238	238	3,7%
Serbia e Montenegro	122	114	236	3,7%
Egitto	108	51	159	2,5%
Repubblica Moldova	22	123	145	2,2%
Palestina	-	108	108	1,7%
Bosnia-Erzegovina	1	87	88	1,4%
Croazia	2	86	88	1,4%
Algeria	-	53	53	0,8%
Iraq	1	45	46	0,7%
Altri Paesi	171	433	604	9,4%
Totale	**2180**	**4273**	**6453**	**100%**

Fonte: Secondo Rapporto ANCI 2007

Questi dati, se confrontati con quelli relativi al primo semestre 2009, evidenziano le seguenti tendenze:

a) consistenti incrementi di minori stranieri provenienti da:
- Egitto (dalle 159 presenze del 2006 si passa alle circa 1150 presenze del primo semestre 2009)
- Afganistan (presenza quasi triplicata);
- Palestina (dalle 108 alle circa 520 unità)
- Iraq (da 46 a 214 presenze)
- Somalia
- Nigeria
- Repubblica Serba

b) riduzione di presenza dei minori provenienti da:
- Marocco (dalle 1403 alle circa 1080 presenze)
- Albania (da 1123 a 826)

Sesso ed età

La maggior parte di questi minori è di sesso maschile, pari al 90,46%, contro il 9,54% di sesso femminile, ed ha un'età compresa tra i 16 (26,22%) ed i 17 anni (50,58%).

Grafico 3 – Minori non accompagnati per genere

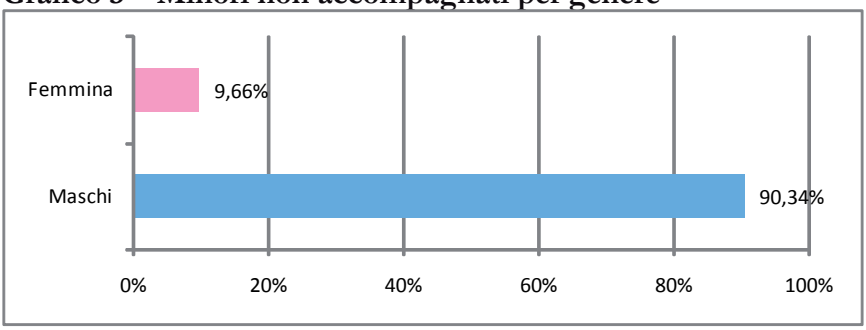


Tabella 4 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri per genere

GENERE	MINORI IDENTIFICATI	% MINORI IDENTIFICATI	MINORI NON IDENTIFICATI	%MINORI NON IDENTIFICATI	TOTALE	% TOTALE
Maschi	1440	20,45%	4922	69,89%	6362	90,34%
Femmine	197	2,80%	483	6,86%	680	9,66%
TOTALE	**1637**	**23,25%**	**5405**	**76,75%**	**7042**	**100,00%**

Fonte: Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

Grafico 4 - Minori non accompagnati per fasce di età

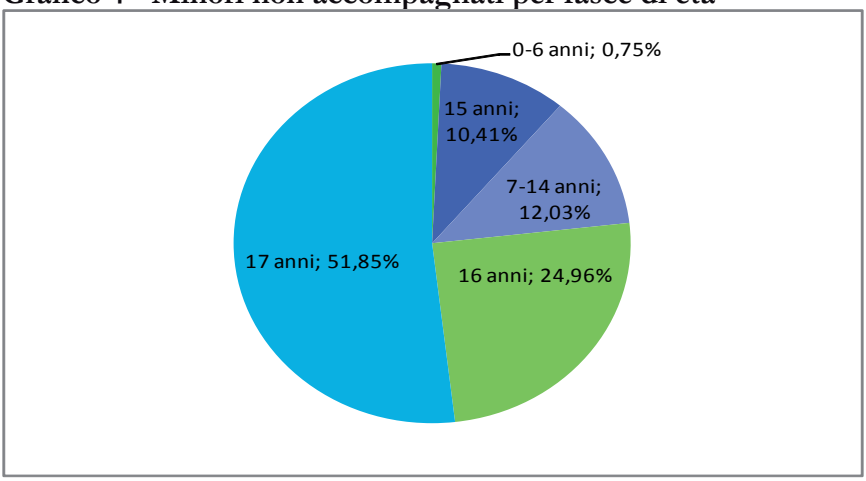


Tabella 5 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri per fasce di età

FASCIA DI ETA'	MINORI IDENTIFICATI	% MINORI IDENTIFICATI	MINORI NON IDENTIFICATI	%MINORI NON IDENTIFICATI	TOTALE	% TOTALE
17 ANNI	983	13,96%	2668	37,89%	**3651**	51,85%
16 ANNI	339	4,81%	1419	20,15%	**1758**	24,96%
7-14 ANNI	180	2,56%	667	9,47%	**847**	12,03%
15 ANNI	128	1,82%	605	8,59%	**733**	10,41%
0-6 ANNI	7	0,10%	46	0,65%	**53**	0,75%
TOTALE	**1637**	**23,25%**	**5405**	**76,75%**	**7042**	**100,00%**

Fonte: Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

Aree di arrivo

Le regioni che nel primo semestre 2009 hanno accolto il maggior numero di minori sono la Sicilia (34,92%), la Lombardia (12,75%) e l'Emilia Romagna (8,14%), confermando la situazione rilevata nel 2008. Seguono, per numero di minori accolti, Lazio (7,57%), Piemonte (7,14%), Toscana (5,03%), Marche (4,86%), Veneto (4,54%), Puglia (4,40), Friuli Venezia Giulia (4,32%); le altre regioni sono al di sotto del 2% con la percentuale più bassa in Molise e Basilicata, entrambe con una presenza percentuale di 0,04%.

Grafico 5 - Minori non accompagnati per aree di arrivo

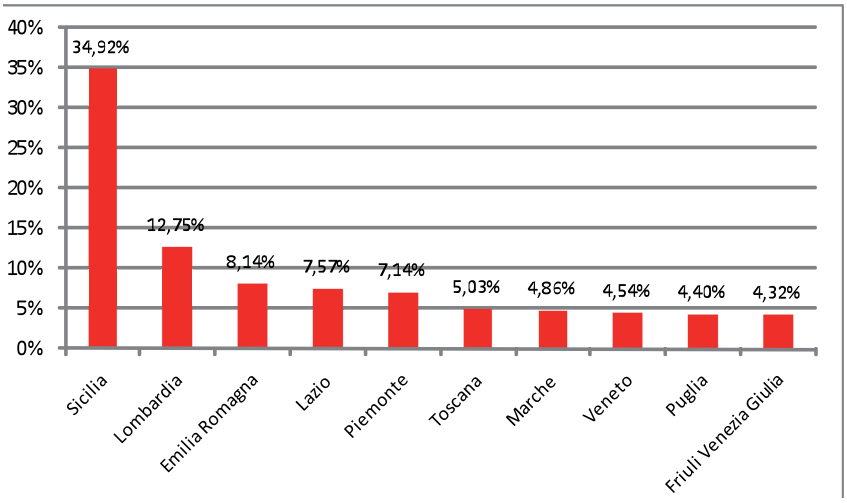


Tabella 6 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri per aree di arrivo

REGIONE	MINORI IDENTIFICATI	% MINORI IDENTIFICATI	MINORI NON IDENTIFICATI	%MINORI NON IDENTIFICATI	TOTALE	% TOTALE
SIC	27	0,38%	2432	34,54%	2459	34,92%
LOM	441	6,26%	457	6,49%	898	12,75%
EMI	180	2,56%	393	5,58%	573	8,14%
LAZ	158	2,24%	375	5,33%	533	7,57%
PIE	282	4,00%	221	3,14%	503	7,14%
TOS	152	2,16%	202	2,87%	354	5,03%
MAR	47	0,67%	295	4,19%	342	4,86%
VEN	113	1,60%	207	2,94%	320	4,54%
PUG	29	0,41%	281	3,99%	310	4,40%
FVG	87	1,24%	217	3,08%	304	4,32%
TAA	74	1,05%	58	0,82%	132	1,87%
CAL	5	0,07%	80	1,14%	85	1,21%
CAM	13	0,18%	66	0,94%	79	1,12%
LIG	14	0,20%	36	0,51%	50	0,71%
SAR		0,00%	36	0,51%	36	0,51%
ABR	7	0,10%	27	0,38%	34	0,48%
UMB	4	0,06%	13	0,18%	17	0,24%
VDA	3	0,04%	4	0,06%	7	0,10%
BAS		0,00%	3	0,04%	3	0,04%
MOL	1	0,01%	2	0,03%	3	0,04%
TOTALE	**1637**	**23,25%**	**5405**	**76,75%**	**7042**	**100,00%**

Fonte: Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

I minori stranieri non accompagnati hanno ricevuto assistenza principalmente nelle grandi città italiane (>100.000 abitanti), ma negli ultimi tempi si è registrato un incremento del numero dei minori accolti nelle città di medie dimensioni (15.000-100.000 abitanti). L'analisi del rapporto tra paese di provenienza ed area geografica di destinazione evidenzia che i diversi gruppi nazionali tendono a convergere verso specifiche regioni italiane, confermando la rilevanza delle "catene migratorie", ovvero il ruolo della rete di parenti e di connazionali che funge da ponte tra l'Italia ed il paese di provenienza dei minori.

Tipologia di alloggio

I minori stranieri non accompagnati sono accolti prevalentemente nelle strutture come si evince dai dati di seguito riportati.

Grafico 6 - Minori non accompagnati per tipologia di alloggio

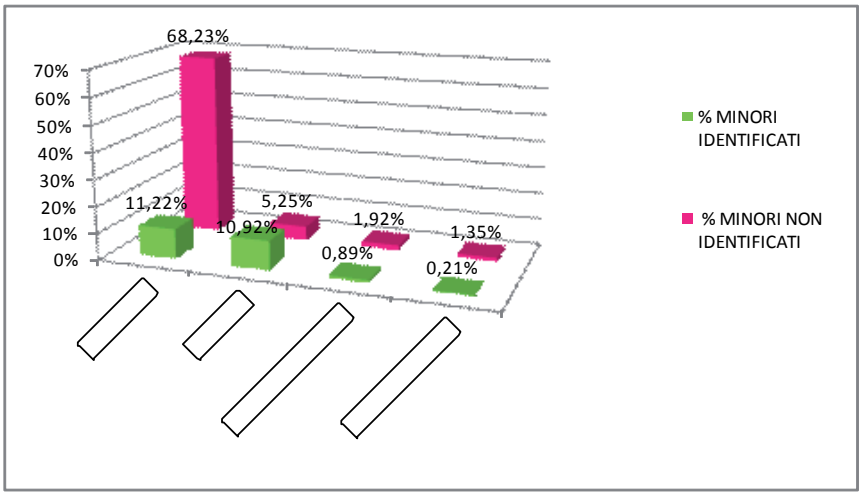


Tabella 7 - Minori non accompagnati per tipologia di alloggio

TIPOLOGIA DI ALLOGGIO	MINORI IDENTIFICATI	% MINORI IDENTIFICATI	MINORI NON IDENTIFICATI	%MINORI NON IDENTIFICATI	TOTALE	% TOTALE
STRUTTURA	790	11,22%	4805	68,23%	5595	79,45%
PRIVATO	769	10,92%	370	5,25%	1139	16,17%
SENZA FISSA DIMORA	63	0,89%	135	1,92%	198	2,81%
NON COMUNICATO	15	0,21%	95	1,35%	110	1,56%
TOTALE	**1637**	**23,25%**	**5405**	**76,75%**	**7042**	**100,00%**

Fonte: Banca Dati Nazionale Area Minori, Comitato Minori Stranieri

Definizioni e pratiche di tutela e controllo. Il minore non accompagnato ed il minore richiedente asilo, una panoramica a livello europeo

Nonostante i numerosi accordi, a livello europeo e internazionale, e i tentativi di definire delle linee guida comuni ai vari paesi nel trattamento dei minori separati, la situazione resta ancora confusa e frammentata, sia a livello delle norme previste da ogni singolo stato che delle relative pratiche messe in atto.

La dimensione allargata e complessa che il fenomeno dei MSNA ha assunto, rende necessaria un'analisi comparativa anche a livello europeo, in quanto nei diversi paesi sono differenti sia le problematiche suscitate (di tipo quantitativo e qualitativo) che le risposte di protezione, accoglienza o repressione.
I dati diffusi dall'European Migration Network evidenziano che il numero di minori stranieri non accompagnati presenti nello spazio comunitario è in continuo aumento. Si riscontra, parallelamente, un progressivo aumento delle richieste di asilo con un incremento del 40,6% nel 2008, rispetto all'anno precedente.

Tab. 8 - Minori stranieri non accompagnati presi in carico dalle pubbliche autorità dal 2004 al 2008

Paesi	Anni				
	2004	2005	2006	2007	2008
Austria	ND	ND	ND	ND	ND
Belgio	-	2040	1702	1558	1878
Estonia	0	0	0	0	0
Finlandia	140	220	112	90	706
Francia	ND	ND	ND	ND	ND
Germania	919	602	612	888	1099
Grecia	ND	ND	ND	ND	ND
Irlanda	611	661	537	331	344
Italia	8100	7583	6453	7548	7797
Lettonia	ND	ND	ND	ND	ND
Lituania	ND	ND	ND	ND	ND
Malta	30	31	57	60	47
Olanda	1626	954	633	1182	1858
Polonia	ND	ND	ND	ND	163
Portogallo	ND	ND	ND	ND	ND
Regno Unito	ND	ND	ND	ND	ND
Repubblica Ceca	79	116	140	112	100
Slovacchia	17	43	46	313	164
Slovenia	ND	ND	ND	ND	ND
Spagna	2004	3160	3064	4497	4916
Svezia	360	378	629	773	1165
Ungheria	ND	ND	36	ND	ND

Fonte: European Migration Network

Il fenomeno riguarda gli Stati Membri sotto diverse sfere: ingresso (Italia e Spagna), transito (Slovenia, Ungheria, Polonia), richiesta di asilo (Svezia, Regno Unito, Finlandia). La distribuzione geografica di tali dati riflette i due modelli di gestione prevalenti nello spazio comunitario: il primo, tipico dei Paesi dell'Europa del nord, per il quale l'accoglienza dei minori non accompagnati ha trovato un quadro di riferimento

all'interno del fenomeno dei rifugiati; il secondo offerto dai Paesi del sud Europa in cui si attuano politiche ed interventi mantenendo come punto di riferimento privilegiato la "condizione di minore".
La normativa italiana (art.1, comma 2 del Regolamento del Comitato per i minori stranieri, D.P.C.M. 535/99) definisce minore straniero non accompagnato il "minorenne 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".
La necessità di parlare di minore straniero "non richiedente asilo" - creando così una divaricazione tra "motivazione" della fuga del soggetto e la "condizione" di minore - è sostanzialmente dovuta al bisogno del legislatore di non creare sovrapposizioni con la normativa italiana sull'asilo, che negli anni '90 era in via di elaborazione e di riforma.
Nell'immediato, questa separazione tra "essere un minore" ed "essere un richiedente asilo" ha provocato una fragilità di diritti per i MSNA che al compimento della maggiore età non godono più delle tutele e dei sistemi di protezione sociali assicurati per la loro condizione di minore. Il ragazzo, infatti, passa dallo status di minorenne, altamente tutelato dalla legislazione italiana, alla condizione di straniero, soggetto ad una legislazione fortemente restrittiva con la concreta possibilità di diventare, nell'immediato, un clandestino.
Nel Centro e nel Nord Europa, invece, la definizione di minore "non accompagnato" ha subito un'evoluzione, modificandosi in minore "separato"; inoltre, è stato superato il legame tra condizione di "non accompagnato" e quella di minore rifugiato, riconoscendo la necessità di assistenza al minore a prescindere dai motivi che lo hanno spinto a partire. Tra i vari paesi, sono differenti anche i metodi di determinazione dell'età, le procedure e i criteri per ottenere il permesso di soggiorno alla maggiore età, le condizioni dell'accoglienza. In molti stati (Spagna, Francia, Italia, Germania, Regno Unito, Svizzera, Romania, Ungheria) i minori stranieri non accompagnati devono trascorrere un periodo iniziale di tempo in un'area di transito o di accoglienza temporanea (aeroporto, porto, centri pronta accoglienza o di permanenza temporanea, ecc.), ed è in questi "luoghi di sosta", o "non luoghi" che vengono identificati e interrogati.

Processo di identificazione e accoglienza

Quello del primo impatto è uno dei momenti maggiormente critici per l'operatore che accoglie il minore straniero.
Le principali fasi del processo di identificazione e accoglienza sono le seguenti:

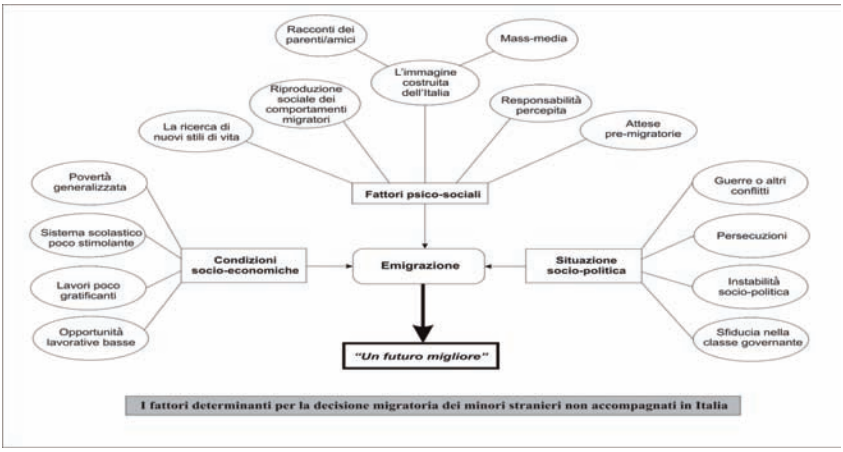
- accertamento dell'identità del soggetto. Nella maggior parte dei casi il minore sarà privo di documenti, in tale scenario si possono presentare due alternative:
- il minore riferisce un recapito telefonico al quale contattare un adulto, l'operatore lo contatta, valuta il rapporto esistente tra adulto e minore, verifica se si tratta di genitori o parenti entro il 4^ grado e, in assenza di condizione di abbandono, può decidere di consegnarlo ai familiari.
- il minore non fornisce recapiti. Sarà necessario effettuare un accertamento delle generalità e dell'età.
- accertamento delle generalità e dell'età. E' necessario per definire le procedure e gli interventi che sono differenziati per i maggiorenni e i minorenni (ad es. imputabilità in caso di reati penali) e viene effettuato attraverso rilievi dattiloscopici e fotosegnaletici (per verificare se il minore è stato già segnalato alle autorità) e radiografia del polso (per l'accertamento dell'età approssimativa del giovane).
- accertamento stato di abbandono. Dopo l'identificazione viene fatta una valutazione della condizione morale e materiale in cui si trova il minore[125].
- se non si riscontra abbandono, il minore dovrà essere affidato a chi ne ha la rappresentanza legale.
- se si rileva stato di abbandono, si attivano le misure previste a protezione del minore (affidamento e tutela) che prevedono come primo intervento il collocamento in un luogo sicuro.

Perché scelgono di partire

I motivi che spingono alla migrazione sono molteplici e complessi, come illustrato nel grafico seguente.

[125] Art.403 C.C.: "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione."

Grafico 7 – Decisione migratoria (Fonte: Migration Network, Italian Contact Point)



Le principali teorie a cui si fa riferimento per spiegare la scelta migratoria sono la teoria delle "catene migratorie" (approccio economico-razionale) e la teoria dei "push factors" e "pull factors" (approccio sociologico).

Le **"catene migratorie"** sono costituite dalla rete di informazioni e di sostegno pratico (finanziamento, documenti necessari, ricerca di un alloggio, etc.) che i familiari ed i connazionali mettono a disposizione del potenziale emigrante per consentirgli di partire. Gli immigrati presenti in un luogo attraggono altri immigrati della stessa origine, generando una "catena" che si autoalimenta, fino al momento in cui emergono fattori negativi tali da determinare un decremento del fenomeno migratorio (es. cambiamenti legislativi, sociali o economici).

Secondo il modello dei **"push factors" e "pull factors**", basato sul concetto di squilibrio economico tra i diversi paesi, esistono fattori repulsivi (push) che, in alcune zone, spingono la popolazione verso altre aree provviste di fattori di attrazione (pull).

Tra i primi rientrano le dinamiche demografiche (es. tassi di natalità elevati e conseguente squilibrio demografico), le condizioni del mercato del lavoro connesse alla situazione economica (scarse o inesistenti possibilità di occupazione), le condizioni socio-politiche (es. regimi autoritari); tra i secondi troviamo le caratteristiche del mercato del lavoro nel paese di destinazione che, nelle aree a sviluppo avanzato,

apre spazi per il lavoratori stranieri in quei segmenti di occupazione ai quali la popolazione autoctona non è interessata (manodopera disponibile per qualsiasi attività).
Le rotte sono le stesse utilizzate dai flussi migratori tradizionali, simili anche le «regole d'ingaggio», ovvero cifre consistenti [3-4 mila euro] elargite ai trafficanti, in cambio di mezzi e organizzazione per affrontare viaggi che possono durare anche qualche anno, come nel caso degli afgani. In condizioni, ovviamente, disumane. In alcuni casi, come **per gli albanesi e i kosovari, è la famiglia stessa a sostenere economicamente il viaggio, investendo il minore, grazie alle rimesse mensili, di un ruolo «salvifico»** per tutto il nucleo familiare, situazioni in cui il progetto migratorio limita e definisce anche il periodo di permanenza in Italia. In questi casi i minori si autorappresentano come lavoratori migranti, malgrado la loro giovane età.
Per quanto riguarda i minori **rumeni o marocchini**, per esempio, i debiti di viaggio sono invece più esigui e non vi sono progetti migratori ben definiti. Questi minori **cercano un'occupazione che li riscatti dalle privazioni materiali che hanno subito**, e soffrono situazioni familiari difficili di cui non si sentono parte. Non sono quindi molto interessati alle tradizionali proposte dei servizi (scuola, attività culturali e ricreative) quanto alle opportunità di immediato inserimento lavorativo. E' però proprio la debolezza dei loro progetti migratori ad esporli maggiormente ai rischi di ingresso nelle reti dell'illegalità. In modo particolare per i minori rumeni vale la totale solitudine rispetto alla famiglia d'origine. In altri casi, invece, si tratta di **scelte ben più drastiche, spesso dovute alla perdita dei genitori e dei legami familiari, causati dai conflitti in atto. È questo il caso dei minori richiedenti asilo politico, fra i quali spiccano gli afghani** che scappano dalla guerra e dalle relative atrocità: il loro viaggio, che fino a qualche tempo fa durava anche tre anni, si è notevolmente accorciato, arrivando a durare non più di qualche mese. Alle spalle hanno nuclei familiari distrutti da anni di guerre e molti di loro hanno subito gravi traumi. Giuridicamente il loro status è differente da quello degli altri minori non accompagnati, ma dal punto di vista dei percorsi di accoglienza, dell'attivazione dei servizi e delle risorse loro dedicate, non ci sono ancora rilevanti differenze. La mancanza di adulti di

riferimento integrati nel tessuto socio-economico e le difficoltà legate alla comunicazione linguistica, rendono la permanenza dei minori non accompagnati afghani presso i centri di prima accoglienza molto più lunga rispetto a quella dei minori di altre nazionalità. Dunque, si tratta di un quadro composito, al quale bisogna poi aggiungere tutti i minori non accompagnati (comunitari e non) che non entrano in contatto con le istituzioni e pertanto non accedono al sistema nazionale di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, con conseguenti gravi limitazioni nella possibilità di godere dei propri diritti. Sono proprio questi i minori che risultano maggiormente esposti al rischio di coinvolgimento e sfruttamento in circuiti di attività illegali, di lavoro forzato, di sfruttamento sessuale e più in generale di violenza ed abuso. Ad esempio, si registrano casi di minori non accompagnati che vivono in strada (a Roma si segnala il caso di numerosi ragazzi afgani trovati nei tombini della stazione Ostiense) che arrivano con gravi disturbi psichici o con dipendenze da stupefacenti, prevalentemente colla e solventi.

Le implicazioni psicologiche della scelta migratoria

Le migrazioni, oltre che un fenomeno di rilevanza politica e socio-economica, sono **esperienze emotive** molto intense, che possono compromettere la salute psicofisica dell'individuo. Recenti ricerche psicosociali hanno evidenziato che molti immigrati, nel corso del processo di adattamento al nuovo ambiente, sperimentano situazioni altamente stressanti correlate a: difficoltà linguistiche e culturali, separazione dalla famiglia di origine, assenza di una rete sociale, pressioni verso l'assimilazione, esperienze di discriminazione e acculturazione legate ai conflitti familiari intergenerazionali (Berry, 1998; King et al., 2005; Veling et al., 2006).
I **Grinberg** (1990) definiscono il momento migratorio come "cambiamento catastrofico" che può generare specifiche problematiche psicologiche; scrive Frigessi "negare la diversità degli immigrati nei confronti del disturbo psichico, sostenere che essi non sono vulnerabili, induce anche a misconoscere l'importanza dello sradicamento e l'esperienza dell'espropriazione, che tuttavia essi vivono intensamente".

L'esperienza migratoria genera, infatti, delle fratture che incidono sul sentimento d'identità, provocando una "lacerazione identitaria" (Moro). Il sentimento di perdita, in alcuni casi è totale, ed implica l'abbandono degli "oggetti" più significativi ed importanti: persone, cose, luoghi, lingua, cultura, abitudini, clima, status sociale (Gardental, 2007). A tale -perdita sono esposte anche parti del Sé oltre che i legami affettivi con gli oggetti perduti, non a caso, lo scrittore Tahar Ben Jelloun definisce la condizione del migrante "estreme solitudine".
La solitudine, l'esclusione sociale e l'assenza di una rete sociale di supporto possono creare un "vuoto affettivo " nel migrante che finisce per diventare straniero a se stesso, prigioniero di due mondi ed estraneo ad entrambi: estraneo al suo passato ed estraneo al presente-futuro, "sospeso fra due mondi", come scrive Nathan (1996). La difficoltà principale per i minori non accompagnati è spesso quella di riuscire a mediare tra due spazi: lo spazio "là", ossia il legame con il paese e la famiglia di origine, e lo spazio "qui" ossia il nuovo paese di arrivo in cui il minore si confronta spesso con realtà e valori totalmente differenti e a cui aderisce spesso in modo "non ragionato", rimettendo totalmente in gioco le sue appartenenze. Per proteggersi dagli effetti dolorosi delle emozioni contrastanti che accompagnano tale condizione (ansia, speranza, illusioni, nostalgia, tristezza) utilizza il meccanismo di difesa della scissione proiettiva che protegge dall'ansia confusionale di chi "non si sa più chi è l'amico e chi il nemico, dove si può trionfare e dove fallire, come distinguere l'utile da ciò che è dannoso, come discriminare tra l'amore e l'odio, tra la vita e la morte" (Grinberg L. e R.). Se il difficile e faticoso compito di ricomporre questa duplice appartenenza può costituire la risorsa di questo processo, il suo rischio è rappresentato dall'esito di un duplice smarrimento e dal paradosso della "doppia assenza": in questo senso il minore migrante è sempre fuori luogo, perché ha perso le proprie radici familiari e culturali e perché fatica a costruire significati nuovi nel paese di arrivo.
L'emigrazione è, pertanto, un'esperienza di crisi, e come ogni crisi implica un'idea di "**rottura, separazione o strappo**". (Kaes , 1979) ma implica anche un processo di negoziazione identitaria (Cross e Strass, 1998) che permette di ridefinire se stessi e individuare gli ambienti in grado di promuovere e supportare la definizione di sé. L'esperienza migratoria espone l'individuo ad un'interruzione della "continuità

dell'esistenza" (Winnicott, 1971) che deve essere fronteggiata attraverso la creazione di uno "spazio potenziale", un "luogo-tempo di transizione" fra il paese oggetto materno ed il nuovo mondo esterno. Se l'individuo possiede la capacità di elaborare il progetto migratorio e le sfide che tale scelta comporta, supererà la crisi e, anzi, questa assumerà il carattere di una "crescita" che aumenterà il potenziale individuale.

Nella tabella seguente sono riportati gli indicatori di rischio e i fattori di protezione per i diversi livelli dell'ecologia della persona immigrata. Gli elementi che possiamo individuare tra i fattori di protezione, possono divenire il focus di percorsi specifici di sviluppo di competenze correlati, come ovvio, a percorsi di benessere per i vari livelli dell'ecologia della persona.

LIVELLO	FATTORI DI RISCHIO	FATTORI DI PROTEZIONE
Individual e	Esperienza di migrazione; assenza del permesso di residenza; contatto e rapporti con condizioni di emarginazione e delinquenza; comportamento antisociale; senso di alienazione o ribellione.	Capacità di problem solving e abilità intellettuali; autostima; self-efficacy; senso di responsabilità; senso di identità etnica; riconoscimento di identità multiple o sovraordinate; competenze linguistiche.
Familiare	Scarso monitoraggio o supervisione familiare; genitori distanti, non coinvolti, inesistenti; regole familiari non chiare, svalutate o conflittuali con la cultura di accoglienza.	Rapporto intimo e di fiducia con almeno un adulto; riferimenti affettivi nel paese di origine; gruppo familiare in grado di interagire con le istituzioni del paese di accoglienza.
Gruppo dei pari	Amici coinvolti in comportamenti a rischio; isolamento e/ o appartenenza a gruppi emarginati.	Presenza di almeno un amico intimo; possibilità di stabilire relazioni di supporto significative anche con persone del paese ospitante o con persone di altri gruppi etnici.
Scuola	Transizioni scolastiche; processi di emarginazione; fallimenti scolastici; basso coinvolgimento scolastico.	Esperienze scolastiche positive; presenza di un insegnante di riferimento; integrazione effettiva nel gruppo scolastico.
Ambiente di lavoro	Orario di lavoro lungo; lavoro in nero; inadeguatezza del salario.	Diritti riconosciuti; garanzie sindacali.
Comunità	Basso stato socioeconomico; scuola inadeguata (dal punto di vista ambientale/logistico e dell'impostazione dei programmi); abitazione in un quartiere svantaggiato e degradato; comunità disorganizzata; alta mobilità; assenza di strutture di accoglienza.	Appartenenza ad una comunità supportiva (nel paese di origine e/o nel paese di accoglienza); legami della famiglia con altre istituzioni e organizzazioni (anche di tipo etnico e identitario); presenza di strutture di accoglienza; comunità che favoriscono la partecipazione.
Politica ed economia	Leggi con norme compiacenti o permissive, eccessivamente restrittive o punitive e non chiare.	Programmi e politiche di accoglienza e integrazione.
Cultura	Incongruenza e distanza relativamente ad alcuni parametri delle culture, riconosciuti da Hofstede (2001): individualismo/collettivismo, vicinanza/distanza dal potere, mascolinità/femminilità, orientamento nel tempo a lungo/breve termine, fuga/accettazione dell'incertezza.	Senso di identità culturale; vicinanza e congruenza tra culture relativamente ad alcuni parametri delle culture, riconosciuti da Hofstede (2001): individualismo/collettivismo, vicinanza/distanza dal potere , mascolinità/femminilità, orientamento nel tempo a lungo/breve termine, fuga/accettazione dell'incertezza.

Fonte: A.a. V.v., Processi di resilienza culturale: confronto tra modelli euristici

In ogni caso, la "capacità di essere solo" (Winnicott, 1958), cioè la capacità di tollerare l'esperienza del distacco, costituisce un fattore determinante per l'esito positivo dell'esperienza migratoria. Da un punto di vista psicologico la persona che lascia il proprio paese si trova ad affrontare un lutto massiccio nello stesso momento in cui è impegnata ad adattarsi ad una nuova realtà. L'immigrato elabora il lutto della separazione e si trova nello stesso tempo a dovere rinegoziare il senso della sue esistenza; si trova anche in un sistema di relazioni che non riesce ad interpretare e che lo vive come corpo estraneo. La quantità di energia psichica necessaria ad affrontare questo doppio compito è a volte superiore a quella disponibile e ciò può comportare dei problemi di varia natura a livello fisico, psicologico e relazionale. L'elaborazione del "lutto migratorio" è, dunque, un complesso processo dinamico, che investe l'intera personalità dell'individuo e coinvolge, in modo consapevole o inconsapevole, ogni funzione dell'Io, gli atteggiamenti, le difese e, in particolare, i rapporti con gli altri."

La costruzione dell'identità

Esperienza migratoria e lacerazione identitaria

Gli studi psicologici, psichiatrici e sociologici hanno mostrato gli effetti traumatici prodotti dall'immigrazione nei minori. "*Negli studi sulla migrazione infantile viene utilizzato di frequente il concetto di vulnerabilità . la vulnerabilità si può tramutare in disagio nel momento in cui le sfide alle quali è sottoposto il minore immigrato sono di tale portata che le risorse interne del soggetto e gli aiuti esterni non sono in grado di gestirle*".[126] La compromissione della condizione psicologica e sociale del minore immigrato, in particolare dei minori stranieri non accompagnati, sembra intrinsecamente connessa al fatto che questi soggetti sono ingabbiati negli esiti di una scelta che essi, proprio in quanto minori, hanno subito. Inoltre, molti minori non accompagnati si trovano nella fase dell'adolescenza, fase dello sviluppo psico-fisico caratterizzata dal problema dell'identità e dalla correlata necessità di affermazione del sé.

Alla migrazione viene, pertanto, attribuita una difficoltà generalizzata in cui le difficoltà correlate alla condizione di adolescente si associano alle problematiche legate alla condizione di migrante. Mirski (1991) mette in evidenza alcune somiglianze tra immigrazione e adolescenza: perdita delle radici, ricerca di punti di riferimento, ricerca di valori in

[126] G. Favaro, Infanzie che attraversano i confini, in Pedagogika.it n. 2/2002

cui identificarsi. E' proprio in una situazione di formazione dell'identità che la rottura creata dell'emigrazione risulta più evidente.
Gli adolescenti immigrati, soprattutto i minori non accompagnati, si trovano ad "*affrontare una duplice difficoltà nella costruzione narrativa di un senso di sé: le difficoltà legate alla tipica crisi adolescenziale (Maggiolini, Pietropolli Charmet, 2004), cui si aggiungono quelle derivanti da una storia divisa tra due culture. Essi devono ricucire due mondi separati. Le loro storie mantengono un legame con il passato, ma a causa della necessità di adattarsi ad un nuovo contesto culturale si trovano a vivere "sospesi tra due mondi e due culture" (Moro, 2001; Blangiardo, 2003)....Il sentimento di identità è un bisogno psichico fondamentale prodotto dall'interazione del soggetto con il mondo a partire dai primi giorni di vita. L'esperienza migratoria mette in crisi il*
senso di identità costituito o in formazione, poiché determina il passaggio da una situazione di condivisione dei codici simbolici e culturali ad una situazione di estraneità dovuta al confronto con una realtà nuova e sconosciuta. Questa esperienza chiama in gioco la ridefinizione della stessa identità etnica dell'individuo, intesa da Tajfel (1981) come la parte dell'immagine di sé derivante dalla consapevolezza di essere un membro di una data etnia, unita al valore e al significato emotivo che tale appartenenza rappresenta."[127]

Maria Grazia Cancrini osserva come l'ambiente rivesta un ruolo centrale in questa fase dello stadio evolutivo in cui si costruisce l'immagine di sé attraverso l'interazione con l'altro. Le relazioni affettive e sociali sono elementi protettivi assenti nel percorso del minore straniero non accompagnato; risultano assenti i contesti forti di identificazione e le agenzie di socializzazione primaria la cui funzione è di fatto quella di rendere socialmente e psicologicamente operativo un nucleo di identità capace di rapportarsi alle regole e ai modelli del mondo esterno. Alla luce di quanto detto è chiaro che se un adolescente si trova a vivere in un contesto dove mancano le condizioni necessarie allo sviluppo dell'identità, egli si troverà in una posizione svantaggiata che può portare facilmente a sperimentare perdita del senso d'orientamento o come dice Erikson ad una situazione di "identità diffusa" in cui il ragazzo non sa cosa fare di sé ed in quale direzione muoversi.

"Nell'ambito degli studi sull'identità sono stati indagati alcuni nodi

[127] M. Tettamanzi, F. Sbattella, C. Castelli, Fratture e svolte nelle narrazioni di adolescenti immigrati, Rivista scientifica Symbolon, 2005

problematici quali: il sentimento di minaccia, di negazione dell'identità e i processi di negoziazione identitaria. Per quanto riguarda il sentimento di minaccia, questo è da intendersi in modo bidirezionale: sicuramente chi emigra sente minacciata la propria identità ma anche la comunità ospitante può sentirsi in pericolo dal punto di vista della propria identità culturale (Poderico, 2000). La volontà di difendere in alcune situazioni di minaccia la propria appartenenza ad un determinato gruppo sarebbe legata, secondo la teoria dell'identità sociale, al concetto di autostima che rappresenta la forza motivante dei processi di identificazione (Mancini, 2006). La negazione dell'identità etnica può essere ritenuta particolarmente rilevante quando si considerano le minoranze etniche (Cheryan e Monin, 2005). Deaux e Ethier (1998), a questo proposito, analizzano la negazione dell'identità collocandola a tre livelli: bassa identificazione, negazione, completa eliminazione del senso di identità..... Per quanto concerne i processi di negoziazione identitaria, nell'ambito della letteratura emerge come all'interno dei processi di identificazione sociale esistono dinamiche legate alle variazioni del contesto e alla definizione degli obiettivi. Le persone fanno seguire a tali cambiamenti, in misura maggiore o minore, modifiche delle definizioni di sé e dei propri comportamenti in modo da affrontare le sfide che i contesti propongono. Secondo (Deaux e Ethier, 1998; Cross e Strauss, 1998) il processo di negoziazione identitaria si attiva quando la persona cerca di attenuare gli effetti di difficoltà e di sfida o di creare delle condizioni che le consentano di superare il problema"[128].
Nel processo di "risignificazione della propria identità" (Akhatar, 1999), il minore straniero non accompagnato si trova in una condizione più problematica rispetto agli altri, aggravata dal fatto che, prima nel paese d'origine, poi nel paese d'arrivo, non ha mantenuto esperienze familiari, sociali, culturali che gli hanno consentito l'interiorizzazione degli oggetti sociali. Ciò implica la difficoltà a mantenere con coerenza gli elementi costitutivi del modello culturale d'origine, con possibili conseguenze a livello d'integrità psicologica del soggetto.
Nei minori stranieri non accompagnati sono carenti o problematici quasi tutti i fattori che supportano la costruzione dell'identità.
Innanzitutto le risorse materiali e simboliche; questi ragazzi arrivano senza risorse materiali e le uniche risorse simboliche che hanno sono

[128] B. Bentani, M.Manetti, Psicologia dei gruppi. Teoria, contesti e metodologie d'intervento, Frano Angeli, 2007

assolutamente virtuali: i fattori di spinta che li portano ad emigrare verso l'Italia sono influenzati dalle immagini che vedono su internet, sui mass media o sulla tv satellitare.
C'è poi il capitale culturale, familiare e sociale; per quanto riguarda nello specifico i minori rumeni e albanesi, tale capitale è stato destrutturato con il crollo dei regimi totalitari che dominavano nei paesi di origine. In Marocco succede, invece, che il capitale sociale ed il sistema della relazioni sia frequentemente compromesso in quanto, in un processo di adultizzazione dei minori, i genitori non sono più visti in una triade alla cima del triangolo, ma vengono spostati ad una situazione di parità. C'è infine il fattore dei valori, delle norme e delle regole; con il passaggio della frontiera del minore dal suo Paese di origine verso il nuovo Stato c'è anche un congelamento dei valori e delle norme sociali vigenti nel Paese di origine, ciò porta ad un assenza del controllo sociale della famiglia allargata, dei parenti, della società, quindi si pensa un po' che "tutto sia possibile".

I meccanismi di costruzione dell'identità utilizzati dai minori stranieri non accompagnati

Il modello di sviluppo dell'identità etnica proposto da Phinney (1990) fa riferimento alla nozione di identità dell'io di Erikson (1968) e allo sviluppo del paradigma degli stati di identità di Marcia (1966). In particolare il modello di Phinney propone tre fasi i di sviluppo dell'identità etnica:

- pre-adolescenza, interesse per la cultura del paese di origine e assimilazione dei valori del gruppo "maggioritario";
- prima adolescenza, ridefinizione con spirito critico degli atteggiamenti precedenti ed acquisizione di una maggiore consapevolezza;
- nella tarda adolescenza, acquisizione del senso di appartenenza al gruppo ed interiorizzazione del concetto di cultura.

Ma a quali problemi di identificazione, anche nel confronto con i coetanei italiani, vanno incontro i minori stranieri? Specialmente nel caso dei minori non accompagnati anche se hanno, rispetto agli adulti, più capacità di adattamento, essi sono a rischio perché non hanno

punti validi a cui fare riferimento. Il processo di spersonalizzazione a causa dell'immagine dispregiativa che la società di arrivo gli trasmette, può portare il ragazzo ad auto-emarginarsi o a tentare di assimilarsi alla società di accoglienza.
Le dinamiche relazionali e identitarie dei minori stranieri non accompagnati sembrano essere più complesse rispetto alle altre categorie di minori stranieri (i minori ricongiunti o le seconde generazioni). Il processo di costruzione dell'identità è più complesso rispetto ai figli di immigrati (che usufruiscono dei messaggi e dei riferimenti dell'interculturazione familiare e dell'acculturazione della scuola e dei servizi educativi) per i quali si utilizzano generalmente le concettualizzazioni relative ai quattro possibili percorsi di costruzione identitaria[129].

La difficoltà di costruire una propria identità può portare ad assumere posizioni di rifiuto o di squalifica nei confronti della società oppure a rifugiarsi in identità clonate dai gruppi di riferimento a cui l'individuo accede.
Questi minori possono reagire, nel primo caso, con meccanismi di isolamento, di emarginazione che sfociano in possibili devianze e in atteggiamenti di rassegnazione che bloccano la vitalità e la progettualità. Nel secondo caso, vi è un tentativo di assimilazione senza metabolizzazione in cui si imitano con un "atteggiamento mimetico" alcuni caratteri distintivi della nuova cultura: modi di vestire, gusti alimentari, abitudini di consumo.

Questi minori, a causa degli spazi e dei tempi ristretti di socializzazione ed a causa della loro naturale tendenza a "fare gruppo" con chi identificano come "simile", instaurano relazioni amicali e sociali che sono principalmente circoscritte all'incontro "nel dolore" con ragazzi che abbiano vissuto esperienze per lo meno simili alle loro e rispetto ai quali non possono avvertire un senso troppo forte di estraneità. Il viaggio, in quest'ottica, si configura come un'esperienza di vita che segna le biografie individuali e diventa elemento di coesione e condivisione, in cui i vissuti si "incontrano" e trovano spunti di confronto, nonostante le diversità delle singole biografie.

[129] I quattro processi, individuati sono: Resistenza culturale, Assimilazione, Marginalità, Identità bilocata.

Il dovere di favorire lo sviluppo della personalità dei minori stranieri

La Convenzione sui diritti dell'infanzia di New York del 20 novembre 1989 sottolinea la rilevanza dell'educazione del minore che ha la finalità di "*favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità*".[130] Anche nelle linee guida del Comitato per i minori stranieri si specifica che il modello di accoglienza dei minori comprende l'insieme di interventi educativi necessari per favorire il normale ed adeguato sviluppo del minore.

I bisogni educativi dei minori non accompagnati

"*La valutazione delle esigenze educative dei minori stranieri non accompagnati è un compito complesso, perché deve considerare differenti, ma sostanziali, elementi caratterizzanti:*

- *l'età adolescenziale;*
- *la diversità culturale e l'avvenuto processo d'immigrazione;*
- *la mancanza d'accompagnamento dei genitori o dei tutori abituali;*
- *la vulnerabilità allo sfruttamento e alla violenza da parte delle organizzazioni criminali*"[131].

Bisogni educativi legati all'adolescenza

"L'adolescenza è notoriamente un momento di particolare necessità educativa perché a fronte di un rapido cambiamento fisico il ragazzo deve affrontare compiti di sviluppo che lo inducono a rimettere in discussione il precedente equilibrio psichico. Durante tale transizione è molto importante che il minore abbia un interlocutore, genitore o figura adulta sostitutiva, che:

- *gli restituisca un'immagine fedele della nuova identità in costruzione; proponga un modello adulto positivo a cui questa identità possa ispirarsi;*
- *sostenga il processo di costruzione dell'identità, le sue spinte progettuali e la tensione all'autonomia.*

[130] Art. 29 Legge 27 maggio 1991, n.176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989).

[131] F. P. Cavasola, *Rispondere ai bisogni educativi dei minori stranieri non accompagnati. Una sfida possibile, in Rivista Minori giustizia, n.3-4/2002,* pp.114-115

Per la particolare condizione del minore straniero non accompagnato le figure di interlocutore adulto a cui riferirsi non ci sono o finiscono per essere gli educatori, gli assistenti sociali o gli affidatari. E' necessario sottolineare che tutti i soggetti che partecipano al processo di definizione delle scelte di vita del minore (Giudice tutelare, TM, Comitato per i minori stranieri, coloro che esercitano un ruolo educativo) dovrebbero agire nel modo più coordinato possibile attraverso un lavoro di rete".[132] Affinché l'azione educativa sia congruente ai compiti di viluppo di questa fase della crescita del minore, si dovrebbe coinvolgere il minore e favorire la sua partecipazione alle decisioni che lo riguardano.

Bisogni educativi originati dalla diversità culturale e dal percorso di immigrazione

Come abbiamo visto precedentemente la fase dell'acquisizione di un'identità adulta è particolarmente problematica per gli adolescenti stranieri e immigrati, in particolare per i minori stranieri non accompagnati che non possono usufruire di quei fattori di protezione derivanti dalla presenza della famiglia e del gruppo dei pari. Proprio durante l'adolescenza il minore elabora l'appartenenza al gruppo sociale allargato, formando così la propria identità etnica. La composizione di tale identità comporta, nel minore immigrato, l'integrazione di due differenti sfere di valori sociali, del paese d'origine e di quello d'arrivo, oltre che il superamento dell'evento immigrazione.
In tale prospettiva, "il sostegno educativo è indispensabile per superare le difficoltà correlate a:

- *Sentimento d'inferiorità culturale. Il confronto con i valori della cultura dominante nell'ambiente in cui l'immigrato vive lo porta a relativizzare i valori della cultura d'origine e a viverli negativamente, in quanto spesso causa di discriminazione. Il sentimento predominante allora è quello di inferiorità e di minaccia sempre in agguato.*
- *Solitudine. La mancanza di una cultura di riferimento stabile porta i giovani a isolarsi, coma testimonia anche l'imperfetto bilinguismo di molti ragazzi che non parlano bene la lingua locale e stanno anche dimenticando la loro lingua d'origine. Questi ragazzi diventano doppiamente stranieri, vivono tra due mondi senza appartenere a nessuno.*

[132] Ivi, p.115

- *Senso di colpa. La perdita di contatto con la cultura d'origine provoca senso di colpa per il mancato adempimento delle prescrizioni religiose e culturali interiorizzate durante la socializzazione primaria. A provocare questo senso di colpa non è solo la violazione di leggi culturali in modo generico, ma anche la paura dello "sakht" (la maledizione dei genitori) che per la cultura marocchina è molto normativa.*
- *Crollo dell'autostima a causa dell'insuccesso del processo migratorio. Le speranze e le aspettative maturate prima del viaggio vengono deluse sia sul piano dell'inserimento, sia su quello del lavoro. I giovani immigrati non riescono ad avere lo stile di vita che si aspettavano ma spesso vivono ai margini della sopravvivenza. Non solo per loro non è possibile lavorare ma si trovano anche a fare lavori "haram" (peccato) come lo spaccio di droga. L'insuccesso del progetto migratorio comporta spesso un crollo dell'autostima e della fiducia nelle proprie capacità di attore sociale."*[133]

Bisogni educativi originati dalla mancanza della famiglia e necessità di individuare un adulto legalmente in posizione di garantire rappresentanza e protezione al minore

Il bisogno educativo principale, a cui possono essere ricondotte tutte le altre necessità sperimentate dal MSNA, è quello di avere figure adulte che lo sostengano nel processo di sviluppo. La lontananza-assenza di figure adulte di riferimento costituisce un problema nella misura in cui la capacità di autodeterminazione del minore è ancora embrionale. Pertanto il minore dovrebbe essere aiutato dalla mediazione di un adulto ad acquisire gli strumenti culturali per ricomporre l'opposizione tra i due modelli valoriali con cui è entrato in contatto e per riformulare il progetto di vita che lo aveva portato ad immigrare in Italia. Il nuovo progetto di vita dovrà essere basato su una valutazione più realistica dei bisogni e delle risorse del minore. Ancora una volta un ruolo cruciale lo possono svolgere gli educatori che sono le figure di riferimento più vicine al minore; in tale ottica l'A.P.S. "Il Fiore del Deserto" in questi anni ha sperimentato ed ha introdotto nelle proprie strutture residenziali socio-assistenziali la figura educativa del "compagno adulto".

[133] Ivi, pp.116-117

Gli adulti a cui il minore non accompagnato è affidato (comunità, famiglie) svolgono un importante ruolo di supporto ma non sono legalmente responsabili e, pertanto, non possono partecipare realmente a tutte le decisioni che coinvolgono il minore. Per tali motivazioni, e per l'evidente precarietà giuridica della condizione di "non accompagnato", è indispensabile il supporto di un soggetto adulto di riferimento che fornisca protezione e rappresentanza legale.
Il tutore - così come indicato nel documento "Indicazioni per una corretta prassi" contenuto nel Programma a favore dei minori separati in Europa"[134] - dovrebbe svolgere i seguenti compiti:

- garantire che tutte le decisioni prese siano nel superiore interesse del minore;
- garantire che al minore vengano dati un'adeguata assistenza, sistemazione alloggiativa, istruzione, sostegno linguistico ed assistenza sanitaria;
- garantire che il minore abbia un adeguato rappresentante legale che si occupi del suo status di immigrato o della sua domanda d'asilo;
- consultare e consigliare il minore;
- contribuire a trovare una soluzione a lungo termine che corrisponda al superiore interesse del minore;
- fare da tramite tra il minore e le varie organizzazioni che gli offrono servizi;
- sostenere il minore in eventuali procedimenti legali;
- esplorare la possibilità di ricercare i familiari e di ricongiungimento dei familiari con il minore;
- aiutare il minore a mantenersi in contatto con la sua famiglia.

Potrebbe essere introdotta una nuova e specifica figura professionale, il "tutore etnico", che operi a tutela degli interessi del minore in un'ottica etnica e con un ruolo di consulenza in luoghi particolarmente significativi: frontiera, centri d'accoglienza questura, ospedale, tribunale, ecc.

[134] Programma per i minori separati in Europa, "*Dichiarazione sulle buone prassi*", Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e Save the Children, p. 21

Bisogni educativi conseguenti ad esperienze di violenza e di sfruttamento

"Per la loro condizione e perché non sono accompagnati da figure adulte di riferimento che li proteggano, i minori stranieri non accompagnati sono particolarmente vulnerabili allo sfruttamento. In particolare, tali minori non possiedono gli strumenti culturali che consentano loro di esercitare i loro diritti o di chiedere aiuto; ovvero si rivolgono per aiuto al circuito assistenziale solo dopo aver vissuto esperienze di sfruttamento che vanno dal lavoro nero al coinvolgimento in attività criminose, allo sfruttamento sessuale".[135]

I dati ottenuto attraverso un'intervista semistrutturata effettuata con il referente per i minori stranieri del CGM Lazio, evidenziano una bassa percentuale di minori stranieri non accompagnati presenti negli IPM, nel primo semestre 2009 sono in totale 8. La referente sottolinea che il parametro utilizzato per individuare il minore straniero non accompagnato è l'apertura di tutela. Questo dato deve essere integrato con i minori stranieri non accompagnati sottoposti ad un provvedimento civile o in attesa di giudizio, in merito non ci sono dati statistici o rilevazioni. Occorre comunque sottolineare che tale dato, contrariamente alle rilevazioni del Comitato Stranieri, comprende anche i minori rumeni.

I minori che hanno subito la violenza dello sfruttamento criminale, lavorativo o sessuale possono accusare problemi fisici e psicologici. Condizioni imprendi scibili per la loro tutela riguardano il riconoscimento dei traumi loro occorsi e la costruzione di una rete di protezione rispetto agli adulti che li sfruttavano. L'azione educata e di sostegno psicologico svolgono un ruolo fondamentale anche nei traumi più gravi, consentendo la rielaborazione del trauma e la ricostruzione del tessuto relazionale..

Gli ostacoli all'azione educativa conseguenti alla normativa attuale

La prassi attuale rende quasi impossibile l'attuazione di interventi integrati e complessi finalizzati ad una progettazione educativa

[135] F. P. Cavasola, *Rispondere ai bisogni educativi dei minori stranieri non accompagnati. Una sfida possibile,* in Rivista Minori giustizia, n.3-4/2002, p. 119

strutturata sui bisogni di ogni minore. I principali nodi problematici sono:

- la difficoltà di impostare un progetto educativo per il singolo minore. L'attuale normativa prevede che le decisioni a lungo termine in favore dei minori stranieri non accompagnati, relative all'accoglienza o al rimpatrio siano prese, come abbiamo visto, dal Comitato per i minori stranieri, è di sua competenza stabilire gli interventi "al fine dell'accoglienza, del rimpatrio assistito e del ricongiungimento con la famiglia". Spesso il Comitato non può avviare l'indagine, nel breve termine dopo la segnalazione del minore, per mancanza di dati personali sul ragazzo o per la loro inattendibilità.
- l'alto numero di segnalazioni, superiori alle forze del Comitato che è un unico Organo competente per tutto il territorio nazionale;
- la difficoltà/lentezza delle indagini familiari nei Paesi con i quali non ci sono agenzie di ricerca convenzionate con il Governo italiano;
- il ritardo con cui arrivano i pochi provvedimenti emessi, che spesso giungono poche settimane prima del compimento del 18° anno, anche perché come abbiamo visto molti dei minori non accompagnati hanno 17 anni.

In tale scenario gli unici progetti possibili sono a breve termine.

Servizi e politiche da attivare

Attenzione alla strada, cura dei minori con disturbi psichici e con problemi di dipendenza da droghe, sostegno psicologico per i minori richiedenti asilo: sono alcune fra le proposte di miglioramento dei servizi per i MSNA indicate nella ricerca sui percorsi di accoglienza e protezione curata da Terre des hommes e Parsec[136].

Lo studio ha messo in evidenza la necessità di un maggior coordinamento tra i diversi soggetti locali che intervengono nel processo di tutela del minore, con particolare riferimento alle fasi di contatto, orientamento, accoglienza ed assistenza. Uno dei servizi che, secondo la ricerca, dovrebbe essere potenziato è l'educativa di strada che tramite gli

[136] A.A. V.v., *"Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione"*, Ediesse, 2009

"educatori peer-to-peer" facilita l'intercettazione dei numerosi minori "nascosti", che non vengono raggiunti con gli interventi tradizionali.

Lo studio rimarca anche la necessità del rafforzamento dei servizi di riabilitazione per minori soli con disturbi psichici e con problemi di dipendenza da sostanze stupefacenti e di uno specifico sostegno psicologico e psichiatrico per i minori soli richiedenti asilo, che alla fragilità dovuta alla loro minore età uniscono l'assenza di figure parentali, i traumi della guerra, delle persecuzioni e della fuga.

Fra le raccomandazioni finali rivolte al governo, Terre des hommes e Parsec mettono in evidenza l'approvazione di un Piano nazionale per i minori stranieri non accompagnati, che dovrebbe promuovere un percorso uniforme di prima accoglienza sull'intero territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Tale percorso dovrebbe essere strutturato in modo da garantire al minore straniero una reale informazione sugli interlocutori istituzionali, sulle possibilità di protezione e soggiorno in Italia nonché sulle possibilità di un ricongiungimento con la famiglia. Al Ministero dell'Interno è richiesta l'emanazione di una circolare che chiarisca a tutte le questure "quale deve essere l'unica e sola definizione di minore straniero non accompagnato applicabile, onde evitare le attuali contraddizioni e discrepanze di trattamento di tali minori nelle diverse città italiane"

Fra le richieste inviate al Ministero dell'Interno c'è anche quella di specificare la suddivisione delle competenze tra le diverse amministrazioni che intervengono nel processo di accoglienza del minore straniero non accompagnato, in modo che sia sancito con chiarezza che: è competenza della Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori verificare lo stato di abbandono del minore (artt. 330 c.c. e ss.); è competenza del Tribunale dei minori decidere in merito all'espulsione o al rimpatrio del minore se esistono elementi che suggeriscono il ricongiungimento alla famiglia nell'interesse del minore (art.31 TU 286/98); è competenza del Giudice Tutelare nominare un rappresentante legale per il minore (Ente locale territoriale o parente che dimostri di essere tale e di avere il consenso della famiglia) ai sensi degli artt. 343 c.c. e ss.; e che è competenza del Comitato Minori stranieri il censimento dei minori stranieri e l'esecuzione del rimpatrio eventualmente deciso dall'autorità giudiziaria minorile; è competenza del servizio sociale dell'Ente locale territoriale attivarsi per l'accoglienza,

cura, promozione ed integrazione del minore.
Al Ministero dell'Interno è infine chiesta l'emanazione di una circolare che chiarisca alle amministrazioni comunali, tramite i Prefetti, la necessità di rilasciare una attestazione di residenza, anche in assenza dei requisiti previsti dalla legge (D. Lgs. 3/07) ogni volta che il minore risulti in affido o tutela ad un parente ovvero ad una autorità amministrativa oppure ogni volta che il minore risulti non accompagnato da adulti di riferimento e privo di titolo per rimanere sul territorio nazionale (divieto di espulsione disciplinato dall'art.19, comma 2, del TU 286/98)

La mediazione culturale

Per mediazione culturale si intende "un processo, il più delle volte formale, con il quale un terzo neutrale tenta, mediante scambi tra le parti, di permettere a queste ultime di confrontare i loro punti di vista e di cercare con il suo aiuto una soluzione al conflitto che le oppone" (J.P. Bonafè-Schmitt)[137].
Per mediazione culturale si intende una forma di intervento a supporto degli stranieri, sia in riferimento al rapporto con le istituzioni che con i servizi del territorio, che ha la finalità di creare integrazione tra la cultura del paese di origine e quella del paese di arrivo, facilitare la comunicazione (anche linguistica) , favorire la conoscenza degli usi del paese ospitante.
La figura professionale di Mediatore culturale viene citata nell'art.42 della legge 286/98, che non riporta le specifiche attività ma indica che il fine è quello di "agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti a diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi".
L'attività di mediazione può essere applicata nei seguenti ambiti: linguistico-culturale, sanità, scuola, giustizia, servizi amministrativi, lavoro.

[137] J. P. B onafé-Schmitt, *Una, tante mediazione dei conflitti*, in La sfida della mediazione, Cedam,1997

Piano di azione europeo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

La Commissione Europea ha adottato il 6 maggio 2010 il Piano d'Azione 2010-2014 sui minori non accompagnati che prevede in sintesi:

- specifiche linee di intervento per la prevenzione della tratta e della migrazione a rischio;
- il sostegno ai paesi terzi affinché si istituiscano specifici programmi di protezione;
- l'adozione di garanzie procedurali e di misure di accoglienza a tutela del minore, per assicurare anche una transizione agevole a quei minori che, in prossimità della maggiore età, possono rischiare di perdere la protezione e l'assistenza;
- l'adozione di procedure e tecniche uniformi per l'accertamento del'età e per la ricerca della famiglia;
- la ricerca di soluzioni durature (rimpatrio, riconoscimento dello status di protezione, reinsediamento) per garantire il superiore interesse del minore.

Il piano d'azione intende dare risposte concrete alle sfide poste dall'arrivo di tanti minori non accompagnati nel territorio dell'UE, sempre nel pieno rispetto dei diritti del minore e del principio del suo interesse superiore. Il piano d'azione dovrebbe costituire il punto di partenza di un processo a lungo termine, la cui attuazione dipende dal sostegno e dal lavoro di tutte le parti interessate: istituzioni e agenzie dell'UE, Stati membri, paesi terzi e società civile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV . (a cura di), *Minori erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione,* Ediesse, Roma, 2009

A.A.V.V., *Processi di resilienza culturale: confronto tra modelli euristici, http://www.aipass.org/paper/manetti.pdf*

Anci, *Minori stranieri non accompagnati*, Secondo Rapporto Anci 2007

Anci, *Minori stranieri non accompagnati*, Terzo Rapporto Anci, 2009

Attar A., Benini M., Bracalenti R., *I minori stranieri non accompagnati: problematiche e modalità di gestione* – in Difesa sociale, n° 1/2008, Roma, 2008

Akhatar S., *Immigration and identity: turmoil, treatment and trasformation*, Jason Aronson, Northvale, N.J, 1999

Avallone P, Giannino P., *I minori stranieri. Dall'emarginazione all'integrazione*, I Quaderni della Fondazione Banco di Napoli per l'assistenza all'infanzia, n.1/2004, Napoli, 2004

Bentani B., Manetti M., *Psicologia dei gruppi. Teoria, contesti e metodologie d'intervento*, Franco Angeli, Milano, 2007

Berry J. W., *Acculturation and health: theory and research*, in S. S. Kazarian, D. R. Evans (a cura di), *Cultural clinical psychology: Theory, research, and practice*, Oxford University Press, Oxford, 1998

Bichi R. (a cura di), *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008

Blangiardo G., *L'antidoto migratorio nell'invecchiamento demografico nelle società europee*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, vol.2, Milano, 2003

Bonafé-Schmitt J.P., *Una, tante mediazione dei conflitti*, in La sfida della mediazione, Cedam, Padova, 1997

Cancrini M. G. et al, *Due più due non fa quattro: manuale pratico di psicologia per adolescenti*, Editori Riuniti, Roma, 1979

Cavasola F. P., *Rispondere ai bisogni educativi dei minori stranieri non accompagnati. Una sfida possibile,* in Rivista Minori giustizia, n.3-4/2002, Franco Angeli, Milano, 2002

Cheryan, S., & Monin, B., *"Where are your really from?": Asian Americans and identity denial*,

Journal of Personality and Social Psychology, 2005

Cross W., Strauss L., *The everyday functions of African American Identity*, in J. Swim, C. Stangor (a cura di) *Prejudice: The target's perspective*, Academic Press, New York, 1998

Deaux, K., & Ethier, K. A., *Negotiating social identity*. In J. K. Swim & C. Stangor (Eds.), *Prejudice: The target's perspective*, Academic Press, San Diego, 1998

Erikson E., *Identity: Youth and crisis,* 1968 (trad. it., *Gioventù e crisi d'identità*, Armando Editore, Roma, 1973)

Favaro G., *Infanzie che attraversano i confini*, in Pedagogika.it, n. 2/2002, Milano, 2002

Frigessi Castelnuovo D., Risso M., *A mezza parete: emigrazione, nostalgia, malattia mentale*, Einaudi Editore, Torino, 1982

Grimberg L., Grimberg R., *Psicoanalisi dell'emigrazione e dell'esilio*, Franco Angeli, Milano, 1990

Kaës R., *Introduction à l analyse transitionnelle*, tr. it. in Kaës R. et al. (a cura di) *Crisi, rottura e superamento*, Centro Scientifico Torinese, Torino, 1987

King, M., Nazroo, J., Weich, S., McKenzie, K., Bhui, K., Karlson, S., et al., *Psychotic symptoms in the general population of England: a comparison of ethnic groups*, Social psychiatry and Psychiatric Epidemiology, 2005

Maggiolini A., Pietropolli Charmet G. (a cura di), *Manuale di psicologia dell'adolescenza: compiti e conflitti*, Franco Angeli, Milano, 2004

Mancini T., *Psicologia dell'identità etnica. Sé e appartenenze culturali*, Carocci Editore, Roma, 2006

Marcia, J. E., *Development and validation of ego identity status*, Journal of Personality and Social Psychology, 1966

Mirski Y., Kaushinski F., *Immigration and grouth: separation individuation process in immigrant student in Israel*, Adolescence, 1991

Moro M.R., Bambini di qui venuti da altrove, FrancoAngeli, Milano, 2005

Moro M.R., Genitori in esilio, Raffaello Cortina Editore, Milano 2002

Moro M.R., *Bambini immigrati in cerca di aiuto – I consultori di psicoterapia transculturale*, UTET, Torino, 2001

Nathan T., *Principi di etnopsicoanalisi*, Bollati Boringhieri, Torino,1996

Phinney J. S., *Ethnic identity in adolescents and adults: A review of research*, Psychological Bulletin, vol. 108, 1990

Poderico C., *Identità etnica e acculturazione*, in Età Evolutiva, Firenze, 2000

Save the Children - *Dossier "Minori stranieri"*, Febbraio 2009

Tajfel H., *Human group and social categories. Studies in Social Psychology*, Cambridge, University Press, 1981, Trad. it. *Gruppi umani e categorie sociali*, Il Mulino, Bologna, 1985.

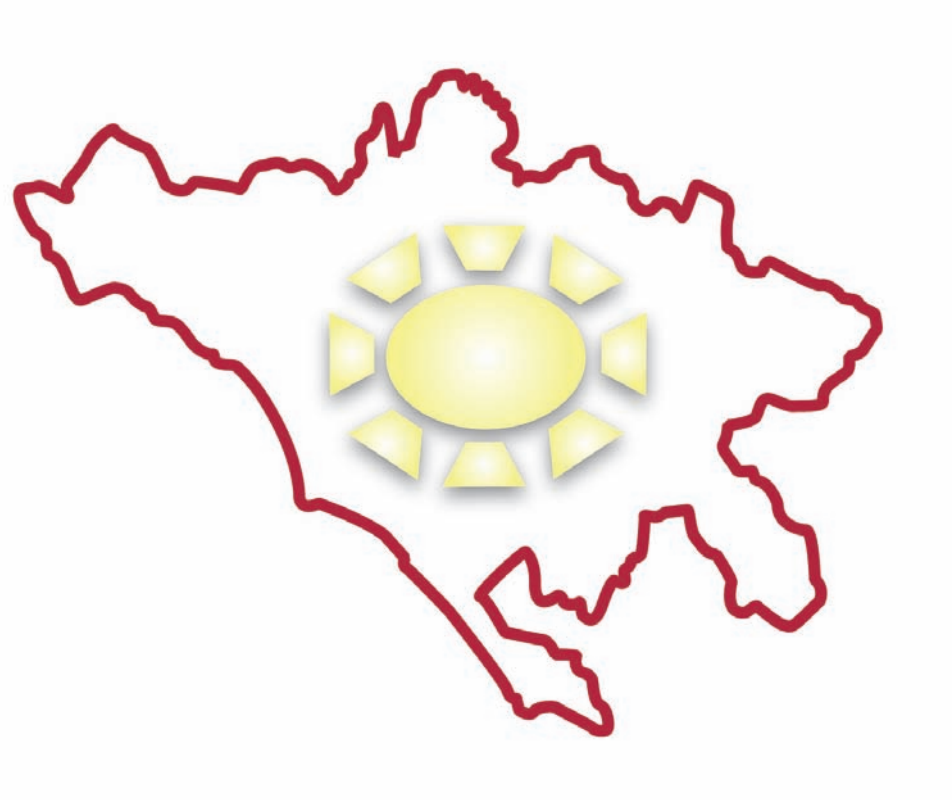
Tettamanzi M., Sbattella F., Castelli C., *Fratture e svolte nelle narrazioni di adolescenti immigrati*, Rivista scientifica Symbolon, 2005

Veling, W., Selten, J., Veen, N., Laan, W., Blom, J. D., Hoek, H. W., *Incidence of schizophrenia among ethnic minorities in the Netherlands: a four-year first-contact study, Schizophrenia Research*, n. 86, 2006

Winnicott D.W., *The capacity to be alone*, in Winnicott D.W. *The maturational processes and the facilitating environment. Studies in the theory of emotional development*, Hogarth, 1965 (trad. it. *La capacità di essere solo*. In Winnicott D.W. *Sviluppo affettivo e ambiente. Studi sulla teoria dello sviluppo affettivo,* Armando Editore, Roma, 1970.)

Winnicott D.W., *Gioco e Realtà*, Armando Editore, Roma, 1974

Capitolo 4



Il sistema di protezione internazionale: diritti personali e sociali

UNHCR
The UN Refugee Agency

"I rifugiati e le altre persone bisognose di protezione internazionale"

Daniela Floridia - Giuseppe Lococo - Andrea Pecoraro

Diritto d'asilo

Terminologia

"ASILO"

latino *asylum*

greco *asylon,*

neutro dell'aggettivo *asylos* = "inviolabile"
(*a*–privativa/– *sylao,* "catturare, violentare, devastare")

"Asilo" = "cosa non soggetta a cattura"
o "libertà dalla cattura"

UNHCR

- **Nasce il 14 dicembre 1950, con l'adozione del suo Statuto da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite [Res. N. 428(V)]. E' operativo dal 1° gennaio 1951.**
- **È il successore dell'IRO, International Refugee Organization, a sua volta istituita nel 1946 con accordo intergovernativo.**
- **NON E' un'associazione di individui, una ONG o una agenzia per la protezione dei migranti in generale.**
- **E' una Agenzia Specializzata delle Nazioni Unite, parte integrante del sistema ONU, ed agisce nel quadro del mandato conferitole dai competenti organi dalle Nazioni Unite.**
- **Il lavoro dell'UNHCR è di natura interamente NON POLITICA, ha CARATTERE UMANITARIO e SOCIALE e si riferisce, di regola a gruppi o categorie di rifugiati (cfr. Statuto, Art. I.2).**

UNHCR

IL MANDATO ORIGINARIO PREVEDE PER UNHCR I SEGUENTI COMPITI:

- - fornire protezione internazionale ai **rifugiati** come definiti dallo Statuto (definizione simile a quella della Conv. di Ginevra 1951).
- - cercare soluzioni permanenti al problema dei rifugiati, assistendo i Governi e, con la loro approvazione, le organizzazioni private a facilitare il loro rimpatrio volontario, o la loro integrazione nelle loro nuove comunità nazionali o favorire il loro reinsediamento.
- **IL MANDATO ORIGINARIO E' ANCORA OGGI IL CUORE DEL MANDATO UNHCR**

Quadro statistico

Totale persone di competenza UNHCR

1999	20.628.000
2000	21.871.000
2001	19.922.000
2002	20.779.000
2003	17.009.000
2004	19.518.000
2005	21.204.900
2006	32.861.500
2007	31.677.700
2008	34.415.600

(dicembre *2008)*

Quadro statistico

Numero totale delle persone che rientrano nel mandato UNHCR, per regione

Regione	dicembre 2007	dicembre 2008
Asia	13.725.600	16.896.100
Africa	10.731.600	10.429.900
Europa	3.033.800	3.076.800
America del Nord	578.400	576.300
Am. Latina e Caraibi	3.571.700	3.400.300
Oceania	36.600	35.900
TOTALE	31.677.700	34.9415.600

Quadro statistico

Origine delle principali popolazioni di rifugiati

	Origine	Principali Paesi di asilo	Totale
1.	Afghanistan	*Pakistan / Iran*	2.833.0128
2.	Iraq	*Giordania / Siria*	1.903.519
3.	Somalia	*Kenya / Yemen*	559.153
4.	Sudan	*Uganda / Etiopia*	419.248
5.	Colombia	*Ecuador / Stati Uniti*	373.532
6.	Rep. Dem. Congo	*Tanzania / /Zambia / Ruanda*	367.995
7.	Palestina	*Arabia Saudita / Egitto*	340.016
8.	Vietnam	*Cina*	328.183
9.	Burundi	*Tanzania*	281.592
10.	Turchia	*Germania*	214.378

(dicembre 2008)

Quadro statistico

I rifugiati in Europa

Stato	Rifugiati
Germania	582.735
Regno Unito	292.097
Francia	160.017
Paesi Bassi	77.600
Italia	47.061
TOTALE EUROPA	1.377.761

(dicembre 2008)

Richiedenti asilo in Italia

	Istanze pervenute	Rifugiati	Prot. suss.	Prot. Um.	Dinieghi
2007	14.053	1.408	-	6.318	4.908
2008	30.492	1.934	6.843	2.236	9.681
2009	17.603	2.230	5.194	2.149	12.410

Convenzione del 1951 relativa allo status dei Rifugiati, 28 luglio 1951

Il rifugiato è colui che: "... a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova fuori del Paese di cui è cittadino (o se privo di cittadinanza del Paese di cui aveva la residenza abituale) e non può – o non vuole – a causa di tale timore, avvalersi della protezione di questo Paese…." [Art. 1A,2]

"…temendo a ragione…"

Timore

Elemento soggettivo:

- Personalità del richiedente
- Circostanze personali
- Situazione individuale

Elemento oggettivo:

- Ragionevolezza
- Contesto della situazione
- Informazioni sul PO

"…di essere perseguitato…"

- **Nessuna definizione vincolante di persecuzione.**
- **Manuale DSR UNHCR, para. 51, *"Dall'art.33 della Convenzione del 1951 si può dedurre che ogni minaccia alla vita o alla libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza ad un determinato gruppo sociale costituisce persecuzione. Altre violazioni gravi di diritti dell'uomo costituirebbero egualmente persecuzioni".***
- **Persecuzione dipende dalle circostanze del singolo caso.**

Divieto di espulsione o di respingimento (non refoulement) (art. 33 CG)

"Nessuno stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche"

Gli atti di persecuzione

- a) Atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- b) Provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro natura o attuati in modo discriminatorio;
- c) Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- d) Rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
- e) Azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10, comma 2;
- f) Atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia

"…per motivi di…"

- Razza
- Religione
- Nazionalità
- Appartenenza a gruppo sociale
- Opinione politica

Agente di persecuzione

a) Lo Stato

b) I partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio

c) Soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione [..]

Posizione UNHCR: Stato, agente non statuale ove la Stato non può o non vuole fornire protezione

Assenza di protezione

Gli Stati sono tenuti ad offrire protezione solo a coloro che non possano avvalersi della protezione del proprio paese di origine.

"Quando disponibile, la protezione nazionale ha la precedenza su quella internazionale" Manuale UNHCR DSR, para. 106

"… è valutata la possibilità di protezione da parte: a) dello Stato; b) dei partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

Nozione di Rifugiato - Cessazione

Clausole di cessazione (art.1 C CGSR)

Iniziativa del rifugiato

- riassunzione volontaria della protezione nazionale
- riacquisto volontario della cittadinanza
- acquisto di una nuova cittadinanza
- ristabilimento volontario nel Paese rispetto al quale sussisteva il timore di persecuzione

Mutamenti nel Paese

- cessazione delle circostanze che hanno originato lo status di rifugiato (per le persone che hanno una cittadinanza)
- cessazione delle circostanze che hanno originato lo status di rifugiato (per le persone che non hanno una cittadinanza)

Nozione di Rifugiato – Esclusione artt. 1 D, E, F CGSR

- **Art. 1 D – "Persone che già beneficiano di protezione o assistenza da parte delle Nazioni Unite".**
- **Art. 1 E – "Persone considerate, dal Paese in cui hanno stabilito la loro residenza, come aventi i diritti ed i doveri connessi con il possesso della cittadinanza di quel Paese".**
- **Art. 1 F – "Persone per le quali si abbiano serie ragioni di ritenere che:**

  a) abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definito negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;

  b) abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati;

  c) si siano rese colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite."

Normativa italiana

DIRITTO D'ASILO

- **Art. 10 comma 3 Cost.**

PROTEZIONE DEI RIFUGIATI

Vecchia procedura

- **Art. 1 della L. 39/1990 c.d. *"Legge Martelli"* *(e DPR 136/90)***
- **L. 286/1998 c.d. *"Turco - Napolitano"***
- **Artt. 31 , 32 della L. 189/2002 c.d. *"Bossi - Fini"* *(e DPR 303/2004 DAL 21 APRILE 2005)***

Nuova procedura

- **D. Lgs. 251/2007 – recepimento Direttiva 2004/83//CE *"Qualifiche" (DAL 19 GENNAIO 2008)***
- **D. Lgs. 25/2008 – recepimento Direttiva 2005/85/CE *"Procedure" (DAL 2 MARZO 2008)***

Normativa italiana

NUOVA Procedura di riconoscimento dello status di rifugiato

- **Decisioni: status rifugiato, status protezione sussidiaria, permesso per motivi umanitari, diniego protezione internazionale**
- **Viene soppresso l'istituto del trattenimento nei Centri di identificazione dei richiedenti asilo e vengono istituiti i "Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo" – c.d. CARA**
- **La procedura di esame delle domande è unica (sparisce la cosiddetta procedura semplificata) – audizione entro 30 giorni**
- **Casi in cui è previsto il trattenimento nei "Centri di Identificazione ed Espulsione" – c.d. CIE (ex CPT)**
- **Effetto sospensivo del ricorso ed eccezioni**

La procedura per l'esame della domanda di protezione internazionale

La domanda di protezione internazionale è presentata personalmente:

- **all'ufficio di Polizia di frontiera ovvero**
- **alla Questura competente per il luogo di dimora.**

La Questura redige un verbale, approvato e sottoscritto dal richiedente che ne riceve una copia.

Dopo aver formalizzato la domanda di protezione al richiedente:

- viene rilasciato un permesso di soggiorno della validità di tre mesi, oppure

- è accolto (C.A.R.A.)

- o trattenuto (C.I.E.)

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Al momento sono 10, istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali per il Governo di: Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani, Bari, Torino e Caserta

Funzioni

- **procedono all'esame della domanda di protezione internazionale (artt. 3 e 27 Decreto Procedure);**
- **adottano le decisioni sulla domanda di protezione internazionale (art. 32 Decreto Procedure).**

Composizione delle commissioni territoriali

- **un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di Presidente;**
- **un funzionario della Polizia di Stato;**
- **un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato - città ed autonomie locali;**
- **un rappresentante dell'UNHCR;**

Le commissioni possono essere integrate da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri, su richiesta del Presidente della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

Commissione nazionale per il diritto d'asilo

- un Prefetto con funzioni di presidente;
- un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un funzionario del MAE;
- un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- un dirigente del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno;
- un rappresentante dell'UNHCR (senza diritto di voto).

Elementi rilevanti per la valutazione di una domanda

(art. 3 Decreto Qualifiche)

- dichiarazioni del richiedente;
- eventuale documentazione presentata dal richiedente;
- informazioni, disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine.

N.B.: Gli elementi e le dichiarazioni del richiedente sono considerati veritieri anche senza prove se:

- l'interessato ha cercato di circostanziare la domanda;
- l'interessato ha fornito giustificazione della mancata produzione degli elementi;
- le dichiarazioni sono coerenti con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso.

Procedura d'esame

(art. 27 Decreto Procedure)

- **Il Decreto Procedure prevede una PROCEDURA UNICA per l'esame di una domanda.**
- **La Commissione territoriale provvede al colloquio entro 30 giorni.**
- **La Commissione territoriale decide entro i 3 giorni feriali successivi.**

Audizione dell'interessato

(artt. 12 e 13 Decreto Procedure)

- **è comunicata dalla Questura territorialmente competente;**
- **può svolgersi alla presenza di un solo componente della Commissione;**
- **può svolgersi alla presenza di un componente dello stesso sesso del richiedente;**
- **nel caso di persone vulnerabili è ammesso personale di sostegno;**
- **si svolge in seduta non pubblica e senza la presenza dei familiari;**
- **è ammesso un avvocato a spese del richiedente.**

Casi di esame prioritario di una domanda di protezione internazionale

La Commissione territoriale esamina in via prioritaria quando la domanda:

- è palesemente fondata;
- è presentata da un richiedente appartenente alle categorie di persone vulnerabili;
- è presenta da un richiedente di cui è stata disposta l'accoglienza (escluso quando disposta per verificare o accertare l'identità del richiedente) o il trattenimento.

Nel caso di trattenimento, l'audizione della Commissione territoriale avviene entro 7 giorni dalla ricezione della documentazione da parte della Questura. La decisione avviene entro i successivi 2 giorni.

Le decisioni delle commissioni territoriali

- riconoscere lo status di rifugiato;
- riconoscere la protezione sussidiaria;
- rigettare la domanda, e trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 5, c. 6, del D. Lgs. 286/1998).

Protezione Sussidiaria

- **PROTEZIONE SUSSIDIARIA "cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine … correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come […] a) la condanna a morte o all'esecuzione; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale".**

Protezione umanitaria

Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 5 comma 6 del D.Lgs 286/98 (art. 32, c. 2 D. Lgs. 25/2008).

Art. 5, comma 6. "Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresi' adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

Rigetto della domanda

(art. 32 Decreto Procedure)

Rigetta la domanda di protezione internazionale se :

- **non sussistano i presupposti stabiliti dal Decreto Qualifiche;**
- **ricorra una delle cause di cessazione o di esclusione;**
- **manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti .**

Ricorso contro la decisione della commissione territoriale

(art. 35 Decreto Procedure)

E' ammesso ricorso giurisdizionale entro 30 giorni (15 giorni nel caso di accoglimento e trattenimento) dalla comunicazione del provvedimento dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'appello in cui si trova la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento.

Il ricorso ha effetto sospensivo (eccetto i casi di accoglienza b, c – trattenimento – inammissibilità)

N.B.: Il ricorso è ammesso anche nell'ipotesi in cui il richiedente abbia fatto domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato ed abbia ottenuto la sola protezione sussidiaria.

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

Daniela Di Capua

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge n. 189/2002, è costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza e integrazione, accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Servizio Centrale

E' la struttura di coordinamento del Sistema di protezione, istituita dal Ministero dell'Interno e affidata con convenzione ad ANCI in base alla legge n. 189/2002.

Servizio Centrale

Ha compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, e di monitoraggio sulla presenza di richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale.

Obiettivi

La rete dello SPRAR promuove interventi di accoglienza integrata:

- accoglienza materiale (vitto, alloggio, assistenza sanitaria, inserimento scolastico, apprendimento della lingua italiana)
- orientamento legale e sociale
- percorsi individuali di inserimento socio-economico

La rete dello SPRAR nel 2009

138	Progetti	107 per categorie ordinarie e 31 per categorie vulnerabili
3.000	Posti finanziati	2.499 per categorie ordinarie e 501 per categorie vulnerabili

La rete dello SPRAR nel 2009

123 Enti locali

103 Comuni

17 Province

3 Unioni di comuni

Beneficiari accolti nel Sistema di Protezione

IL SISTEMA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: DIRITTI PERSONALI E SOCIALI

Contenuto della protezione internazionale: diritti "di soggiorno" dei richiedenti e beneficiari della protezione internazionale

Maria Giovanna Fidone
Consiglio Italiano per i Rifugiati

Richiedenti e Beneficiari della protezione internazionale

ai sensi del Decreto Legislativo n 251/2007

Richiedente la protezione internazionale =

1- RICHIEDENTE ASILO, ovvero colui la cui richiesta formale non è stata ancora oggetto di decisione da parte del Paese di potenziale rifugio

Beneficiario di Protezione internazionale =

1- Status di RIFUGIATO ai sensi dell'art 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, *sullo status di rifugiato*;

2- Status di **protezione SUSSIDIARIA**

Protezione umanitaria **=**

protezione residuale disciplinata su base nazionale (art 5 comma 6 Dlgs 286/98)

Protezione internazionale disciplinata nel contenuto dalla Direttiva Europea 2004/83/CE

Recepita in Italia attraverso il Decreto Legislativo n 251/2007 cd. "decreto qualifiche"

Conferma dei Diritti definiti dalla CSR 51

Definito il Catalogo dei Diritti connessi allo status di Rifugiato e della persona beneficiaria della protezione sussidiaria

Definizione specifica degli ambiti di equiparazione al cittadino nazionale

STATUS GIURIDICO: fonti

Diritti fondamentali come persona umana:

Riconosciuti i diritti umani come singolo e nelle formazioni sociali (art.2 Costituzione).

Lo status personale di un rifugiato verrà regolato dalla legge del Paese in cui ha domicilio o, in mancanza di domicilio, dalla legge del Paese in cui ha la residenza. (art 12 CSR51)

Disposizioni generali (Art 19- DLgs 251/2007)

1. Le disposizioni del presente decreto non pregiudicano i diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra.

Catalogo dei Diritti di protezione internazionale

ai sensi del D. Lgs. 251/2007 "Decreto qualifiche"

Dall'art. 19 all'art. 30 (11 articoli) vengono specificati i principali Diritti legati allo status di protezione internazionale, anche con riferimento a specifici gruppi come i minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale.

Contenuto della protezione internazionale

ai sensi del CAPO V del D. Lgs. 251/07:

1) Protezione dall'espulsione (art. 20)

fermo restando quanto previsto all'art. 19, co.1 del TU immigrazione, il rifugiato o lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria è espulso quando è un:

a) Pericolo per la sicurezza dello Stato;

b) Pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per cui la pena di reclusione prevista è non inferiore non minimo a 4 anni o nel massimo a 10 anni.

2)Permesso di soggiorno (art. 23)

3)Documenti di viaggio (art. 24)

4) Diritti e Doveri di residenza (artt. da 20 a 30)

Permesso di soggiorno

ai sensi dell'art 23 D. Lgs. 251/07

Rifugiato

Il permesso di soggiorno per asilo rilasciato ai titolari dello status di rifugiato ha validità quinquennale (5 anni)

Titolare status di protezione sussidiaria

Ai titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato un permesso di soggiorno "per protezione sussidiaria" con validità triennale (3) rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della prot. sussidiaria. Tale pds consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

Documenti di Viaggio

ai sensi dell'art. 24 D. Lgs. 251/07

Rifugiato

Per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la competente Questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra
In nessun caso il documento può essere usato per un viaggio nel Paese di origine

Titolare di Protezione Sussidiaria

Quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di prot. Sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la Questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri

Documenti di viaggio - Protez. Sussidiaria (Art. 24 D. Lgs. 251/07)

=

Titolo di Viaggio per Stranieri (copertina verde):
documento di "cortesia" italiano- discrezionale

cfr Circolare Min. interno del 24 febbraio 2003

Maria Giovanna Fidone- CIR

Libertà di circolazione

Libera circolazione su tutto il territorio nazionale, previa comunicazione alla Questura	Art.5 T.U. 286/98
Libertà di Circolazione nell'Unione Europea (fino a 3 mesi in esenzione visto)	Art. 21 Convenzione applicativa - Schengen 19/06/90
Circolazione in Stati extra UE con documento di viaggio e visto, se richiesto	Art.28 Conv. Ginevra
Si segue il regime di visto dello Stato che ha rilasciato il Documento di viaggio	Regolamento "Visti" CE n 539/2001 come emendato da Reg 453/2003

Maria Giovanna Fidone- CIR

Iscrizione anagrafica degli stranieri

….” il Comune, che riceve la richiesta di iscrizione in APR da parte di un cittadino straniero, lo iscrive nell’apposito schedario, inserendo i dati relativi alla cittadinanza e al permesso in suo possesso, che, nel caso di specie, dovrà essere considerato quello in corso di rinnovo.

art. 20 DPR 223/89 “Regolamento Anagrafico”

art. 5 Decreto del Ministero dell’ Interno del 18.12.2000

Ministero dell'Interno - Circolare n. 12 del 2 marzo 2005

Maria Giovanna Fidone- CIR

Iscrizione anagrafica/ rinnovo

Legge n. 94/2009

(art. 1 co. 18)

“pacchetto Sicurezza”

"L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie".

Maria Giovanna Fidone- CIR

Lavoro

Uguaglianza Rif/PS di posizione giuridica con il lavoratore italiano	**Art. 2 comma 3 T.U. 286/98**
Parità retributiva/previdenziale con il cittadino italiano	**Art. 26 D. Lgs. 251/2007**
Lavoro subordinato privato = trattamento più favorevole rispetto a straniero in generale	**Art. 37 T.U. 286/98**
Lavoro autonomo trattamento non meno favorevole rispetto ad altri stranieri	**Art. 17 Conv. Ginevra (attività salariate)** **Artt. 18 e 19 Conv. Ginevra**

Diritto al lavoro- Pubblico Impiego

Diritto di Accesso al pubblico impiego dei <u>Rifugiati</u> (non per Prot. Suss.)

- **se la funzione svolta implica esercizio diretto o indiretto di pubblico potere o attiene alla salvaguardia degli interessi nazionali dello Stato, necessario requisito della cittadinanza italiana (ai sensi del Dlgs 165/2001)**

Art. 25 co.2 (D. Lgs. 251/07*): E' consentito al titolare dello status di rifugiato l'accesso al pubblico impiego, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea*

Esercizio delle professioni

Riconoscimento Titoli professionali:	
gli stranieri regolarmente soggiornanti, laureatisi presso Università italiana che abbiano superato gli esami di abilitazione all'esercizio professionale, possono iscriversi agli albi professionali Indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana.	Art. 47, co.2 ,T.U. 286/98 Art. 49, T.U. 286/98
Se titolo conseguito all'estero: procedura di riconoscimento presso Ministero competente per la categoria professionale di appartenenza. Iscrizione ad ALBI professionali	Art. 37, co.3 T.U. 286/98

Lavoro: adempimenti

Assunzione per lavoro subordinato: esenzione di Rif/PS/RA dalla sottoscrizione del contratto di soggiorno, salvo conversione pds per motivi di lavoro	Circolare Ministero Interno del 25.10.2005 Prot. 2768/2.2 Legge 189/2002 "Bossi-Fini"

Diritto allo Studio

Obbligo scolastico per tutti i minori stranieri (art. 38)

Per istruzione elementare = stesso trattamento con i cittadini italiani; per gradi di istruzione diversi da quella elementare trattamento più favorevole possibile e comunque non meno favorevole accordato agli stranieri in generale (art. 22 Conv. Gin.- Art. 26 D. Lgs. 251/2007).

Parità di trattamento tra lo straniero ed il cittadino italiano per accesso agli studi universitari (art. 39).

I rifugiati e gli apolidi sono equiparati ai cittadini per la fruizione dei servizi e delle provvidenze in favore degli studenti universitari (borse di studio, prestiti d'onore e servizi abitativi) (art. 42 Reg. 334/04); (L. n. 390/1991, art. 20)

Riconoscimento Titoli di Studio Stranieri, Rif/PS

I titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale in Italia	Regio Decreto n. 1592/1933
Possibilità di chiederne l'equivalenza con i corrispondenti titoli italiani	Art. 13 Legge 29/1/06, n. 29, che modifica il D. Lgs. 16.4.1994, n.297, Titolo IX, Capo I, Art. 379
Autonomia Universitaria: facoltà del rettore di riconoscere equivalenza	3° comma dell'Art. 26 del D. Lgs. 19.11.07, n. 251

Assistenza sanitaria

Parità trattamento-uguaglianza diritti con i cittadini italiani di Rif/PS	Art. 34 comma 1 T.U. 286/98
Iscrizione obbligatoria al SSN	Art. 27 D. Lgs. 251/2007
Assistenza sanitaria estesa ai familiari a carico regolarmente soggiornanti	Art. 34 comma 2 T.U.286/98
NO per genitore che ha fatto ingresso per ricongiungimento fam., di età maggiore di 65 anni, successivamente al 5 nov 2008.	Art. 29 del D.lgs n 160/2008 (Pacchetto Sicurezza) di emendamento al DL 5/2007 sul ricongiungimento familiare.
Assistenza sanitaria estesa e valida in Europa	Circolare Min. San. N.5 24/3/2000

Assistenza sociale (prestazioni non contributive-Sicurezza Sociale)

Parità trattamento con i cittadini italiani rispetto alle:	Circ. Min. int. 12/4/83 n. 458/1-4
- Pensioni sociali INPS = assegno sociale per ultra 65 anni con 10 anni di residenza	Art. 23 Convenzione di Ginevra Legge 133/2008
- prestazioni di invalidità civile (assegno e pensione)	Art. 27 D.Lgs.251/07
"Sono ammessi a godere degli stessi diritti del titolare dello status di protezione sussidiaria anche i familiari, componenti il nucleo familiare già costituito prima dell'arrivo nel territorio nazionale e comprensivo del coniuge e dei figli minori a carico"	Regolamento UE di sicurezza sociale n. 859/2003 Messaggio INPS n. 4090 del 18/02/2008

Previdenza: (prestazioni contributive - Sicurezza Sociale)

Parità di trattamento retributivo e previdenziale Rif/PS/PU = lavoratore	Art. 22, co 12 T.U. 286/98
Previdenza: infortunio, malattia, invalidità, inabilità e vecchiaia, oltre che disoccupazione involontaria, a prescindere dalla reciprocità per Rif/PU/PS;	Art. 24 Conv. Gin. Art. 25 D. Lgs. 251/07
In caso di Rimpatrio: pensione al 65°anno di età (abolito il rimborso).	Art. 1, co. 20 Legge 335/1995 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)

Assicurazioni sociali

SI ad Assegno di maternità di base concesso dai Comuni: per madre non lavoratrice, ovvero che ha interrotto il rapporto di lavoro nel periodo precedente al parto.	D. Lgs. n 151/2001 Art. 65 L. 488/1998 (legge finanziaria per il 1999) (ANF 3 figlio)
Assegno riconosciuto per intero alla rifugiata che non ha avuto alcuna indennità di maternità relativa al periodo di astensione obbligatoria.	Art. 66 L. 488/98 (Assegno di maternità) Messaggio INPS 12712 del 21 maggio 2007
SI ad Assegno per nuclei familiari con almeno 3 figli minori	Circolare INPS n. 9 del 22/1/2010 che supera la Circ. 62/2004

Alloggio

Possibilità di sottoscrivere contratti di locazione privata, alle stesse condizioni degli stranieri di paesi terzi in posizione regolare	Art. 40 comma 6 T.U. 286/98
Acquisto di immobili dopo 3 anni residenza legale (rifugiati)	Art. 29 D. Lgs. 251/07 "qualifiche"
Accesso a edilizia residenziale pubblica (rif e PS) a parità con gli stranieri di paesi terzi in posizione regolare, con il requisito di 10 anni di residenza nel TN o 5 anni nella stessa regione.	Art. 21 CSR51 Art. 13 CSR51 Art. 11 della legge n. 133/2008 (Piano Casa)

Mantenimento del nucleo familiare

ai sensi dell'art 22 D. Lgs. 251/07

E' tutelata l'unità del nucleo familiare dei beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria

I familiari che non hanno individualmente diritto allo status di prot. internaz. hanno i medesimi diritti riconosciuti al familiare titolare dello status.

Lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi e alle condizioni previste dall'art. 29 del T.U. immigrazione (ovvero con i requisiti di reddito e alloggio)

Ricongiungimento familiare

Requisiti di reddito e alloggio (esenzione per rifugiati)

Art. 29 comma 3 T.U. 286/98

Art. 23 legge 189/2002

Concesso ai familiari *:

- **Coniuge non separato**
- **Figli minori a carico**
- **Figli maggiorenni invalidi**
- **Genitori a certe condizioni**

D. Lgs. 5/2007 emendato dal D. Lgs. n. 160 del 3 ottobre 2008 (in vigore dal 5 Novembre 2008)

segue*

Familiari *

ammessi al ricongiungimento familiare

il coniuge maggiorenne;

i 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 figli maggiorenni a carico qualora invalidi totali;

i genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, o genitori oltre 65 anni di età qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati motivi di salute. Per i genitori di 65 anni è obbligatoria la stipula di una assicurazione sanitaria o l'iscrizione al SSN previo pagamento di un contributo.

Ricongiungimento familiare:

Emendamenti introdotti dal D. Lgs. n 160 del 3 ottobre 2008

- Tempi di attesa per il rilascio del Nulla Osta al ricongiungimento da parte dello Sportello Unico Immigrazione, che da 90 passano a **180** giorni;
- Introduzione del **test del DNA** come elemento di prova del legame familiare quando ci sia carenza di documentazione del Paese di origine o dubbi sulla sua autenticità. Il test è a spese degli interessati;
- Innalzamento del tetto di **reddito** per ogni familiare da ricongiungere.

Matrimonio del rifugiato

Non essendo sottoposto alla propria legge nazionale in materia di status personale, il rifugiato non è tenuto a presentare all'ufficiale di stato civile la certificazione della mancanza di impedimenti al matrimonio secondo le leggi del suo paese (Nulla Osta), come invece richiesto per stranieri, ex art 116 Cod. Civ.;

Circolare Ministero di Grazia e giustizia 30.9.1987, n.1/54-FG11 (87)1740;

N.O. rilasciato da ACNUR sulla base di un atto di notorietà del Rif., comprensivo dell'atto di nascita, reso presso il Tribunale Civile di residenza

Regio decreto 9.7.1939 n. 1238

(ordinamento stato civile) art. 97;

Tutela giurisdizionale

Parità di trattamento del Rifugiato con il cittadino (diritto di accedere ai Tribunali)	Art. 16 Convenzione di Ginevra

Cittadinanza

Dopo 5 anni di residenza legale (come da iscrizione anagrafica) come Rifugiato	Artt. 9, 16 legge sulla cittadinanza n. 91/92 Indirizzo interpretativo e giurisprudenziale
Dopo 10 anni: PU/PS , in quanto straniero in generale?	
Autosufficienza economica (reddito certificato legale)	Art. 14
Figli minori seguono lo status	
Figli nati in Italia dichiarazione 18/19 anni	Art. 4

AUTORI

Claudio Cottatellucci
Giudice del Tribunale per i Minorenni di Roma dall'anno 2004, con funzioni prevalentemente civili. In precedenza giudice del lavoro e penale. Ha pubblicato, in materia minorile, contributi su riviste giuridiche cui abitualmente collabora (Cassazione Penale; Minori e giustizia; Diritto, immigrazione e cittadinanza) e curato il commento agli artt. dal 25 al 32 del Processo penale minorile nella Rassegna di giurisprudenza e dottrina, a cura di Lattanzi e Lupo, edito nell'anno 2009.

Daniela Di Capua
Da 12 anni si occupa di progetti finalizzati alla tutela, l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, prima con il Consiglio Italiano per i Rifugiati, poi con l'OIM per il coordinamento di progetti europei e infine con l'Anci, che per conto del Ministero dell'Interno, gestisce il Servizio centrale. Da aprile 2008 è la direttrice del Servizio centrale dello SPRAR – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Sia in questo specifico ambito che nell'esperienza professionale pregressa presso un'azienda di marketing, ha svolto e svolge attività di relatrice o formatrice in aula.

Maria Giovanna Fidone
Laureata in *Scienze Politiche con - indirizzo politico-internazionale*, discutendo una tesi in ambito di tutela dei diritti umani. Perfeziona gli studi frequentando la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei Diritti Umani e successivamente, frequentando diversi corsi di Perfezionamento (in diritto islamico dei diritti umani, in progettazione e fundraising, GOPP, etc..). Dal 1998 lavora al Consiglio Italiano per i Rifugiati- CIR Onlus, sede nazionale di Roma, dapprima nella Sezione legale e successivamente, nella posizione attuale di responsabile dell'Ufficio progettazione. Svolge attività di ricerca, con pubblicazioni tematiche in diritto dell'immigrazione e tutela dei rifugiati su riviste nazionali ed europee; è consulente e docente per la materia immigrazione e asilo presso Enti pubblici (Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno - SSAI, Sistema nazionale di Protezione per Richiedenti asilo e rifugiati- SPRAR, Enti Comunali

e Provinciali, Corsi universitari, etc.) e privati (Centri di accoglienza per stranieri, Scuole di formazione professionale, Associazioni di tutela, Patronati, etc). Ha acquisito una considerevole esperienza sui temi connessi alla migrazione, asilo, tutela dei diritti umani e sviluppo, anche con la partecipazione a Colloqui e Seminari di studio presso Università e Associazioni di ricerca europei e del Mediterraneo.

Fulvio Filocamo
Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per Minorenni di Roma (procedimenti civili e penali). Ha una grande esperienza di docenza. Tra gli altri incarichi: è stato Docente in diritto minorile penale e processuale penale nel Master post universitario di II livello organizzato dalla Libera Università Maria Santissima Assunta (3 edizioni) e Docente scuola di specializzazione professioni forensi LUISS dal 2006.

Daniela Floridia
Laureata in Giurisprudenza e vincitrice di un premio di laurea, della Croce Rossa Italiana, per la sua tesi in Diritto Internazionale sull'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status dei rifugiati. Lavora dal 1999 nell'ambito della protezione dei rifugiati e del diritto d'asilo, dapprima presso il CIR-Consiglio Italiano per i Rifugiati e dal 2005 con l'UNHCR, come componente della Commissione Territoriale di Roma per il Riconoscimento della Protezione Internazionale. Allo stesso tempo è autrice di diverse pubblicazioni e ricerche nell'ambito del diritto internazionale dei rifugiati, materia nell'ambito della quale svolge sin dal 2000 una costante ed intensa attività di formazione in corsi, seminari, master, convegni, organizzati da istituzioni, organizzazioni internazionali, forze armate, ONG, istituti accademici.

Marco Grazioli
Avvocato del Foro di Roma, progettista europeo di formazione, esercita la professione forense in particolare nei settori del Diritto di Famiglia, delle persone e dell'immigrazione. E' responsabile del Centro per la Tutela delle Relazioni Familiari della Provincia di Roma, con la quale collabora da tempo, anche nelle iniziative di formazione

permanente e aggiornamento professionale, nonchè membro del Comitato scientifico della Regione Lazio per i progetti di formazione e promozione della Mediazione penale e sociale. E' nato a Roma e ha vissuto alla Città dei Ragazzi, di cui è stato educatore ed oggi ne è consulente giuridico. Ha avuto l'incarico di giudice onorario presso il Tribunale per i Minorenni di Roma ed è stato referente italiano per l' Oda di Roma, dell'associazione paneuropea "Eurojeune", con sede in Strasburgo e promotrice fin dagli anni ottanta di progetti europei per la formazione transnazionale e gli scambi interculturali di socialworkers È tra i soci fondatori e componente del Consiglio Direttivo del Centro Studi "Epikeia" - Mediazione e Tutela dei Diritti, che organizza percorsi di formazione interprofessionale. E' socio Aifo e formatore giuridico in diversi organismi del terzo settore nel Lazio, in Piemonte e in Umbria.

Giuseppe Lococo

Laureato nel 1991 in giurisprudenza; nel 1994 ha ricoperto il suo primo incarico per l'UNHCR; ha svolto la sua attività professionale oltre che in Italia in *Turchia*, *Iran* e *Kosovo*; ha partecipato a missioni brevi anche in altri Paesi quali Armenia e *Kyrgyzstan* ed ha lavorato, tra l'altro, presso il dipartimento diritti umani della missione dell'OSCE in Bosnia *Herzegovina*. Dal 2008 lavora presso la rappresentanza regionale dell'UNHCR in Italia, si occupa principalmente di questioni relative alla determinazione dello status di rifugiato ed è *focal point* per i minori stranieri non accompagnati.

Roberta Lombardi

Psicologa clinica e di comunità e Psicoterapeuta ad indirizzo sistemico – relazionale analitico esperienziale, attualmente ricopre l'incarico di Vice responsabile dell'associazione 'Il Fiore del Deserto'. Ha una lunga esperienza come docente e cultore della materia presso la Facoltà di Psicologia 1, Università di Roma "La Sapienza". E' impegnata come formatore in corsi di aggiornamento per psichiatri, psicologici, infermieri, assistenti sociali ed assistenti domiciliari delle ASL, del Terzo settore e dei Comuni sulle tematiche della tutela del minore

- adozione - affido eterofamiliare.

Paolo Morozzo della Rocca

E' professore ordinario presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino, dove insegna Istituzioni di Diritto Privato ed è altresì incaricato di Diritto dell'Immigrazione. E' coordinatore dei corsi di dottorato di ricerca in materie civilistiche "Persona e mercato", con sede amministrativa in Urbino. E' autore, oltre che di numerosi saggi scientifici nei diversi settori del diritto, delle seguenti monografie e curatele:*Responsabilità civile e minore età*, ed. UTET, *Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa*, in pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" ed. Giuffrè. *La riforma dell'adozione internazionale*. ed. UTET. *Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo*, ed. UTET. Con Paolo Cogniti, "*Immigrazione: profili normativi ed orientamenti giurisprudenziali"*, ed. UTET. *I diritti umani e la loro protezione nel diritto internazionale e nel diritto interno*, ed. La Scuola. *Immigrazione e cittadinanza, profili normativi ed orientamenti giurisprudenziali*, (a cura di) ed. UTET .

Andrea Pecoraro

Avvocato, si è specializzato in Diritti Umani e Diritto Europeo presso la SIOI, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale; esperto in Diritto Amministrativo, Diritto dell'Immigrazione e del Diritto d'Asilo, partecipa in qualità di formatore a master e corsi di specializzazione nell'ambito del Diritto Internazione Umanitario. Nel 2003 inizia ad occuparsi di rifugiati collaborando con il CIR, Consiglio Italiano per i Rifugiati, nel settore legale. Dal 2008 lavora con l'UNHCR, all'interno della sezione Protezione.

Lluis Francesco Peris Cancio

Assistente Sociale ed Educatore Professionale, ha conseguito anche la laurea in Sociologia e realizzato due dottorati di ricerca universitari, uno dei quali legato alle "migrazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo". Svolge attività lavorativa, come Assistente Sociale, presso l'Ufficio Minori - Dipartimento V - del Comune di Roma. Esperto della realtà degli immigrati, fa parte del Gruppo Integrato "Accoglienza e Tutela Minori Stranieri non Accompagnati". Ha partecipato a numerosi progetti Europei legati a programmi di inserimento sociale sempre in

favore delle persone immigrate. Attualmente è cultore della materia in "Metodologie e tecniche del Servizio Sociale", presso l'Università - La Sapienza – di Roma, Facoltà di Sociologia; ha avuto esperienze come docente per percorsi formativi nell'ambito del volontariato e presso il Ministero della Giustizia.

Vittoria Quondamatteo
Psicologa, Psicoterapeuta ad orientamento sistemico relazionale. Docente e tutor presso la scuola di Specializzazione Universitaria in Psicoterapia, Istituto di Psicologia Umanistica Esistenziale (IPUE). Responsabile e Direttore clinico delle strutture residenziali socio-asssistenziali per adolescenti dell'A.P.S. "Il Fiore del Deserto" di Roma. Membro del Gruppo Integrato di Gestione, Governo clinico della Rete " Servizi per l'emergenza Psichiatrica in Età evolutiva e Strutture Semiresidenziali terapeutico-riabilitative" di Roma. Supervisore clinico di équipe psico-educative e formatore-docente esperto in Psicologia clinica e in Disagio dell'età evolutiva e immigrazione.
Responsabile di progetti ed interventi psico-educativi per l'integrazione ed il reinserimento di soggetti svantaggiati.

Elena Spinelli
Ha sempre lavorato come Assistente Sociale, dal 1998, nell'ambito degli interventi in favore degli immigrati. E' docente di discipline professionali da molti anni alla Università "La Sapienza" di Roma, in particolare in "metodi e tecniche del servizio sociale" e "la valutazione nel servizio sociale". Ha condotto seminari di formazione e supervisione per assistenti sociali. Ha pubblicato numerosi articoli in riviste specializzate ed i volumi "Immigrazione e servizio sociale" nel 2005 e "Se il matto non sparisce" nel 1995.