

*Centro di Documentazione Europea del
Consiglio Nazionale delle Ricerche
Biblioteca Centrale “G. Marconi”*

PROGETTO 2009 DELLA RETE ITALIANA DEI CDE

La diversità culturale nel processo di integrazione europea



***MINORI NON ACCOMPAGNATI APPARTENENTI ALL’UNIONE
EUROPEA***

Roma, Aula Marconi del CNR, 23 Ottobre 2009



Scheda riepilogativa di sintesi

- **Titolo del progetto:** La diversità culturale nel processo di integrazione europea
- **Capofila del Progetto:** CDE Università degli Studi di Verona (coordinatore nazionale)
- **Promotore dell'iniziativa:** Centro di documentazione europea del CNR in collaborazione con il Dipartimento Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, Direzione Generale del Personale e della Formazione e la Rivista “MinoriGiustizia”
- **Titolo del seminario:** Giornata di Studio: *Minori non accompagnati appartenenti all' Unione Europea*
- **Sede dell'iniziativa:** Roma - Aula Marconi del Consiglio Nazionale delle Ricerche – P.le Aldo Moro, 7
- **Data dell'iniziativa:** 23 ottobre 2009
- **Destinatari dell'iniziativa:** studenti, dottorandi, docenti, avvocati e praticanti avvocati, ONG e personale delle realtà locali

Relazione sul seminario realizzato

Programma:

Giornata di Studio

Minori non accompagnati appartenenti all' Unione Europea

8.30 - Registrazione

9. 00 - Saluti istituzionali

Brunella Sebastiani (Direttrice Biblioteca Centrale del CNR ‘G.Marconi’)

Bruno Brattoli (Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile)

Ore 9.30- 13.30

I Sessione: Il diritto di residenza tra norme, procedure e prassi

(diritto al soggiorno, rimpatrio, art.18 etc.)

Chairman: **Luigi Fadiga** (già presidente della Sez. minori della Corte d’Appello di Roma e docente di Diritto Minorile alla LUMSA)

Interventi di:

Piercarlo Pazè (Direttore della Rivista Minori giustizia)

Presentazione del n. 3/2008 della rivista “Minori giustizia”

Corrado Bonifazi (Dirigente di Ricerca CNR – Istituto IRPPS)

I minori comunitari in Italia: dimensioni, caratteristiche e prospettive

Joseph Moyerson (Giudice onorario del Tribunale per i minorenni di Milano, Vicepresidente dell’Associazione Italiana dei Giudici per i Minorenni e per la Famiglia)

I minori comunitari vittime di tratta

Antonella Inverno (Coordinatrice Unità Legale “Save the Children” - Italia)

La tutela dei minori rumeni non accompagnati e l’Accordo bilaterale tra Italia e Romania

Ore 11.15-11.30 Coffee Break

Antonietta Picardi (Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni dell’Aquila)

Lo statuto giuridico del minore straniero in Italia

Lorenzo Mazzoni (Giudice del Tribunale Ordinario di Rovigo)

Minori o stranieri: leggi e istituzioni a confronto con una presenza scomoda

Giulia Perin (Avvocato del Foro di Padova e membro dell’Associazione per gli Studi giuridici sull’Immigrazione)

Minorì comunitari non accompagnati tra libera circolazione e bisogno di protezione

Interventi programmati:

Avv. Maria Giovanna Ruo; Avv. Francesca Romana Baldacci

13.30 -14.30 Pausa Pranzo

Ore 14-30 – 18.00

II Sessione : I diritti di cittadinanza

(competenze degli enti locali, problematiche di integrazione e assistenza, società civile, inserimento scolastico etc.)

Chairman: Claudio De Angelis (Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma)

Interventi di:

Rosalia Azzaro (Ricercatrice CNR – Istituto CERIS)

Il fondamento dei diritti umani tra identità e diversità

Monia Giovannetti (Coordinatrice scientifica del rapporto sui minori stranieri non accompagnati a cura dell' ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani)

Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia

Roberto De Angelis (Prof. di Sociologia delle Relazioni Interculturali - Università “La Sapienza” di Roma)

Città e ragazzi di strada

Serenella Pesarin (Direzione Generale per l’Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari)

Minorì non accompagnati: strategie nel circuito penale del Dipartimento della Giustizia Minorile

h.16,30-16,45 Coffee break

Paolo Ciani (Comunità di Sant’Egidio - Roma)

I minori Rom in cerca di status giuridico

Rosario Salamone (Dirigente Liceo Classico “Visconti” di Roma) **Minori erratici**

Cira Stefanelli (Direttore dell’Istituto di Formazione – Dipartimento Giustizia Minorile)

Prospettive per la formazione

Comitato scientifico

Luigi Barone

Luigi Fadiga

Paolo Morozzo della Rocca

Piercarlo Pazè

Comitato organizzativo

Luigi Barone

Luisa De Biagi

M. Adelaide Ranchino

Cira Stefanelli

Giovanni Volpe

Descrizione dell'iniziativa:

La giornata di studio del 23 ottobre 2009 si è inserisce nel quadro delle iniziative promosse dai Centri di Documentazione Europea, che quest'anno sono focalizzate sul tema della diversità culturale nel processo di integrazione europea.

L'iniziativa è stata organizzata con la collaborazione del Dipartimento Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, Direzione Generale del Personale e della Formazione e con la Rivista "MinoriGiustizia".

La sede che è stata scelta è quella del CNR dove il CDE svolge la sua attività, luogo vicino alla stazione e all'Università e facilmente raggiungibile, proprio per favorire la partecipazione del maggior numero di persone.

All'evento hanno partecipato più di 90 persone.

Il tema della giornata ha tratto spunto dalla presentazione del numero monografico della rivista *Minori Giustizia* (n.3/2008) - contenente i contributi più significativi del Convegno '*Minori stranieri o nuovi cittadini*' (Roma, Aula Magna del Tribunale per i Minorenni, 4 Maggio 2007) - ed è stato dedicato alla tutela dei diritti e alla protezione dei minori neo-comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale, con precisi riferimenti ai minori rumeni.

Il problema dei minorenni stranieri che entrano nel nostro paese senza la presenza di un adulto che ne abbia cura e che ne sia responsabile è emerso con caratteristiche preoccupanti sin dagli anni Novanta del secolo scorso, in concomitanza col fenomeno delle immigrazioni di extracomunitari spinti nel nostro Paese in cerca di migliori condizioni di vita.

Dieci anni ci dividono ormai dalla normativa con cui il Parlamento ed il governo dell'epoca cercarono di dare una risposta al problema, che nel frattempo ha acquistato caratteristiche sensibilmente diverse. La differenza maggiore è dovuta all'ampliamento dei confini dell'Unione, che ha interessato da ultimo anche Paesi europei da cui proviene una parte non indifferente di minori non accompagnati, ai quali pertanto la vecchia normativa degli anni 1998 e 1999 non è più applicabile.

Il tema del convegno ha rappresentato, pertanto, un'occasione per un'ipotesi di bilancio del recente accordo italo-rumeno relativo alla protezione dei minori non accompagnati o in difficoltà presenti sul nostro territorio e provenienti dalla Repubblica di Romania.

La prima parte della giornata ha avuto marcatamente un taglio giuridico ed i relatori hanno approfondito il tema del diritto di residenza, diritto al soggiorno, rimpatrio, art.18 etc.; la seconda

parte della giornata è stata incentrata sui temi delle politiche e delle pratiche di accoglienza e di integrazione da parte delle amministrazioni locali e delle organizzazioni senza fini di lucro.

Tra la prima e la seconda sessione è stato proiettato il video “*Stories on Human Rights*”.

L'evento ha, inoltre, offerto una preziosa opportunità per trarre spunti e orientamenti riguardanti la formazione del personale appartenente al Dipartimento Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia.

Grazie ad un accordo con il Consiglio Nazionale Forense la partecipazione all'evento ha avuto un riconoscimento di 6 crediti formativi per gli avvocati iscritti all'albo.

Il convegno è stato disponibile in diretta streaming sul sito del CNR ed è tutt'ora visibile all'indirizzo <http://media/src.cnr.it/Filmati.php?evento=87&scheda=>

Il successo della Giornata di studio è stato assicurato anche dall'intensa attività promozionale fatta dall'ufficio stampa del CNR che ha inviato comunicati stampa ad una mailing list dell'ente coinvolgendo docenti, ricercatori, dottorandi, assegnisti e studenti delle facoltà interessate, organi di stampa locale, università romane, nonché da un'ampia diffusione di manifesti.

E' stata raccolta un'accurata rassegna stampa della Giornata.

E' prevista la pubblicazione degli atti sia in formato cartaceo che in formato elettronico.

- Di seguito si allegano gli **Abstract** degli interventi dei relatori.

ABSTRACT

**I Sessione: Il diritto di residenza tra norme, procedure e prassi
(diritto di soggiorno, rimpatrio, art. 18 etc.)**

Piercarlo Pazè

Presentazione del n. 3/2008 della rivista Minorigiustizia

Abstract

I procedimenti per i minori stranieri occupano uno spazio ormai rilevante nei tribunali per i minorenni che hanno, come principali settori di attività ancora in ulteriore espansione, il trattamento dei minori stranieri e l'affidamento dei figli naturali.

La questione però non è solo della quantità del lavoro giudiziario. L'intervento giudiziario è centrale e decisivo per la vita di molti minori stranieri. Esso condiziona la loro aspirazione di realizzarsi e di costruirsi un futuro nella società italiana, quando il giudizio ha come oggetto direttamente la possibilità dei genitori di restare con il figlio in Italia, quando si arriva a condanne che potrebbero essere ostative alla concessione di permesso di soggiorno e quindi alla permanenza dopo il raggiungimento della maggiore età, quando il progetto sociale sostenuto dal provvedimento giudiziario è insufficiente per assicurare ad un ragazzo una crescita equilibrata.

Ma c'è un altro aspetto. In queste decisioni - a differenza delle altre - operano molti elementi soggettivi, sociali e politici, che ne influenzano il contenuto.

Il giudice inevitabilmente mette in gioco dei propri pre-giudizi, che sono quelli del contesto in cui vive e della sua cultura, della propria visione generale della realtà.

Egli inoltre trova diverse anime della legislazione che applica: la cultura liberale del nostro diritto, ispirata ai principi di libertà, fraternità e uguaglianza passati nella nostra Costituzione, cozza con le politiche contrarie all'immigrazione, che rendono difficile pensare e esercitare la fraternità verso lo straniero irregolare.

Nelle trattazioni dei casi entrano in crisi o in collisione anche i grandi principi che la cultura minorile ha elaborato nel secolo scorso, partendo dal riconoscimento dei bisogni dei minori per arrivare ad affermare i loro diritti: alla accoglienza si oppone il respingimento, alla integrazione si oppone la separatezza,e così via.

Nel contesto di queste antinomie operanti nel vissuto dei giudici e degli operatori, per sollecitare e aiutare una riflessione generale abbiamo affrontato negli ultimi dieci anni in vari fascicoli di *Minorigiustizia* la questione dei minori stranieri e, poi, di particolari gruppi come gli zingari.

Fra i fascicoli in tutto o in parte dedicati, ricordo alcuni titoli:

- i bambini stranieri dal rifiuto e dalla separatezza all'accoglienza e all'integrazione (1999/3);
 - la mediazione socioculturale per avvicinare, ascoltare e comprendere i ragazzi stranieri (2000/1);
 - i diritti umani dei minori stranieri (2002/3-4);
- fino all'ultimo fascicolo, quello che presentiamo oggi:

- i minori stranieri crescono in fretta: una sfida di impegno civile per dare futuro all'Italia che ha paura del futuro.

Il titolo di questo fascicolo capovolge la impostazione tradizionale: contro la fortezza Europa e la fortezza Italia che alzano le mura, i minori stranieri sono presentati come una risorsa essenziale del futuro della nostra società alla condizione che essa li accolga e li aiuti.

Inoltre, per rimuovere alla radice tutto ciò che può esserci di arbitrario nell'intervento sociale e giudiziario, si sceglie la prospettiva dei diritti. Vengono individuati come diritti principi i diritti del minore straniero alla famiglia e al ricongiungimento familiare, alla salute, a risposte reali ai bisogni educativi, alla formazione scolastica e professionale e alla sua qualità, alla protezione sociale, a crescere in una casa, a diventare regolare e a realizzare il proprio progetto di vita in Italia, a acquistare la cittadinanza italiana perché solo in quel momento un minore diventa effettivamente uguale ai suoi coetanei italiani, con parità potenziale di prospettive.

Piercarlo Pazè, nato a Torino il 4 maggio 1938, magistrato, ha svolto funzioni di giudice civile e penale, giudice per i minorenni, sostituto procuratore della Repubblica per i minorenni, giudice tutelare, consigliere pretore dirigente e, infine, procuratore della Repubblica per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta.

Come studioso di diritto si è occupato in particolare dei temi della imputabilità del minore, del processo penale minorile, degli interventi giudiziari civili per la protezione delle persone incapaci e dei minori, degli istituti della tutela e dell'amministrazione di sostegno, dell'adozione internazionale, della struttura della Commissione per le adozioni internazionali, del consenso informato del minore all'atto medico e dell'ascolto del minore, pubblicando i suoi contributi in vari libri e in riviste giuridiche di carattere nazionale. È stato inoltre relatore a convegni, seminari e incontri sui temi della tutela dell'infanzia e sulle problematiche delle relazioni familiari.

È stato presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia e dal 1990 dirige la rivista trimestrale "Minorigiustizia" promossa da tale Associazione e edita da FrancoAngeli.

Nel biennio 2006-2008 è stato consulente della Commissione parlamentare per l'infanzia e componente della Commissione costituita dal Ministro per le politiche della famiglia per lo studio e l'analisi della normativa delle relazioni giuridiche familiari e ha fatto parte del Gruppo centrale di progettazione e conduzione della formazione degli operatori che si occupano di adozione internazionale costituito presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

È attualmente componente, in qualità di esperto, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Corrado Bonifazi

I minori comunitari in Italia: dimensioni, caratteristiche e prospettive

Abstract

L'ingresso nell'Unione Europea, grazie al processo di allargamento, di importanti paesi di emigrazione impone un aggiornamento degli strumenti con cui si analizza e si interviene sulla realtà dell'immigrazione.

Questo è particolarmente urgente nei confronti dei minori, il cui inserimento nella società italiana costituisce il vero banco di prova della riuscita o meno del processo di integrazione.

La relazione, dopo aver inquadrato il fenomeno, analizza i dati a disposizione e valuta le possibilità di migliorare la nostra conoscenza di questo spaccato del fenomeno migratorio.

Corrado Bonifazi, demografo, è dirigente di ricerca del CNR presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS), dove è responsabile della commessa "Mobilità e territorio".

E' uno dei coordinatori del "Progetto Migrazioni" del Dipartimento Identità culturale del CNR. Si occupa, in particolare, di analisi dei movimenti migratori.

Joseph Moyersoen

I minori comunitari vittime di tratta

Abstract

Il trattamento prospettato dal legislatore italiano nei confronti dei minori stranieri in particolare non accompagnati - di etnia rom e non - provenienti da Paesi come la Romania e la Bulgaria, ha subito nell'ultimo decennio una forte evoluzione, accompagnata parallelamente da un costante e notevole incremento di minori sul territorio italiano provenienti da questi Paesi. Ciò per merito di una sempre maggiore facilità di passaggio delle frontiere, agevolata con la disposizione che ha introdotto l'esenzione di visto per i cittadini rumeni e bulgari che entravano nei Paesi UE per motivi di turismo: il Consiglio dell'UE prima ha iscritto con decorrenza dal 1° gennaio 2002 la Romania e la Bulgaria fra i Paesi terzi i cui cittadini erano esenti dall'obbligo del visto d'ingresso per entrare nello "spazio Schengen" per soggiorni di durata inferiore a 90 giorni, successivamente li ha ammessi a partire dal 1° gennaio 2007 fra gli Stati membri dell'UE.

Inoltre i cambiamenti sociali intensi che si sono verificati in questi Paesi, la situazione di crescente povertà e i rapporti di emarginazione delle minoranze rom hanno prodotto un notevole incremento dell'emigrazione da questi Paesi e del fenomeno specifico dell'emigrazione prodotta dalla tratta.

Accanto a questi tratti caratteristici del fenomeno migratorio generale, vi sono per la Romania fattori più specifici che riguardano i minori stranieri non accompagnati. In particolare la chiusura di numerosi istituti ed orfanotrofi e la conseguente dimissione dei ragazzi privi di famiglia che vi erano collocati non è stata affrontata dalle autorità locali con la predisposizione di forme alternative di accoglienza; questi ragazzi, che spesso avevano vissuto esperienze di grande deprivazione, sia morale che materiale, sono rimasti privi di punti di riferimento e conseguentemente sono stati facile oggetto di sfruttamento e reclutamento da parte della malavita.

Il poter beneficiare delle previsione contenute nell'art. 18 del decreto legislativo 286/1998, in particolare del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale grazie al sistema del cosiddetto "doppio binario" rimasto d'esempio a lungo tempo per molti altri Paesi europei sprovvisti di un analogo strumento, ha consentito a molti minori provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria una adeguata protezione. Tale articolo ha però perso la sua valenza rispetto ai minori provenienti dai Paesi neo-comunitari, non essendo più necessario per questi ultimi l'ottenimento del permesso di soggiorno per poter rimanere sul territorio italiano. Pertanto un'altra norma che era stata istituita parallelamente, ossia l'art.25-bis del regio decreto-legge 1404/1934, introdotto con la legge 269/98 e finalizzato a rafforzare la protezione dei minori attraverso un intervento tempestivo dell'autorità giudiziaria minorile (nomina di un curatore e ogni altro provvedimento utile all'assistenza, anche di carattere psicologico, al recupero e al reinserimento del minore) , ha assunto una valenza maggiore proprio rispetto ai minori vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale. Per contro va segnalato il concreto rischio che in un momento di crisi economica, i tagli alla spesa possano compromettere la prosecuzione dei numerosi interventi (oltre 900) attuati sul territorio in questi anni nei confronti di minori vittime di tratta.

Occorre infine citare la più recente legge 94/2009 conosciuta come "pacchetto sicurezza" fortemente incentrata sulla repressione di determinati comportamenti delittuosi. Se da un lato in generale il rischio e la paura degli stranieri irregolari di essere denunciati per il reato di

immigrazione clandestina sta generando un aumento della clandestinità dall'altro lato, attraverso l'articolo 12 commi 3-ter e 3-sexies, l'intervento repressivo rispetto agli autori di reati con minori vittime di tratta risulta più centrato.

Joseph Moyersoen è laureato dal 1993 in Giurisprudenza all'Università Statale di Milano e si è specializzato in diritti umani e diritto minorile. Ha svolto la funzione di vice Procuratore onorario (Pubblico ministero d'udienza) presso il Tribunale di Milano e svolge la funzione di giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Milano dal febbraio 2002. Dal 1995 al 2002 ha collaborato con il movimento internazionale *Terre des hommes* dove ha gestito e monitorato progetti di cooperazione allo sviluppo rivolti all'infanzia nei Paesi del Sud del mondo, in particolare sulla giustizia minorile. Dal 2002 al 2008 ha svolto attività consulenziale con l'Istituto degli Innocenti, in particolare coordinando il Segretariato della Rete Europea degli Osservatori Nazionali sull'Infanzia ChildONEurope (www.childoneurope.org) e progetti con gli enti locali su temi specifici quali i minori stranieri non accompagnati. Attualmente collabora come esperto esterno con la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, per il monitoraggio e la valutazione di progetti di cooperazione allo sviluppo in materia di giustizia minorile ed è docente in diversi Master di I e II livello e corsi di specializzazione sulle tematiche della giustizia minorile, della tratta e dello sfruttamento sessuale di minori nonché dei minori stranieri non accompagnati.

Dal novembre 2005 è Consigliere e dal dicembre 2008 Segretario generale dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF), dal novembre 2007 è Consigliere dell'International Association of Juvenile and Family Judges and Magistrates (IAYFJM).

Ha pubblicato vari articoli sulle tematiche sopra menzionate tra cui: "Efficacia Y evolución de las medidas impuestas a menores infractores", articolo pubblicato nel volume "Actas del II Symposium Internacional sobre Justicia Juvenil y del I Congreso Europeo sobre Programas de Cumplimiento de Medidas Judiciales para Menores", Tomo I, Universidad de Sevilla, Salamanca, 2008, pp. 507-530; "I minori vittime di tratta: un fenomeno senza frontiere", articolo pubblicato sulla Rivista Minorigiustizia, n. 3 / 2008, Franco Angeli, Milano, febbraio 2009; "I minori stranieri non accompagnati", articolo pubblicato sul collana "Quaderni e Documenti", n. 43, Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2007; "The launch of the European Forum on the Rights of the Child", articolo pubblicato nella Rivista The Chronicle, n. 3/2007, Associazione Internazionale dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, London, giugno 2007.

Dal 2006 recensisce sulla Rivista "MinoriGiustizia" e sul sito del Centro Audiovisivo e Mediatico sulla Rappresentazione dell'Infanzia e dell'Adolescenza CAMERA (www.camera.minori.it) film che trattano tematiche legate al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Antonella Inverno

La tutela dei minori rumeni non accompagnati e l'Accordo bilaterale tra Italia e Romania

Abstract

A partire dal 1° gennaio 2007, data di ingresso della Romania nella UE, 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. E' importante evidenziare che fino al 2006, il numero dei minori stranieri non accompagnati di nazionalità rumena costituiva la maggioranza del totale di quelli segnalati al Comitato stesso ed aveva registrato un considerevole e progressivo aumento.

Successivamente, nell'ottobre 2007, è stato istituito presso il Ministero dell'Interno un organismo di coordinamento inter-istituzionale, Organismo Centrale di Raccordo (OCR), che funge da raccordo per tutti gli enti interessati dalla gestione della presenza dei minori comunitari non accompagnati sul territorio nazionale. Tuttavia l'OCR inizia ad essere operativo solo in seguito alla firma dell'Accordo bilaterale tra Italia e Romania, avvenuta nel giugno 2008. Nel settembre 2008 infatti viene firmato il Decreto di nomina dei componenti. Nel gennaio 2009 l'OCR emana la sua prima Direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano.

L'intervento mira ad offrire un contributo per l'analisi della compatibilità dell'Accordo e della Direttiva con previsioni normative specifiche, derivanti da fonti internazionali, europee e nazionali. In particolare verranno sollevate argomentazioni relative alla legittimità costituzionale dell'Accordo, nonché perplessità su aspetti sostanziali e procedurali relativi alla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà sul territorio nazionale.

Le questioni maggiormente controverse riguardano la nomina del tutore, le indagini sociali in Romania, l'adozione del provvedimento di rimpatrio, i diritti del minore nelle more del rimpatrio, la fase del rientro del minore in Romania, la questione della banca dati e il rilevamento delle impronte digitali e l'accertamento dell'età.

Tali argomenti sono stati affrontati in un documento elaborato dall'Unità Legale di Save the Children Italia, con il contributo di Caritas Italiana e Unicef Italia, condiviso anche da Ecpat e Telefono Azzurro, e consegnato nel marzo 2009 ai rappresentanti dell'OCR.

Antonella Inverno, coordinatrice Unità Legale di Save the Children Italia. Da anni collabora con l'Associazione nell'ambito di progetti relativi alla tutela dei minori migranti. In particolare ha coordinato il progetto Orizzonti a colori (2005-2008), relativo ad interventi per la prevenzione della devianza e per il reinserimento sociale dei minori stranieri sottoposti a procedimento penale. Nell'ambito delle attività progettuali ha contribuito alla pubblicazione della ricerca "Opportunità e sfide per l'intervento sociale rivolto ai minori migranti", svolta in Italia e in Romania.

La redazione della newsletter "Diritti ai margini", l'assistenza legale diretta e on-line ai minori migranti e alle loro famiglie, la formazione e la ricerca su temi prettamente giuridici sono tra le attività più rilevanti dell'Unità Legale di Save the Children Italia.

Tutti i materiali citati sono disponibili sul sito www.savethechildren.it

Ha partecipato in qualità di relatrice o docente a diversi master universitari, seminari di approfondimento e convegni sul tema della migrazione, tra i quali di particolare interesse per il tema della giornata di studi odierna: *Minori stranieri non accompagnati e minori comunitari* organizzato dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2 maggio 2007) e *Minori neo-comunitari: più vicini o più lontani?* Organizzato dall'OIM e dalla Cooperazione Italiana (1[^] febbraio 2007).

Tra le pubblicazioni, la più rilevante in tema di minori rumeni è *Faccio solo l'attivo!*, documentario presentato in una giornata di studio sulla prostituzione minorile maschile a Roma, nell'ambito del progetto Solidea (2002-2006) promosso e realizzato dall'associazione Casa dei Diritti Sociali-Focus.

Antonietta Picardi

Lo statuto giuridico del minore straniero in Italia

Abstract

All'esito dell'ingresso della l. 94/2009 le innovazioni introdotte sembra abbiano interessato anche il minore: molte norme sono state oggetto di contestazione anche ai minori in molte procure della Repubblica minorili. Mi riferisco in particolare all'art. 10-bis, introdotto da detta legge al T.U, sull'immigrazione. Il coro di voci levatosi a tutela dei maggiorenni migranti non può che richiamarsi in questa sede anche per i loro minori.

Appare opportuno, perciò, valutare globalmente i diritti fondamentali dell'individuo (non cittadino), e far riferimento ai minori, dimentichi di nuove discriminazioni nei confronti dei soggetti deboli: tra loro, in particolare, i minori migranti.

È perciò percepita l'esigenza di rendere concreto l'interesse al benessere contenuto nel *développement physique, mental, spirituelle, moral ou social* che trasposto nel linguaggio giuridico, deve contenere un elenco specifico dei diritti del minore.

L'individuazione dei singoli diritti, però, non basta, vi è, infatti, chi afferma che non è sufficiente individuare i singoli diritti; nella Carta di Nizza è «solo compilato l'elenco dei diritti...consegnato ad una solenne dichiarazione». La loro ennesima proclamazione non ne comporta un'effettiva tutela, né le libertà in esso elencate diventano reali, «tanto più in un ordinamento giuridico quale quello comunitario, storicamente più attento alle ragioni dei mercati e del libero commercio, che non a quelle dei diritti». La necessità di continuare ad indicare “principi”, anziché stabilire “diritti”, nasce dall'esigenza di autonomia degli Stati contraenti di attuare i “consigli” dati nella Carta.

In questo contesto, l'evocato *l'intérêt au bien être* del minore viene declinato come pura difesa dalla minaccia, ma anche quale promozione di una soggettività piena.

Appare necessario, perciò, affrontare l'impatto che le nuove riforme possano essere interpretate senza che i diritti dei minori siano lesi.

La tutela del minore straniero dovrebbe essere un baluardo per tutti gli uffici minorili

Antonietta Picardi si laurea in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Urbino il 21 giugno 1990; Entra in magistratura il 23 giugno 1993.

Nell'ottobre 1994 assume le funzioni di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata, ove faceva parte di un pool sui reati commessi da maggiorenni nei confronti di minori;

Nell'ottobre 1999 assume le attuali funzioni di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di L'Aquila;

- È componente del comitato di redazione della rivista Minorigiustizia;
- Ha partecipato a numerosi seminari presso l'università degli studi di L'Aquila, corso di specializzazione in scienze sociali (sulla messa alla prova e sui reati di abuso nei confronti dei minori);
- Ha partecipato nel 2003 ad una tavola rotonda coordinata dalla prof.ssa Daniela Pajardi, ad Urbino, sul bullismo;

- Dal 2004 è docente al corso di specializzazione di psicologia giuridica presso l’Università degli studi di Urbino;
- Ha partecipato a numerosi dibattiti in Abruzzo sulla violenza sui minori ed in particolare sul ruolo del p.m.m.;
- Nel settembre 2007 ha partecipato ad un corso presso il Centro Studi di Scerne di Pineto in collaborazione con l’Università Pontificia Auxilium sul minore straniero e le tecniche di intervento e tutela;
- Nel marzo 2008 ha partecipato al corso di formazione tenutosi dalla società F.I.A.B.E. che collabora con il SIPSIA di Roma sul minore autore di reato e sulla valutazione della sua “capacità” ai sensi dell’art. 9 d.p.r. 448/88; esperienza ripetuta il 30 gennaio 2009;
- Il 27 settembre 2008 ha partecipato ad un corso di formazione per avvocati, organizzato dal centro Studi di Scerne di Pineto in collaborazione con l’Università Pontificia Auxilium, sul ruolo del difensore di ufficio nel processo penale minorile;
- Dal 2007 partecipa ai corsi di formazione coordinati dalla Camera minorile dell’avvocatura distrettuale d’Abruzzo;
- Nell’ottobre del 2008 ha partecipato ad una giornata di studi sulla devianza giovanile organizzata dalla prof. Scardaccione, presso l’Università degli studi di Chieti, in occasione del conferimento della Laurea honoris causa al prof. Corrado.
- Il 27 marzo 2009 sarà coordinatore dei lavori della giornata di studio organizzata dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Teramo e dalla Camera Minorile D’Abruzzo sull’ascolto del minore che vedrà relatori la dr.ssa Nunzia D’Elia, il dr. Marco Patarnello, l’ avv. Luca Muglia e da dr.ssa Monia Vagni – psicologa;
- Dal 2009 collabora ad un corso di specializzazione per avvocati e psicologi organizzato dalla Scuola di specializzazione di Psicologia Giuridica dell’Università degli studi di Urbino, sull’abuso
- Avrebbe dovuto collaborare da quest’anno con l’Università degli studi di L’Aquila che sta organizzando un Master (rivolto agli appartenenti alle Forze dell’ordine, agli ingegneri ed ai neo-laureati) sulle indagini preliminari ed in particolare sulle nuove tecniche di indagine biometriche; il corso non è partito a causa del noto sisma che ha colpito il capoluogo.
- Il 26 settembre 2009 ha partecipato ad un corso di formazione per avvocati, organizzato dal centro Studi di Scerne di Pineto in collaborazione con l’Università Pontificia Auxilium, sul ruolo del difensore di ufficio nel processo penale minorile;
- Ha pubblicato nel 2004, sulla rivista *Familia*, un articolo dal titolo “Integrità del minore, integrità delle frontiere”;
- Ha pubblicato diversi articoli su *Minorigiustizia* (Welfare del minore straniero; Il pubblico ministero minorile e le ispezioni, nonché sintetici commenti alla giurisprudenza minorile e del diritto di famiglia);
- Ha pubblicato (n. 3 del 2008) un articolo sulla rivista prima citata sul “Diritto di cittadinanza del minore straniero”

Nel 2008 è stato pubblicato il volume “Minore famiglia, persona. Quale giudice?”, curato dalla stessa, nonché un volume della rivista sul processo civile minorile e le sue evoluzioni.

È stata coordinatore scientifico del Convegno tenutosi a L'Aquila il 13 maggio 2005 "Il minore nelle nuove famiglie. Tecniche di tutela e prospettive di emancipazione", che ha visto ospiti relatori di chiara fama nazionale a livello accademico e giudiziario.

E' coordinatore scientifico, insieme all'avv. Lettere Presidente delle Camere minorili d'Abruzzo, del Convegno che si terrà a L'Aquila il 30 ottobre 2009 "Il maltrattamento nelle relazioni familiari", che vedrà ospiti illustri sia a livello accademico che giudiziario, organizzato dalle Camere Minorili e dall'Associazione Nazionale Magistrati per la famiglia ed i minori.

Lorenzo Miazzi

Minori o stranieri: leggi e istituzioni a confronto con una presenza scomoda

Abstract

Contenuto dell'intervento è una riflessione sul modo in cui, in questi venti anni che ci separano dall'inizio del fenomeno migratorio, è cambiata la percezione della presenza ed è cambiato l'approccio nei confronti del minore straniero, prima solo extracomunitario poi anche comunitario.

Non vi è dubbio che la questione degli immigrati in Italia sia stata posta politicamente come un problema più di ordine pubblico che economico; e sentita dall'opinione pubblica più sotto il profilo dell'allarme sociale che dell'accoglienza. I bambini ed adolescenti stranieri in Italia hanno avuto un ruolo rilevante nelle modalità di presentazione, da parte della stampa e dei partiti politici, della questione migratoria: oscillando, nella percezione dell'opinione pubblica, fra lo stereotipo del bambino (personaggio positivo, buono, da proteggere e aiutare) e quello dello straniero (personaggio di cui diffidare, violento, spesso delinquente).

Altrettanto è avvenuto nella legislazione e nella giurisprudenza, in bilico fra la costruzione di uno statuto speciale del minore straniero immigrato (in particolare del minore non accompagnato) più favorevole e ampiamente derogatorio rispetto a quello degli adulti; e la prevalenza delle esigenze del controllo delle frontiere e delle istanze sicuritarie, che non tollerano eccezioni quando si deve indurre la legislazione sull'immigrazione coinvolgendo se occorre anche settori considerati marginali o irrilevanti. E' un esempio di questa dinamica la recente emersione nella pubblica opinione come figura pericolosa dello "straniero comunitario", sino ad ora del tutto ignorata, che ha portato in breve a modificarne lo statuto, anche per quanto riguarda i minori.

Un importante aspetto collaterale di queste diverse ed opposte visioni riguarda la competenza ad emettere provvedimenti sui minori non accompagnati. Dal sistema generale delle norme in materia di protezione dei minori, ricavabile dalla costituzione, dalle fonti internazionali e nazionali, appare emergere un quadro che attribuirebbe esclusivamente all'Autorità giudiziaria minorile la competenza sul trattamento del minore straniero non accompagnato e sulle soluzioni più opportune da adottare nei suoi confronti, nel senso del rimpatrio ovvero della sua permanenza in Italia. Questa ricostruzione è stata però messa in discussione da nuovi strumenti normativi, alcuni di dubbia legittimità costituzionale, finalizzati a trasferire tale competenza all'autorità amministrativa, qualificando (o se si vuole, degradando) come interessi legittimi i diritti soggettivi dei minori. La dialettica al riguardo è tuttora viva, in quanto provvedimenti legislativi, giurisprudenziali e della Corte Costituzionale spostano ancora oggi di frequente i confini della giurisdizione.

L'intervento ripercorre perciò il contenuto e soprattutto le diverse filosofie che hanno ispirato i numerosi interventi legislativi (ma anche quelli della Corte Costituzionale) degli ultimi quindici anni in materia di minori stranieri, per chiedersi quale sia oggi la concezione prevalente, nella società e nel pensiero del legislatore; e per interrogarsi sulla coerenze di sistema e sulla compatibilità costituzionale della condizione attuale del minore straniero.

Lorenzo Miazzi Magistrato dal 1989, sino al 1995 sostituto procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, poi giudice civile (compreso settore famiglia) a Rovigo, dal 2000 giudice penale ad Adria. E' stato applicato per oltre un anno alla Corte d'appello di Venezia ove ho fatto parte anche della Sezione Minori.

Ha scritto numerosi articoli per varie riviste sul tema della devianza minorile, dei diritti del minore, della condizione giuridica degli stranieri, del diritto penale dell'immigrazione, degli interventi dell'autorità giudiziaria. E' responsabile del Settore Minori della rivista "Diritto, immigrazione e cittadinanza"; membro della redazione di MINORIgiustizia; ha rivestito e rivesto cariche nell'Associazione nazionale magistrati del distretto di Venezia.

E' stato incaricato di tenere relazioni a 8 incontri di studi organizzati dal C.S.M. e a vari seminari e corsi per magistrati, avvocati, giudici onorari, in particolare nelle materie del diritto minorile e del diritto degli stranieri. E' stato incaricato dal 2002 di docenze nella Scuola di Specializzazione per le professioni legali di Padova, Venezia, Trieste e Ferrara e di altre scuole di specializzazione per laureati in giurisprudenza.

Ha partecipato inoltre come docente e relatore a vari corsi di formazione in materia penale, civile e minorile, per addetti ai servizi sociali, per forze dell'ordine, per operatori di comunità e per personale scolastico.

Giulia Perin

"I minori comunitari non accompagnati tra libera circolazione e bisogno di protezione"

Abstract

Nel nostro ordinamento l' emergere del fenomeno dei minori comunitari non accompagnati è coincisa con l' ingresso di Romania e Bulgaria nell' Unione europea il 1° gennaio 2007 e con l' automatica trasformazione di un numero consistente di "minorì stranieri non accompagnati" presenti – o successivamente arrivati – in Italia in "minorì comunitari non accompagnati" che ne è seguita.

Come è noto, la condizione giuridica dei cittadini comunitari è infinitamente più favorevole di quella dei cittadini extracomunitari: è sufficiente al cittadino comunitario reperire un' occupazione sul territorio nazionale per godere del diritto al soggiorno e del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Tuttavia, il diritto comunitario non riconosce ancora un diritto al soggiorno condizionato al solo possesso della cittadinanza europea. Dopo i primi tre mesi di permanenza sul territorio, il diritto al soggiorno dei cittadini dell' Unione è condizionato o allo svolgimento di un lavoro o alla disponibilità di risorse finanziarie ovvero alla condizione di familiare che si ricongiunge o accompagna un cittadino comunitario che integri le condizioni sopra indicate. A tali regole non sfugge neppure il minore comunitario, il quale, tra l' altro, rispetto all' adulto, si scontra con ulteriori restrizioni, non potendo accedere al mercato del lavoro se non dimostra di integrare le condizioni che regolano il lavoro dei minorenni nello Stato che lo ospita.

Tali limitazioni hanno fatto sì che per lungo tempo la protezione dei minori comunitari non accompagnati sia apparsa ancora più difficile di quella dei minori extracomunitari, dal momento che né il d.lgs. n. 30/2007, relativo ai cittadini comunitari, né il d.lgs. n. 286/2008 si occupava di loro. Qualche soluzione è poi stata trovata; tuttavia, a distanza di quasi tre anni dall' emergere del fenomeno dei minori comunitari non accompagnati, i nodi da sciogliere rimangono numerosissimi. Tra di essi alcune questioni sembrano porsi con particolare urgenza all' attenzione degli interpreti.

Quali strumenti possono contribuire ad evitare il gravissimo fenomeno dell' invisibilità di questi minori? L' intervento del Governo italiano in materia di minori comunitari non accompagnati e, in particolare, l' Accordo bilaterale sottoscritto tra Italia e Romania nel 2008 va in questa direzione? E ancora, se fino ad oggi si è cercato di – e in parte riuscito ad – associare lo Stato agli enti locali nella tutela dei minori stranieri non accompagnati, è possibile pensare ad un coinvolgimento della Comunità europea in materia, ora che il bisogno di protezione è reso evidente dalla mobilità intra-comunitaria di minori cittadini dell' Unione?

Nell' intervento si cercherà di svolgere una riflessione su ciascuna di tali questioni.

Giulia Perin Avvocato del Foro di Padova specializzata in Diritto dell' Immigrazione e del Lavoro. Ha conseguito il dottorato di ricerca in libertà fondamentali nel diritto amministrativo e costituzionale comparato e comunitario con una tesi sul principio di egualianza e gli stranieri. Collabora alla sezione "Minori" della Rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.

Membro dell' Associazione per gli Studi giuridici sull' Immigrazione

Rosalia Azzaro

Il fondamento dei diritti umani tra identità e diversità

Intervento

Questo intervento di carattere speculativo, che si propone di chiarire e mettere in relazione concetti di base, considerati spesso in modo superficiale e sconnesso, è forse utile a due cose: a favorire una consapevolezza più diffusa, riguardo all'accoglienza di minori con identità diverse ma diritti comuni; ad avvalorare scelte giuste nel trattamento dei minori stessi.

In teoria tutti riconoscono che “i diritti umani sono divenuti il punto di riferimento di un ethos universale condiviso, almeno a livello di aspirazione, dalla maggior parte dell'umanità” (Benedetto XVI, 2009).

Ma troppi impegni internazionali sui diritti umani, per quanto solenni, trovano pochissima eco nella realtà di coloro che hanno fame e paura, troppe norme universalmente riconosciute e accettate sul piano formale, sono ignorate nei fatti (L. Arbour, 2008)

Dobbiamo dunque chiederci su che base possono contare i diritti umani, che fondamento hanno.

Il riconoscimento dell'eguale dignità dell'essere uomo, dal 1948 significa in concreto due cose: che ognuno è uguale di fronte alla legge e che l'ordinamento giuridico non vale se è a danno dell'uomo:

costituisce la “chiave di volta”, su cui si basa il rapporto tra etica e diritto specialmente a livello internazionale (Bompiani et al., 2001).

Dare forma legale ad una convivenza pacifica tra popoli diversi, sul fondamento di questi contenuti universali chiamati “diritti umani”, è stato ritenuto possibile semplicemente perché necessario.

Ugualmente oggi si tratta di dare forma legale ad una compresenza di persone di identità nazionali non solo diverse ma sfuggenti: per l'Europa si prospetta uno sforzo ciclopico e di lungo termine, simile a quello che dovette affrontare dopo la scoperta delle Americhe.

Come si sa, in epoca moderna il primato della morale sulla politica è stato teorizzato da Kant, che nel breve trattato *Per la pace perpetua*, afferma che il politico non può perseguire il diritto calpestando la dignità della persona umana, attraverso la guerra: le persone, esseri ragionevoli e morali, non devono mai divenire mai un “mezzo” per scopi altrui. Egli ha inoltre affermato che le differenze tra popoli diversi costituiscono una garanzia intrinseca contro l'affermazione di un unico potere, una “monarchia universale”, che avrebbe inevitabilmente la forma del dispotismo. Le diversità stanno a segnalare, secondo Kant, che la “differenza è fonte di libertà. Queste indicazioni risultano ancora oggi preziose per noi.

“Uniti nella diversità” è il motto della Costituzione Europea (art.8). Questo strumento costituzionale (nel Preambolo Parte 2^a comma 3^o Carta dei diritti fondamentali) “pone la persona al centro” dell’azione dell’Unione Europea, costituisce un grande risultato storico-sociale- ed un’importante tappa nel processo d’integrazione dell’Europa.

Ma come si è detto questa base vastissima di riconoscimento del diritto di ogni uomo a essere rispettato come tale, che risale a sessant’anni fa, è anche molto fragile. “Oggi, in Europa, non esiste una base chiara di diritti umani, ma una lotta intensa sulla loro interpretazione e spesso una

grande discrepanza fra ciò che uno Stato proclama nelle conferenze internazionali ufficiali e la sua politica interna. (Haaland Matlary, 2008).

Appare allora evidente, che per arrivare sul piano della realtà occorre andare oltre il dato storico e riandare al fondamento ideale e logico, dei diritti umani: ad un ordine condiviso ma oggettivo di valori, non artificiale ma naturale, che guida la volontà politica effettiva dei vari Paesi.

Secondo alcuni questa possibilità in se stessa costituisce un inammissibile attentato al pluralismo di posizioni diverse, anche se non si realizzasse di fatto per un'imposizione esterna, ma di diritto, per un'esigenza di logica interna alla comune umanità.

Ma quel che insegna la logica però vale anche nel caso dell'etica: assolutizzare l'alterità negando la vicinanza tra varie posizioni, significa distruggerla, perché si perde il contatto con la realtà di riferimento, l'unica che rende possibile appunto il riconoscimento della diversità.

Questa realtà, pietra di paragone comune che garantisce la diversità tra gli esseri umani, è costituita da un semplice dato di fatto: la presenza nella natura umana della dimensione morale come fondamento della dignità, libertà e responsabilità, dell'uomo. Tale dimensione è intrinseca alla natura umana, non tanto come natura fisica quanto come natura intelligente, in quanto cioè gode della "luce della ragione".

I processi di Norimberga hanno stabilito che è sbagliato ubbidire a tali ordini e che esiste, di fatto, una "legge superiore", una legge naturale se vogliamo, che non solo proibisce l'ottemperanza a quegli ordini, ma la considera anche un crimine. Sulla scia di questa conclusione rivoluzionaria negli affari internazionali, una decisione senza precedenti nella storia da parte di un tribunale, è sorto un movimento per specificare le implicazioni di tale "legge naturale" per l'essere umano. Solo tre anni più tardi, ciò ha prodotto la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, un insieme sopranazionale di diritti innati e inalienabili per ogni essere umano. È evidente che la dichiarazione dei diritti dell'uomo ha costituito un "modello comune a tutti i membri della famiglia umana" come afferma il preambolo, e non qualcosa che può essere cambiato a piacimento dagli agenti politici. Tuttavia, oggi in Europa sta accadendo proprio questo.

Bisogna dunque riandare a questo "modello comune", basato sulla legge insita nella natura dell'uomo: un filone secolare del pensiero occidentale che è culminato nell'800 italiano nel pensiero di Antonio Rosmini, per il quale l'essenza del diritto consiste in un'attività personale: la persona stessa è il "diritto umano sussistente" (Rosmini, 1967). Dunque "l'ordine etico e politico che governa i rapporti fra le persone ha e deve avere origine nella struttura stessa dell'essere dell'uomo"¹

In conseguenza delle argomentazioni addotte, nel caso del trattamento da riservare ai minori non accompagnati, possono valere per esempio i seguenti criteri:

il prevalente interesse della comune identità umana, che è alla base dei diritti, sulla specifica identità nazionale;

l'attenzione all'identità di una personalità in evoluzione, non ancora definita: che da una parte desiderosa di conservare quelle radici che sono a quell'età tutto il proprio mondo; d'altra parte questa identità personale in evoluzione è aperta, anche per la curiosità tipica della giovane età, all'incontro con altre identità culturali;

il sostegno formativo dovuto allo sviluppo di tale identità personale, il che a nostro avviso significa non tanto esporre regole quanto prospettare un chiaro ordine di valori di riferimento, da

¹ Allocuzione di S. S. Benedetto XVI ai partecipanti all'Assemblea Plenaria della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali: *I diritti umani hanno bisogno di una solida base etica e giuridica*; Osservatore Romano, 4-5 maggio 2009.

assimilare al proprio; una proposta quindi non paternalistica ma educativa, che riconosce potenzialità personali al minore da “educare” e non solo capacità giuridiche da riconoscere o meno;

il diritto ad un maggiore sostegno psicologico in quanto soggetto debole (si potrebbe dire “disabile” nel senso di “privo di forza”), estraniato dalla propria realtà di riferimento e catapultato in una estranea, che egli spesso rifiuta rinchiudendosi in se stesso o affronta assumendo atteggiamenti non consoni alla propria età;

il diritto ad una sistemazione adeguata alla propria situazione di minore, tra l’altro non responsabile della propria situazione (per es. case-famiglia e non centri di accoglienza, anche in attesa della identificazione della famiglia d’origine);

il diritto all’istruzione, sebbene in condizioni di difficoltà e precarietà.

Rosalia Azzaro, ricercatrice dell’Istituto CERIS del CNR, esperta di etica nel complesso rapporto tra cultura scientifica e umanistica, società e istituzioni.

Monia Giovannetti

Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia

Abstract

L'arrivo di minori stranieri soli sui nostri territori non è un fenomeno nuovo, ma la questione della loro *accoglienza* e della loro *protezione* si pone oggi in modo determinante a causa dell'aumento del numero di minori, della pressione sui dispositivi d'accoglienza e di protezione, e a causa dei pericoli ai quali i minori stessi sono esposti se non immediatamente presi in carico dai servizi.

I governi locali, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, si sono trovati in questi ultimi anni a gestire una realtà complessa, che ha richiesto grossi investimenti in termini di risorse (dal punto di vista economico, sociali ed operativo), e al ripensamento del proprio sistema di *welfare*. Il tutto, *in un quadro normativo, complicato ed ambiguo* dove la coesistenza di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, hanno dato luogo a enormi difficoltà di orientamento e alle più disparate prassi giudiziarie². Inoltre, la complessità della condizione dei minori stranieri non accompagnati è determinata dal loro *status*, che li situa *all'incrocio di appartenenze giuridiche multiple*: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende articolato e problematico il rapporto e la relazione fra i diversi rami del diritto. Così come la loro protezione richiedendo, allo stesso tempo, l'intervento di parti "multiple" (giuridiche, amministrative e sociali) e la "moltiplicazione" dei partecipanti al percorso d'integrazione del minore, spesso, non garantisce una presa in carico efficace.

Ma i dati relativi all'indagine nazionale Anci sugli interventi attivati dai servizi sociali nell'ultimo triennio (che ha coinvolto quasi il 70% dei comuni italiani)³, e l'analisi delle diverse prassi d'accoglienza consolidate in questi anni a livello territoriale⁴ hanno, inoltre, messo in luce che la presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza, per la *forte eterogeneità delle politiche sociali* e socio-educative, per *l'assenza di un unico modello sociale di riferimento* e per la *ricaduta differenziata a livello locale del fenomeno* stesso.

Dunque, se da un lato uno dei problemi più ricorrenti presente nel nostro ordinamento e nel sapere sociale, fa capo *all'incertezza normativa*, dall'altro, la presa in carico di questi minori da parte dei servizi pare estremamente condizionato *dall'assenza di procedure standardizzate a livello nazionale*, la mancanza di un adeguato raccordo interistituzionale e la mancanza di strumenti e risorse sufficienti per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi, hanno dato vita ad un

² G. Turri, "I bambini stranieri non accompagnati", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1999, n. 3.

³ L'attività di rilevazione promossa dall'Anci, rivolta a tutti gli 8.101 Comuni italiani, iniziata in aprile 2007 e terminata in ottobre, ci ha portato all'acquisizione di 5.328 questionari, pari al 66% del totale dei Comuni Italiani. Si veda M. Giovannetti, *Minorì stranieri non accompagnati - Secondo Rapporto Anci 2007*, Dipartimento Immigrazione Anci, 2008.

⁴ A questo fine sono stati raccolti materiali, dossier, ricerche, relazioni dei servizi sociali, nonché documenti relativi ad esperienze di coordinamento nazionale tra le varie città. Si veda M. Giovannetti *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in "Minori e giustizia", 3, 2008; M. Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, 2008.

sistema di tutela territorialmente eterogeneo. Ogni realtà, ha difatti sviluppato prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati e concretizzato politiche sociali differenziate nell'ambito dell'*accoglienza e dell'integrazione* che hanno consolidato, seppur in misura diversa, *il modello di welfare mix italiano*⁵. Inoltre, in alcune realtà, la difficoltà di governo del fenomeno ha comportato non solo “aggiustamenti strutturali” al *welfare* locale, ma anche la “revisione” di alcuni basilari principi a salvaguardia dell’interesse del minore: ad esempio, l’immediata nomina di un tutore diventa secondaria quando si considera il minore straniero non accompagnati come minori in stato di abbandono.

Il secondo rapporto ANCI sui minori stranieri non accompagnati, relativo al triennio 2004-2006 descrive un aumento del 19% della presenza di tali minori sul territorio dei Comuni presi in esame rispetto al triennio precedente, restituendoci un’istantanea che quantifica in 7870 i minori presenti nell’ultimo anno preso in considerazione.

Per ciascuno di essi i Comuni dichiarano di aver attivato interventi di presa in carico (collocamento in luogo sicuro, attività di orientamento, attivazione di reti locali di sostegno, ecc.), che proseguono nella maggior parte dei casi fino alla maggiore età con interventi di seconda accoglienza (3515 sono i minori accolti in strutture di seconda accoglienza nel 2006, il 45% del totale).

Rivelatore delle criticità dei percorsi di protezione è il dato sulle fughe dei minori dalle strutture di prima e seconda accoglienza: nel 2006 il 62% dei minori collocati in prima accoglienza si è reso irreperibile; da rilevare il decremento di tale percentuale nel caso dei minori entrati in seconda accoglienza (dato incoraggiante sull’efficacia dei percorsi di medio-lungo periodo, supportati ovviamente da una buona capacità di “aggancio” dei minori e da servizi di pronta accoglienza in grado di indirizzare il minore verso una concreta integrazione).

Ancora, tra i passaggi critici della protezione vi è sicuramente l’aspetto legato al titolo di soggiorno: al 31.12.2006 su 3515 minori in seconda accoglienza il 59,3% non risulta in possesso di alcuna tipologia di permesso di soggiorno, con forti discrasie territoriali che rilevano il diverso trattamento sul piano delle procedure di regolarizzazione dei minori.

Se il panorama di riferimento risulta dunque variegato, esso offre anche alcune chiavi di lettura utili per definire linee di intervento concrete che permettano di migliorare la protezione dei minori sostenendo i Comuni nei difficili e onerosi percorsi di presa in carico dei minori. In particolare, appare chiaro come sia necessario rafforzare il lavoro di “aggancio” dei minori attraverso il sostegno, il rafforzamento e l’ampliamento dei servizi di pronta accoglienza per aumentare la tutela nei loro confronti.

Dall’analisi sulle relazioni tra i soggetti deputati alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati emerge inoltre la necessità di rafforzare e formalizzare i rapporti inter-istituzionali tra i soggetti medesimi, così come quella di garantire agli enti locali congrue risorse economiche da destinare agli interventi nonché l’adeguamento in termini di strutture, ovvero l’incremento del numero dei posti disponibili destinati all’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Facendosi interprete delle esigenze dei Comuni, l’ANCI ha da tempo sollecitato un intervento *nazionale* a sostegno dei complessi percorsi di presa in carico intrapresi dagli enti locali; una prima, significativa risposta alle istanze dei Comuni e di ANCI è rappresentata dalle risorse

⁵ Nell’ambito dell’accoglienza dei minori non accompagnati un ruolo enorme è svolto dal privato sociale, il quale gestisce, quasi sempre in convenzione con il pubblico, più dell’80% dei posti disponibili deputati all’accoglienza dei minori soli. Così come anche nell’ambito delle politiche sociali rivolte all’integrazione del minore, i servizi attivano percorsi formativi e lavorativi in collaborazione con i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio.

economiche stanziate dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali attraverso il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati 2007. Su tale base l'ANCI, con il sostegno del medesimo Ministero, ha attivato il **"Programma nazionale di protezione dei minori Stranieri non accompagnati"**, volto a sperimentare un sistema nazionale, decentrato e in rete, di presa in carico dei minori, con particolare riguardo alla fase di pronta accoglienza.

Un sistema di accoglienza⁶ coordinato e diffuso sull'intero territorio nazionale basato, su una *rete di città* che mettono a disposizione del progetto le risorse di accoglienza presenti sul proprio territorio e sottoscrivono un *protocollo comune di standard e procedure condivise* per quanto riguarda *l'identificazione, l'accoglienza e l'integrazione* e condividono il sapere attraverso il trasferimento delle buone prassi già consolidate.

Il Programma punta ad accrescere la tutela dei minori stranieri inquadrando il fenomeno in una prospettiva nazionale, nell'ottica di una positiva collaborazione e condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali, secondo un modello di collaborazione già sperimentato con successo in altri settori delle politiche sociali (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), avvalendosi a tal fine di un organo di coordinamento tecnico centrale a servizio degli enti locali così come di una banca dati informatizzata che assicuri il costante monitoraggio degli interventi.

In particolare, il Programma intende attivare attraverso i Comuni una rete di servizi che garantiscano ai minori interventi in pronta accoglienza della durata massima di dieci settimane, tra cui: il collocamento in luogo sicuro, l'assistenza socio psicologica, la segnalazione agli uffici della Giustizia Minorile ai fini dell'immediata apertura della tutela, l'avvio delle procedure relative al permesso di soggiorno; tutti gli interventi dovranno essere supportati da un efficace utilizzo della mediazione culturale come strumento essenziale nella relazione con il minore. Per meglio calibrare gli interventi nei confronti dei minori saranno inoltre rilevate le procedure utilizzate per l'accertamento dell'età e per l'identificazione del minore, e favorita una positiva integrazione tra tali modalità e le informazioni che gli operatori raccoglieranno nei diversi colloqui con il minore grazie ad un approccio che vede nel mediatore culturale la figura chiave di tale intervento.

La rete dei Comuni, costituita attraverso un bando pubblico rivolto agli enti locali e alle loro forme associative, è composta da 26 enti locali distribuiti su quattordici regioni dell'intero territorio nazionale che garantiranno oltre 400 posti su cui si alterneranno i minori stranieri non accompagnati in pronta accoglienza.

Monia Giovannetti coordinatrice scientifica del Rapporto Anci sui minori stranieri non accompagnati, collabora con la cattedra di Criminologia presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna e svolge da anni attività di ricerca e consulenza su tematiche migratorie, esclusione sociale, sicurezza urbana e devianza. E' autrice di ricerche e pubblicazioni su questi temi, ed in particolare sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati: *I nuovi sciuscià*, Donzelli, 2002; *Tra cittadinanza ed esclusione: una ricerca tra i minori immigrati in carcere e comunità d'accoglienza*, Edizioni Goliardiche, 2003; *Resources, Coping strategies and Subjective experiences*, in H. Steinert (ed), *Social exclusion as a multidimensional process*, Ashgate, London,

⁶ Il modello è quello del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Si veda Censis, (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati- Anno 2006*, Roma, Edizioni Anci Servizi, 2007; N. Petrovic, M. S. Olivieri, C. Passacantando, (2007), "Servizio Centrale: il sistema di protezione italiano", in *Dossier Statistico Immigrazione 2007*, Caritas/Migrantes, IDOS, 2007.

2003; *Minori stranieri non accompagnati. Primo Rapporto Anci*, Edizioni Anci Servizi, 2006; *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori non accompagnati*, Quaderno 36, Cesvot, 2007; *Parcours d'inclusion et exclusion des mineurs immigrés non accompagnés en Italie*, in Revue E- Migrinter, 2008; *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto Anci*, Edizioni Anci Servizi, 2008; *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, 2008. E' componente di redazione della rivista "Diritto, immigrazione e cittadinanza" (F. Angeli) e della rivista "Studi sulla questione criminale" (Carocci).

Roberto De Angelis

Città e ragazzi di strada

Abstract

Per essere definiti “minori di strada” non basta essere stranieri, senza genitori, e vivere le pratiche e le culture della strada. Bisogna essere privi di una rete costituita da adulti, parenti o connazionali. I bambini rom di strada come i maghrebini hanno quasi sempre simili network di riferimento. Le loro pratiche di strada sono però identiche a quelle dei minori veramente non accompagnati.

La Corte europea dei diritti umani nel 2008 ha considerato l’Italia insieme alla Romania come i paesi nei quali più marcata è la violazione dei diritti umani. Le norme del pacchetto sicurezza del 2009 hanno ancora aggravato questa situazione. I Rom provenienti dai paesi dell’Europa dell’est, costretti in campi istituzionalizzati dagli anni ’80, ai limiti della sopravvivenza, negli ultimi tempi hanno subito sgomberi indiscriminati che hanno pregiudicato tutti i processi d’inclusione intrapresi comunque. In particolare la scolarizzazione dei minori ha subito danni irreparabili, come le stesse forme autogestite d’inclusione lavorativa tramite il riciclaggio, represse e scoraggiate. Di conseguenza si sono indebolite le stesse reti che tenevano in relazione tanti minori rom, in particolare romeni, con gli adulti ai quali erano stati affidati. La politica della reclusione in campi e degli sgomberi continuerà ad essere escludente e criminogena.

Roma, come altre città della parte crassa dell’Europa, da alcuni anni sta conoscendo anche il fenomeno dei “veri” ragazzi di strada. I piccoli profughi di guerra, come gli afgani, sono visibili a decine presso la piramide Cestia e in genere si organizzano per raggiungere le città del nord Italia o altri paesi europei come la Francia. Minori romeni e moldavi per lo più individualmente, sperimentano la vita di strada tra assistenzialismo, lavoro minorile, piccole forme di devianza.

Roberto De Angelis, docente di "Sociologia urbana" e di "Metodi di osservazione etnografica", Università di Roma "La Sapienza". Ha svolto numerose ricerche con approccio etnografico sulle migrazioni transnazionali e le controculture urbane.

Serenella PESARIN

Minori non accompagnati: strategie nel circuito penale del dipartimento per la giustizia minorile

1) Rapporti con agenzie esterne, prigioni aperte e re-inserimento

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia esercita la propria competenza in ordine alla tutela e alla protezione giuridica dei minori dai 14 ai 18 anni e, in particolare, su quelli sottoposti a procedimento penale da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile, esercitando detto mandato, eventualmente, fino al compimento del loro 21° anno d'età. Esso opera attraverso 12 Centri Giustizia Minorile regionali e/o interregionali dai quali dipendono i seguenti Servizi Minorili:

- ✓ n.º 26 Centri di Prima Accoglienza i quali ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida entro 96 ore, con la custodia della Polizia Penitenziaria e la presenza di una equipe che acquisisce informazioni utili;
- ✓ n.º 29 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni i quali forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e ne raccolgono elementi conoscitivi;
- ✓ n.º 18 Istituti Penali per i Minorenni i quali assicurano la detenzione per custodia cautelare o espiazione di pena;
- ✓ n.º 12 Comunità Ministeriali le quali assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, in particolare il collocamento in comunità e le misure di sicurezza, dove il minore osserva un programma educativo individualizzato.

La collaborazione con agenzie educative ed enti pubblici e/o privati che a vario titolo si occupano della tutela dei minori, è un aspetto che connota di fatto il Sistema Giustizia Minorile italiano, secondo gli effetti determinati dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

D'altro canto, è lo stesso codice di procedura penale minorile, il D.P.R. n° 448 del 1988 - “Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni”⁷, unitamente alla consolidata giurisprudenza in materia, che ha consentito il superamento sia:

- del cosiddetto *modello retributivo*, ovvero, la mera punizione del reo, che si richiama al modello trattamentale vigente in Italia dal 1934, anno del Regio Decreto 1404 “Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni”, al 1956, anno della Legge 888 “Modificazioni al Regio Decreto 1404/34”;
- sia del cosiddetto *modello rieducativo*, ovvero quel modello trattamentale centrato sulla rieducazione del reo e sull'adeguamento del suo comportamento, “in uso” dal 1956 sino all'emanazione del DPR 448/88.

“Presa di coscienza” da parte dell'autore di reato del reato stesso, “attivazione delle risorse del territorio”, “revisione critica” di ciò che si è soliti definire comportamento improprio fino al

⁷ Seguito dal Decreto Legislativo n° 272 del 1989 “Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del DPR 448/88.

risanamento dell'equilibrio rottosi tra l'autore del reato e la società, in considerazione "della finalità rieducativa della pena e della finalizzazione al reinserimento sociale", sancita dall'art. 27 della Costituzione della Repubblica Italiana, sono diventati quindi i concetti chiave sottesi alle azioni educative esercitate in favore dei minori in conflitto con la legge, secondo la nuova nomenclatura mondiale in materia.

Il modello retributivo e il successivo modello rieducativo di cui si è detto, hanno oggi ceduto il passo al *modello riparativo*, che riflette caratteristiche e strumenti della *giustizia riparativa*, con cui l'intervento della Giustizia minorile non si connota più dal solo punto di vista sanzionatorio-trattamentale, ma è diventato *un approccio di riconciliazione con il contesto, un'azione riparativa e di responsabilità*, dove tutti sono chiamati ad una responsabilità condivisa.

Alla base di tale approccio vi è la differenziazione totale degli interventi del Sistema della Giustizia dedicato ai minori da quello rivolto agli adulti: la filosofia del legislatore, aggiornata e riconfermata negli anni con normative specifiche di settore, nonché sintesi culturale e valoriale di una nazione in un dato momento storico, così come per le attuali normative/direttive europee, fa sì che per i minori in conflitto con la legge il ricorso all'istituzione carceraria sia residuale, cioè l'ultimo approdo, se tutti gli altri interventi posti in essere falliscono o se i reati commessi sono di estrema gravità. E' il cosiddetto principio della minima offensività, per scongiurare, altresì, il sovraffollamento carcerario, al quale si affiancano misure cautelari non detentive quali:

- le *prescrizioni* (art. 20 DPR 448/88), imposizione di alcune regole di condotta inerenti attività di studio, lavoro o altre attività utili alla sua educazione, con contemporaneo affidamento del minore al controllo e all'assistenza dei Servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia;
- la *permanenza in casa* (art. 21 DPR 448/88), la prima delle misure non custodialistiche comprendenti un obbligo di stare o presso l'abitazione familiare o altro luogo di privata dimora, con ampia discrezionalità del giudice in ordine alle esigenze di studio o di lavoro o altre attività utili all'educazione del minore, con compiti di vigilanza attribuiti non alle forze di polizia ma al genitore o alle persone nella cui abitazione è disposta la permanenza;
- il *collocamento in comunità* (art. 22 DPR 448/88), misura cautelare di livello intermedio tra la permanenza in casa e la custodia in carcere, dentro e intorno le quali sono rilevanti le iniziative di ri-socializzazione e re-inserimento sorte ad opera degli enti locali e del cosiddetto privato sociale.

Esistono altri istituti di legge che consentono di perseguire il principio della minima offensività:

- *l'irrilevanza del fatto* (art. 27 DPR 448/88), istituto giuridico dalla minima offensività penale, volto ad una rapida fuoriuscita dal circuito penale, per quei comportamenti che, pur costituendo reati, non suscitano però alcun specifico allarme sociale, essendo dal punto di vista soggettivo, l'espressione dell'esuberanza giovanile, e rivestendo, dal punto di vista oggettivo, un modestissimo rilievo concreto;
- le *sanzioni sostitutive alla detenzione* (art. 30 DPR 448/88), in sede di sentenza di condanna a pena detentiva: semidetenzione (dieci ore al giorno in una struttura preposta con eventuale autorizzazione ad allontanarsi per studio o lavoro) e libertà controllata (limitazioni alla libertà di movimento e dimora unitamente a obblighi di frequentazione di luoghi e attività utili), per evitare l'apporto criminogeno e l'influenza frustrante dell'impatto del giovane con l'ambiente carcerario;

La *messa alla prova* (art. 28 DPR 448/88), poi, si rifà all’impianto filosofico della *probation*, e consiste in un istituto giuridico di consolidata esperienza ri-educativa (2.871 casi nel 2008) dove il giudice può disporre la sospensione del processo, per un periodo non superiore ai tre anni, quando ritiene di dover valutare la personalità del minorenne in esito alla realizzazione di un progetto di intervento elaborato dai Servizi Minorili della Giustizia.

Tale progetto prevede precisi impegni (di studio, lavorativi, inerenti attività socialmente utili), precise modalità di coinvolgimento del minorenne, del suo nucleo familiare e del suo ambiente sociale, gli impegni specifici assunti dal minore, le modalità di partecipazione degli operatori dei Servizi Minorili e degli Enti locali, la riparazione delle conseguenze del reato e la conciliazione con la persona offesa. L’esito positivo del periodo di messa alla prova comporta l’estinzione del reato.

Altra importante “scommessa” della cultura della Giustizia Minorile italiana è la cosiddetta *mediazione penale*, strumento di intervento attraverso il quale l’autore di reato si confronta con la vittima rendendosi conto delle conseguenze della sua azione e attiva processi di responsabilizzazione verso se stesso e l’azione commessa, nella fattispecie la riconciliazione con la vittima o con la società e l’eventuale riparazione delle conseguenze del reato o risarcimento economico, con una sana ricaduta in termini psicologici e in termini di efficacia del sistema che, ad oggi, sta registrando la diminuzione dei tassi di recidiva su alcuni territori rispetto alle attività della giustizia formale.

Gli strumenti citati trovano la loro applicabilità, efficienza ed efficacia solo ed esclusivamente in un sistema che preveda la stretta collaborazione ed integrazione tra i Servizi Minorili della Giustizia, i Servizi socio-sanitari degli Enti territoriali ed il settore no-profit.

È per questo che la Direzione generale per l’attuazione dei provvedimenti giudiziari, da un’importanza assoluta al settore dei rapporti con le Regioni, gli Enti locali pubblici e privati, con le organizzazioni del volontariato, del lavoro e delle imprese. Ciò è consentito anche dal rinnovamento dell’organizzazione centrale e periferica del Dipartimento per la Giustizia Minorile, che ha inteso decentrare le funzioni e permettere alle direzioni periferiche degli Istituti e dei Servizi Minorili di interloquire con gli enti locali per realizzare accordi e protocolli in grado di dare risposte efficaci ai bisogni di benessere e sicurezza sociali. Tutto ciò per realizzare compiutamente la *sussidiarietà orizzontale e verticale*, prevista anche dalla citata riforma del titolo V, parte II, della Costituzione Italiana, ed in adempimento alle normative di decentramento amministrativo-finanziario, susseguitesi dal 1990 al 2001, sulle politiche sociali ed assistenziali, sull’istruzione, sull’orientamento, formazione professionale e lavoro, sul volontariato.

La cultura del dialogo e della operatività interistituzionale, della collaborazione tra comunità civile e Dipartimento Giustizia minorile, è presente anche nell’Ordinamento Penitenziario (L. 354/75, Regolamento di esecuzione DPR 230/2000), ma in misura ancora più determinante, come detto, nel Codice di procedura penale minorile (DPR 448/88, DL 272/89).

Al sistema integrato di oggi si è arrivati attraverso quelle Leggi dello Stato che hanno fatto “crescere” un lavoro di concertazione e sinergia. Basti pensare alla L. 216/91, “Interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose”, precedente storico nel campo della prevenzione, che ha avuto il merito di dirigere l’attenzione degli amministratori locali, in quei territori difficili, a predisporre interventi “ordinari” di prevenzione primaria, secondaria e terziaria con una modalità di coinvolgimento a rete. Si è passati alla L. 285/97 “Disposizioni per la

promozione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”, nata dalle pressioni della società civile, della cultura, delle scienze sociali, delle direttive europee, delle convenzioni internazionali e delle Regole di Pechino che hanno offerto alle amministrazioni periferiche dello Stato nuovi strumenti per la concertazione e la progettazione dei servizi, con la creazione di ambiti territoriali, piani di zona, accordi di programma, comuni capofila. Un impianto amministrativo-tecnico-operativo confluito nella tanto attesa L. 328/00 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, fulcro della ridefinizione delle politiche sociali e della rete dei servizi alla persona, che ha ereditato il patrimonio di acquisizioni sul piano culturale, metodologico, strategico delle esperienze condotte, introducendo la sfida dell’integrazione socio-sanitaria nonché il coordinamento con le politiche dell’istruzione, della formazione professionale e del lavoro. Lo sfondo culturale di tali leggi è confluito nella riforma del Titolo V della Costituzione e tutte le leggi di decentramento amministrativo, che hanno fatto sì che i finanziamenti si spostassero dai Ministeri agli enti locali, attraverso le Regioni.

Tale processo di riforma obbliga a lavorare nella direzione della cosiddetta sussidiarietà orizzontale, sebbene ancora oggi non tutti, anzi pochissimi, siano gli interlocutori che assumono iniziative concrete verso questo mondo, con i relativi finanziamenti che ogni prestazione o servizio necessita, poiché gli interventi di Giustizia minorile sono principalmente sul Territorio, più vicino ai bisogni locali e più capace di dare voce alla società civile ed alla pluralità dei soggetti coinvolti, al fine di garantire “livelli essenziali di assistenza” per tutti i cittadini.

Tra le ultime attività istituzionali di rilievo in materia, vi sono le *“Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria”*, emanate nel 2008 dalla Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i Rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato, dove si attesta che il sistema organizzativo della Giustizia Minorile poggia già su una forte e consolidata integrazione tra i servizi statali, quelli del territorio e la comunità civile e dove sono indicati obiettivi ed interventi rivolti alla prevenzione secondaria e terziaria, in materia socio-assistenziale e sanitaria. Tra questi:

- diritto allo studio e obbligo formativo integrati;
- percorsi di formazione professionale spendibili successivamente nel mercato del lavoro;
- risorse residenziali e semi-residenziali per l’utenza italiana e straniera, regolare ed irregolare;
- interventi per minori stranieri (Accordo quadro Italia-Romania, l’OCR - Organismo Centrale di Raccordo, misure alternative; 27 progetti di mediazione interculturale, 44 corsi di alfabetizzazione, facilitazioni per l’acquisizione del permesso di soggiorno, identificazione e accertamento dell’età);
- prevenzione, diagnosi precoce e terapia dei disturbi mentali pre-adolescenziali ed adolescenziali, attivando stretti collegamenti funzionali tra il Sistema dei Servizi Minorili, le strutture a carattere sanitario (neuropsichiatria infantile, dipartimento materno infantile, pediatria di base) ed altri Servizi Sociali nonché Istituzioni a carattere educativo e scolastico;
- medicina penitenziaria e problematiche dei tossicodipendenti – tossicofili – doppia diagnosi (progetto “Insieme per”, che istituisce la figura del “compagno adulto” per i minori in conflitto con la legge per reati legati alla droga);
- consulenza materno-infantile, asili nido e formazione professionale delle utenti donne;

- sostegno alle famiglie di autori/vittime di reati sessuali e agli operatori di detta utenza;
- riconciliazione autori-vittime del reato e riparazione del danno avvalendosi del Volontariato, del privato sociale, del Terzo settore anche attraverso attività gratuite a favore della collettività.

In sostanza, il sistema Giustizia Minorile in Italia, nell'ottica di tutela dei diritti soggettivi, dell'abbattimento delle condotte recidive e dell'effettivo reinserimento socio-lavorativo del minore in conflitto con la legge, esercita un'attenzione crescente di contestualizzazione degli interventi sul territorio di riferimento degli utenti, in quel delicato percorso di maturazione in cui gli stessi possono esperire una cittadinanza attiva ed un'identità socialmente responsabile.

2) Breve quadro statistico della fenomenologia della devianza minorile in Italia

Nel 2008 la Giustizia Minorile, per tramite dei propri Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (cd. USSM), a fronte di una media annua dal 2000 al 2006 di 40.000 denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni, ha registrato circa 21.000 segnalazioni da parte dell'Autorità Giudiziaria su tutto il territorio nazionale, con un incremento costante a partire dal 2006: di questi, solo 530 sono attualmente ristretti negli Istituti Penali per i Minorenni (cd. IPM); altri 2.200 nell'anno 2008 sono stati collocati nelle Comunità del Ministero o in quelle del privato sociale del territorio. Tutti gli altri fruiscono di progetti individualizzati che consentono l'applicazione di misure cautelari fuori dalle strutture chiuse e seguiti dai Servizi Sociali del Ministero della Giustizia e nella fattispecie del Dipartimento Giustizia Minorile.

Negli ultimi 5 anni (2004-2008), gli ingressi nei Centri di Prima Accoglienza (cd. CPA) hanno subito un calo, sebbene ci sia una sostanziale stabilità degli italiani. Si registra, però, negli IPM un crescente aumento di provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria Minorile di esecuzione pena e di custodia cautelare per soggetti provenienti dalla libertà, nonché si evidenzia un innalzamento della presenza media giornaliera dei minori ristretti. Ciò produce un continuo stato di sovraffollamento in tutti gli IPM operanti sul territorio nazionale, anche a motivo di una riduzione della capacità ricettiva dovuta a oggettive situazioni di inagibilità e allo svolgimento di lavori di ristrutturazione. Questa situazione provoca un movimento continuo di detenuti e un incremento del numero dei minori da ospitare, notevolmente al di sopra della effettiva ricettività. Gli stranieri sono in calo (da 965 del 2004 a 653 del 2008), mentre per quanto riguarda gli italiani, persiste l'incremento iniziato nel 2006.

2) Gli stranieri nel sistema penale minorile italiano

In Italia, la tradizione in materia di tutela del minore, fa prevalere sia per i detenuti italiani che per gli stranieri la funzione educativa, riabilitativa e riparativa all'interno del sistema penale, laddove i minorenni stranieri in particolare, di prima e/o seconda generazione, comunitari, neo-comunitari, extra-comunitari e/o non accompagnati, subiscono spesso una "doppia intolleranza", in quanto stranieri e autori di reato, a volte portatori di linguaggi incomprensibili, modalità comportamentali sconosciute, usanze religiose e alimentari diverse, strategie di adattamento che vanno dalla resistenza culturale all'assimilazione (tendenza a "diventare italiani"), dall'alienazione alla marginalità, le quali conducono alla "doppia eticità" o "doppia appartenenza" che possono anche generare la cosiddetta "**doppia assenza**", ovvero il non riconoscimento né della propria cultura né di quella italiana. A queste si aggiungano altre **specifiche criticità**: il detenuto straniero

tossicodipendente, alcolista, portatore di psicopatologie (categorie interrelate che spesso conducono all'autolesionismo), gli episodi di intolleranza e di razzismo, i trasferimenti di minori stranieri da un istituto ad un altro, dal nord al sud del paese, a causa del sovraffollamento e della ridotta capienza degli istituti.

Il trend statistico dei flussi d'utenza, già brevemente esaminati, negli ultimi 5 anni (2004-2008), fa rilevare una progressiva e forte diminuzione degli ingressi dei minori, soprattutto stranieri, nei Centri di Prima Accoglienza e negli Istituti Penali per i Minorenni.

Il netto decremento nei CPA dei minori provenienti dalla Romania (795 nel 2004 - 381 nel 2008) si associa ad una maggiore rispondenza numerica con il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, ambito di particolare intervento. Nel caso degli IPM si registra, persino, il superamento del numero di ingressi dei minori italiani (629 nel 2004 - 694 nel 2008) sul numero di ingressi dei minori stranieri (965 nel 2004 – 653 nel 2008); un costante ed importante aumento delle misure cautelari non detentive quali il collocamento in comunità (su 2.188 collocamenti nel 2008 ben 664 risultano stranieri); sempre in relazioni ai minori stranieri, si è registrato un costante ed importante aumento dell'applicazione dell'istituto giuridico della *messa alla prova*, del cui significato si è detto sopra, (274 casi nel 2003 – 512 nel 2008), che più di ogni altra facilita l'ingresso dei minori stranieri in programmi di recupero efficaci e rispondenti ai propri bisogni.

È tuttavia indubbio che i minori stranieri siano **sovra-rappresentati nella popolazione giovanile in stato di detenzione**, in considerazione del rapporto italiani/stranieri nelle denunce alle Procure dalla Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni nel quinquennio 2002-2006 (40.588 nel 2002 – 39.626 nel 2006 in totale, di cui 10.009 nel 2002 e 11.413 nel 2006 a carico di minori stranieri). Tale fenomeno è dovuto al fatto che una larga parte di minori stranieri immigrati in Italia, spesso clandestinamente, versano in condizioni personali, familiari e sociali assolutamente precarie, al punto tale che già da anni si è andata creando una categoria di minori cosiddetti “non accompagnati”, ovvero, privi di una figura parentale positiva di riferimento. Tali minori sono spesso “reclutati” da gruppi criminali composti da adulti, spessissimo connazionali, che li sfruttano per attività illecite e che ne mettono a repentaglio l'adeguato sviluppo psicofisico a cui ha invece diritto ogni adolescente. Ciò appare particolarmente vero nel caso delle ragazze straniere, molte delle quali di cultura *rom*, che è noto vivono in una condizione di subalternità che spesso si configura come vero e proprio sfruttamento da parte della componente maschile della loro comunità di appartenenza.

Stante questa situazione, nei confronti di questi ragazzi, allo sbaraglio e facile preda di gruppi criminale, **i provvedimenti penali adottati si configurano come forma di tutela e di azione facilitativi per il loro reinserimento socio-lavorativo.**

2) Strategie ed iniziative del Dipartimento per la Giustizia Minorile in favore dei minori stranieri in conflitto con la giustizia

Si vuole, in questa sede, fornire un sintetico compendio delle attività, delle iniziative e delle strategie istituzionali di rilievo in materia adottate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile. Tra le altre:

- attuazione delle **“Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria”**, emanate nel 2008 dalla Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i Rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato, ove sono indicate le azioni specifiche che

favoriscono l'inclusione sociale dei minori stranieri nell'area penale interna e in esecuzione penale esterna;

- ✚ supporto alla definizione di **accordi con gli Stati stranieri più cointeressati**, quali, ad es. l'Accordo intergovernativo tra Italia e Romania firmato nel 2008, per la cooperazione e per la protezione dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti in Italia. Esso prevede:
 - l'identificazione dei minori romeni non accompagnati presenti in Italia;
 - l'adozione delle necessarie misure di protezione e reintegrazione sociale, ad esempio il soggiorno temporaneo del minore, le cure sanitarie e l'orientamento scolastico;
 - la facilitazione del loro rientro nel Paese d'origine.

In previsione e per l'attuazione dell'accordo, fin dal 2007 è stato istituito presso il Ministero dell'Interno l'**"Organismo Centrale di Raccordo" (OCR) di cui è componente la sottoscritta**, che svolge funzioni di raccordo per tutti gli enti titolati alla gestione della presenza e protezione dei minori comunitari non accompagnati sul territorio nazionale (si veda anche il problema della identificazione) nell'ambito di quanto definito dall'Accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei minori romeni non accompagnati e che valuta i progetti di accoglienza e di rientro in patria dei minori; in tale prospettiva si colloca anche la **"Direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano"** che definisce le procedure adottate dai vari soggetti istituzionali.

- ✚ **Collaborare con e negli organismi di concertazione già esistenti**, quali il **"Comitato per i Minori Stranieri"** presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, competente sui minori provenienti da Paesi extracomunitari; contribuire ad un miglioramento di tali organismi per renderli più snelli ed efficienti affinché possano, in tempi utili, individuare soluzioni che soddisfino le diverse esigenze;
- ✚ rendere maggiormente fruibili i **percorsi alternativi alla detenzione** anche mediante le risorse offerte da Associazioni, Enti e organizzazioni di Volontariato, al fine di evitare la prassi della detenzione come misura cautelare ovvero il "carcere dei non-condannati". La difficoltà di estendere agli stranieri le misure alternative è dovuta alla complessità dell'ottenimento del permesso di soggiorno, alla privazione di un capitale sociale composto da supporti familiari, abitativi, lavorativi, unitamente all'indeterminatezza di un progetto di vita quanto mai sospeso tra un qui ed un altrove; alla distanza sociale e culturale che, al di là della lingua parlata, rende ardua qualsiasi comunicazione; alla mancanza in molti casi di una identità personale certa, soprattutto per minori romeni non accompagnati e in particolare per i rom: sono tutti elementi ostacolici alla definizione di percorsi alternativi, elementi di cui i Servizi minorili hanno dovuto farsi carico in questi ultimi anni;
- ✚ implementare progettualità che prevedano un **servizio di mediazione culturale**, anche attraverso specifici sportelli di informazione e consulenza circa i diritti di tutela giuridica e la comprensione dell'iter giudiziario, la rete delle risorse pubbliche e del privato sociale in funzione di possibili inserimenti lavorativi. Attualmente sono attivi in Italia 27 progetti di mediazione interculturale ove opera la figura del mediatore culturale nei Servizi della Giustizia Minorile, una figura "ponte" tra realtà

detentiva e le potenzialità del territorio, risolutore delle difficoltà di comprensione dei disagi interiori e di natura culturale e di ruolo;

- ✚ sostenere il **diritto allo studio** in collaborazione con il Ministero dell’Istruzione, in ordine ai percorsi scolastici, corsi di alfabetizzazione e di lingue da attuare all’interno degli IPM ovvero presso i Centri Territoriali Permanent, quest’ultimi per l’utenza penale minorile con misure non restrittive della libertà personale; in Italia sono stati realizzati 44 corsi di alfabetizzazione, la maggior parte svolti presso gli Istituti Penali per i Minorenni, per favorire l’avvio di percorsi di integrazione sociale, formativa e lavorativa;
- ✚ favorire una **offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale**, mirata alle esigenze dei minori stranieri, al fine di favorire la fruibilità delle attività formative, con la ri-progettazione dei percorsi formativi in una logica di flessibilità e modularità degli apprendimenti, in relazione ai tempi di permanenza, ai titoli di studio e al recupero delle competenze di base richieste, ai diversi livelli di preparazione degli adolescenti, alla disaffezione per situazioni formative strutturate e continuative o per insuccesso scolastico ripetuto o per background di provenienza, alle storie personali di trasgressione e di rifiuto di regole. Per l’area penale esterna, il vincolo è invece costituito dal grado di motivazione e tenuta del minore, rendendo pertanto necessari percorsi didattico/formativo modulari, brevi e formalmente certificabili, anche in continuità con quelli effettuati nell’intra-murario, al fine di non disperdere risorse investite e bagaglio conoscitivo maturati, con incremento della motivazione all’apprendimento, costruzione di relazioni di fiducia e aumento del grado di autostima, in un momento storico di crisi mondiale che vede l’inserimento sociale più difficoltoso, specie per chi si trova sprovvisti di qualifiche formative o professionali.;
- ✚ prevedere **diverse modalità di rilascio del permesso di soggiorno** consentendo al minorenne di acquisirlo anche prima della conclusione della pena, se ha compiuto un positivo percorso di reinserimento, in quanto il Testo Unico – Decreto Legislativo 286/98 - pone notevoli problemi applicativi, determinando situazioni paradossali, quali quelle di seguito descritte:
 - i minori stranieri condannati per reati quali furti o spaccio di stupefacenti, anche a seguito di un positivo percorso di reinserimento, in base all’art. 4 comma 3 del Testo Unico, non possono ottenere il permesso, pertanto il percorso di reinserimento viene così interrotto e vanificato e il giovane quasi sempre viene nuovamente coinvolto nei circuiti dell’illegalità;
 - i minori stranieri a cui è stato riconosciuto il beneficio della “messa alla prova”, per cui il reato si estingue, o condannati a misure alternative o sostitutive alla detenzione con pene dunque lievi, non godono della possibilità del rilascio del permesso come invece previsto, dall’art. 18 comma 6 del Testo Unico, per i minori che abbiano espiato una pena detentiva;
- ✚ “spingere” affinché **il trattamento sanitario** per gli stranieri tenga conto anche delle patologie specifiche derivanti dalle condizioni ambientali rispetto ai luoghi d’origine;
- ✚ “spingere” per migliorare **le procedure di identificazione e di accertamento dell’età** dei minori stranieri, in quanto il metodo finora ampiamente utilizzato, quello radiografico, è stato indicato come scarsamente accurato, e l’identificazione certa eviterebbe che i minori

diventassero soggetti vulnerabili e sfruttabili dalle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di esseri umani;

+

è stato recentissimamente avviato il 22 luglio u.s., da parte della Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento per la Giustizia Minorile, il progetto **OLD**, “*Oltre le Discriminazioni*”, co-finanziato dal Programma Quadro Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori, 2007-2013 - Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini dei Paesi Terzi. Il progetto, che sarà attuato per conto del Dipartimento per la Giustizia Minorile da AICCRE - Associazione Italiana per il consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa, in partnership con l'Istituto Don Calabria e l'IPRS - Istituto Psico-pedagogico di Ricerche Sociali, prevede **l'informazione e sensibilizzazione sul tema dei minori immigrati provenienti dai paesi terzi, presi in carico dai Servizi della Giustizia Minorile, nonché il consolidamento di una rete interistituzionale per un'efficace inserimento sociale e lavorativo di minori stranieri in carico ai Servizi Minorili** del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Liguria, del Friuli Venezia Giulia, del Veneto e del Lazio.

In conclusione, ciò che si è qua rappresentato, che è tuttavia una parte dalla più ampia ed articolata offerta educativa ed operativa del sistema italiano di Giustizia Minorile, ha consentito al Working Group on Arbitrary Detentions (WAGD), alias Gruppo di Lavoro sulle Detenzioni Arbitrarie, afferente all'ONU, come da dichiarazione espressa al termine della visita in Italia nel novembre 2008, di riconoscere lo stesso sistema come “[...] *esempio di un'applicazione ampia dei principi in materia di trattamento dei trasgressori minorenni sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia [...] l'Italia potrebbe servire da modello per altri paesi in questo campo [...]*”.

Serenella Pesarin nasce a Roma il 26 gennaio 1950 ed ha tre figli.

Socio-psicologa, si specializza in numerosi ambiti psico-socio-educativi e nei processi comunicativi.

Ha insegnato Psicologia Generale e Psicologia dello Sviluppo e dell'Educazione all'Università “Magna Graecia” di Catanzaro e, attualmente, insegna Psicologia Generale presso la LUMSA - Libera Università Maria SS. Assunta - di Roma.

Ha tenuto molteplici Convegni e lezioni riguardanti il settore minorile presso svariati Atenei presenti sul territorio nazionale, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, presso l'Università Cattolica di Milano, l'Università degli Studi Roma Tre, l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Sul versante operativo è stata Direttore degli Istituti Penali per i Minorenni di Catanzaro e Torino e Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile per la Calabria e Basilicata e per il Piemonte e la Val D'Aosta.

Dal dicembre 2004 ad oggi è Direttore Generale della Direzione per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento Giustizia Minorile.

Collabora con Dicasteri, Enti, Associazioni e altri Organismi nella progettazione e nell'attuazione di attività volte alla tutela e alla salvaguardia dei minorenni sottoposti a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, oltre che finalizzate a garantire agli stessi opportunità di recupero, percorsi socio-riabilitativi e di formazione professionale.

E' componente di numerosi Organismi, tra cui l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e il Comitato per i Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite.

E' relatrice a Convegni e interviene a trasmissioni televisive e radiofoniche inerenti le questioni del disagio e della devianza adolescenziale.

Scrive libri e collabora nella stesura di pubblicazioni aventi per tema il mondo dei minori in tutte le sue problematicità.

Paolo Ciani

Minori rom e sinti in cerca di status giuridico

Abstract

- Un popolo di bambini.
- Il problema dei numeri: quanti e chi sono.
- Il paradosso degli italiani: Rom e Sinti di antico insediamento.
- Gli ultimi arrivati: i Rom Romeni e Bulgari forzati al nomadismo.
- Figli e nipoti della Jugoslavia: mancati cittadini - apolidi de facto.
- Gli scomparsi dai permessi di soggiorno: “regolari” persi dalla burocrazia.
- Scuola e devianza.
- Inserimento dei Rom e Sinti nel riconoscimento dei diritti delle minoranze linguistiche e culturali.
- Un riconoscimento di status legale per i non cittadini italiani?

Paolo Ciani è nato a Roma il 15.05.1970. Laureato in Lettere e Filosofia.

Dal 1984 è membro della Comunità di Sant’Egidio.

Esperto di dialogo interculturale, di educazione alla pace e di dialogo interreligioso.

E’ membro della Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale istituita presso i Ministeri dell’Interno e delle Politiche Giovanili.

E’ membro della segreteria di Retinopera.

E’ stato eletto Segretario della Consulta Diocesana delle Aggregazioni Laicali e le Confraternite per la Diocesi di Roma per il triennio 2008-2010.

Collabora con il mensile “Roma Capitale” di cui è responsabile della sezione “La città Solidale”.

Conosce correntemente il Francese e lo Spagnolo, discretamente la lingua Inglese e quella Romanes.

Ha viaggiato in quasi tutti i paesi europei, nel continente americano e in Africa.

Dal 1994 ad oggi segue le realtà e i problemi dell’immigrazione in Italia e in Europa e le problematiche inerenti le popolazioni Rom e Sinti attraverso le attività della Comunità di Sant’Egidio. Per approfondire la conoscenza di alcune delle minoranze Rom presenti in Italia ha effettuato viaggi in Serbia, Bosnia, Albania, Macedonia, Romania, Polonia e Ungheria.

E’ responsabile dei servizi con i Rom e Sinti della Comunità di Sant’Egidio.

Rosario Salamone

“Minori erratici”

Abstract

La riflessione cercherà di mettere in evidenza, attraverso la discussione critica dei concetti filosofici di possibilità e di compossibilità, i limiti e la *povertà* qualitativa dell'integrazione dei minori non accompagnati.

Il diritto internazionale, le Dichiarazioni, le Convenzioni, i Memorandum rappresentano spesso gradi importanti del processo di *autoassolvimento* degli Stati. La produzione normativa sulle questioni inerenti la condizione umana ha un andamento paratattico e declaratorio. Utilizza un linguaggio pieno di denotazioni e privo di connotazioni proprie della irriducibilità della condizione umana. Scandisce compiti e obiettivi da conseguire. Gli sforzi di adeguamento al diritto sovranazionale da parte dei singoli Stati appaiono faticosi e, comunque, mostrano sovente un'irrisolto conflitto tra *cielo e terra*. Alcuni Stati arrancano e la dialettica nella società civile testimonia la drammaticità del processo. La consapevolezza degli elementi delle dinamiche culturali risulta compromessa da un'interpretazione prevalente di carattere ideologico che pone in regime di subalternità gli altri elementi.

Storicamente le migrazioni, le immigrazioni, costituiscono uno dei fattori dinamici più interessanti

dello studio delle società complesse. Sotto l'aspetto quantitativo il problema dei minori non accompagnati rappresenta un fenomeno marginale. Nella dimensione del valore delle criticità sociali esprime invece un alto potenziale di contraddizioni socio culturali.

Da molti anni Edouard Glissant, il grande Poeta della Martinica, ha avviato una riflessione *altra* sui temi dell'integrazione. Il governo francese gli ha affidato compiti di studio e ricerca nell'ambito del processo della *creolizzazione* di quell'area del mondo.

Graecia capta, ferum victorem cepit. Si tratta di una semplice provocazione, ma vale la pena avanzarla. Specialmente quando le categorie di analisi e i modi delle soluzioni necessitano di una messa in discussione.

Rosario Salamone, nato a Catanzaro nel 1949.

Laureato in Filosofia teoretica, attualmente è preside del Liceo ginnasio statale “E.Q. Visconti” di Roma.

RELAZIONE: *Minori erratici* di Rosario Salamone

*Aveugles, ils foulent et brassent
Avenir, passes et présents,
Toujours, sans savoir, quoi qu'ils fassent,
Dans leur faim des jours et des ans,
Se rassasier d'aucun nombre.*

Ciechi, ammucchiano e confondono
Passato, presente e avvenire,
Qualunque cosa facciano non sanno,
Nella loro fame di giorni e anni,
Trovare la misura che li appaghi.

Simone Weil, *Poèmes*, Gallimard,
Paris, 1968.

Diodoro Crono, un filosofo della Scuola megarica, formulò nel IV secolo a. C. un paradosso detto il “discorso dominatore” o “argomento vittorioso”.

Consisteva nell'affermare che tutto ciò che è **possibile** si realizza e tutto ciò che non si realizza **non è possibile**. Aristotele sollevò dubbi circa la fondatezza logica di tale argomentazione, tuttavia ammise che “*Non può essere vero che qualcosa è possibile ma non sarà : giacché in tal caso non vi sarebbero impossibilità*” (Arist., *Metafisica*, IX, 4, 1047 b 3).

Il punto cruciale della questione sta sostanzialmente nel fatto che la categoria della **possibilità** si trova sull'orlo, al limite tra coerenza formale della definizione dell'essere, pura, asettica e non compromessa, e il suo gettarsi nell'esistenza reale. Il rinvio dell'una all'altra, *l'ordine perfetto dell'aldilà* tipico della metafisica sconta la colpa della contraddizione nel suo versarsi tra *le cose del mondo*. Ciò che appaga la conoscenza teoretica, all'atto del travasarsi nell'*esistenza delle esistenze*, accende il conflitto tra gli enti reali e mette fine alla purezza senza storia delle pure articolazioni del sistema metafisico.

Molti secoli dopo, Leibniz ritenne che il concetto di **compossibile** potesse chiudere la questione, attribuendo al **possibile** il significato di “*ciò che si accorda con le condizioni di esistenza dell'Universo reale, cioè con la possibilità reale*”.

Di fatto la definizione di **possibile** come **possibilità reale** è quella che identifica il **possibile** stesso con il **potenziale**, e che vede nel potenziale ciò che è destinato infallibilmente a realizzarsi.

Agli inizi della modernità, ci siamo accorti che questo in cui viviamo non è il migliore dei mondi possibili. La pretesa di armonizzare in un sistema armonico Stati, classi sociali e individui, sottende tutta la ricerca della scienza politica tra Cinquecento (Bodin, Machiavelli) e Seicento (Hobbes, Leibniz, Locke), pur nella diversa concezione della natura umana, oscillante tra apocalisse e salvezza del genere umano. Inammissibile l'idea di marginalità scomposta ed erratica. Ogni uomo in una classe sociale, ogni esistenza resa possibile in quanto compossibile con l'*ordo mundi* dell'Occidente. Il **principio di non contraddizione**, così caro alla logica formale, entra prepotente nelle fibre del vivere sociale e nelle forme dell'organizzazione statuale. Ogni manifestazione di dissenso viene ricondotta con la forza nel quadro di un divenire storico sociale fortemente

governato da un potere assoluto. Talora dispotico, talora illuminato, ma sempre coerente con la logica forzosa dell'inclusione del marginale nel necessario.

Il diritto permane uno strumento sofisticato di giustificazione del potere e della sua continuità spazio temporale. Sarà merito degli Idéologues in Francia sottoporre ad analisi critica il processo di formazione delle idee, non certo dell'assetto statuale nella sua dimensione concreta.. Il protocomunismo di Mably e Morelly e, più sottile, la riflessione di Rousseau sull'origine delle ineguaglianze tra gli uomini, costituirà una serra ideale dove verranno sperimentate le colture rivoluzionarie di fine Settecento.

La svolta autentica nel pensiero dell'Occidente la dobbiamo però alla messa a punto della dialettica da parte di Hegel. Il **principio di contraddizione** irrompe nell'essere e nella struttura del mondo. Hegel è il padre di figli che non avrà modo di vedere. I **compossibili** cominceranno a guardarsi in cagnesco e l'*ordo mundi* si avvierà verso la sua dissoluzione. Anzi, la categoria stessa di compossibile sarà destinata ad una mutazione genetica.

La contemporaneità è segnata dalla perdita di consistenza delle relazioni tra gli uomini, i processi di trasformazione economico sociali sono talmente rapidi che ogni solidificazione, ogni permanenza protratta suonano come una incapacità di leggere e interpretare il reale. Ci dobbiamo abituare alla liquidità, come sostiene Zygmunt Bauman, il sociologo polacco. Paradossalmente, mentre il passaggio dall'infanzia all'età adulta è caratterizzato dall'abbandono dei cibi liquidi per nutrirsi di solidi, il pensiero e le relazioni subiscono un'inversione di tendenza poiché siamo costretti a rigettare ogni consistenza per scegliere una perenne infanzia di relazioni, episodiche, ingenue e fantasiose. Niente di strutturato, né la politica né l'idea stessa di esistenza personale fondata su principi e valori duraturi.

Le Costituzioni rigide degli Stati occidentali sembrano contraddirre il divenire della contemporaneità. Le formulazioni, paratattiche e solenni, testimoniano nei loro assunti le sintesi vincenti e drammatiche delle lotte politiche e sociali del secolo precedente. Gli Organismi internazionali rappresentano una proiezione ancor più solenne della volontà di non poter più tornare indietro.

Eppure il numero dei poveri aumenta, la fame, le carestie, la guerra occupano continenti interi e lo strumento del diritto è un letto di Procuste sempre più scandaloso. Il richiamarsi alle Dichiarazioni universali, alle Convenzioni, ai Memorandum, contraddistingue i preamboli delle leggi emanate dagli Stati sovrani, mentre la sorte reale degli uomini soggiace a dinamiche diverse che la scienza giuridica non può contemplare perché l'erranza e la marginalità non cadono sotto il dominio della norma se non per infrangerla.

Il linguaggio della condizione umana si alimenta nella casualità, nell'effrazione, nel caos prenomotetico che fa pendere la gravità (peso) della sua interpretazione sul versante della dimensione antropologica. Essa resiste alla possibilità di essere ricondotta nella razionalità della rete di relazioni *civili* che costituiscono gli ingredienti della civiltà, dello stato di diritto, del condividere *un toit, une lois*.

Molto efficacemente Giacomo Marramao afferma che il presente è caratterizzato dall'accoppiata paradossale di “agitazione e sterilità [...], accelerazione febbrale e stagnazione” talché si rischia di espungere dall'orizzonte “le dimensioni caiologiche del possibile e del contingente”.⁸

Edouard Glissant – Navigare tra due impossibili⁹

L'approccio allo studio della *creolizzazione* e il “pensiero della traccia” costituiscono due modi *altri* per dare conto della necessità di attingere da categorie concettuali che non è possibile trovare nella cassetta degli attrezzi nella quale siamo soliti cercare gli strumenti interpretativi delle realtà così dense di contraddizioni alle quali velocemente abbiamo sopra fatto riferimento.

Glissant sottolinea come il mare dei Caraibi sia un mare che si differenzia dal Mediterraneo “perché è un mare aperto, un mare che diffange, mentre il Mediterraneo è un mare che concentra. Se le civiltà e le grandi religioni sono nate intorno al bacino del Mediterraneo, ciò è dovuto alla capacità di questo mare di orientare, anche se attraverso drammi, guerre o conflitti, il pensiero dell'uomo verso l'Uno e l'unità. Al contrario il mare dei Caraibi è un mare che diffange e favorisce l'emozione della diversità.. Non solo un mare di transito e di passaggio, ma un mare di incontri e di coinvolgimenti”.¹⁰

Il processo di *creolizzazione* è il costituirsi di una nuova entità etnica dove alla permanenza delle *tracce* delle culture migratorie originarie è consentito di generare una realtà nuova e diversa, dove i **compossibili** diventano **possibili**.

*Graecia capta ferum victorem cepit.*¹¹

Destino dei minori erratici

La legislazione vigente in tema di minori non accompagnati *individua, accoglie per il tempo necessario e restituisce* al Paese comunitario d'origine i minori, ‘come se’ l'unità dell'Unione europea fosse un **intero**. Sappiamo che questa è una *fictio*. Il movente che spinge un minore a migrare è complesso: tratta, miseria, abbandono, forse erranza. Di fatto una **possibilità negata**. Una contraddizione inaccettabile per la civiltà dell'Europa comunitaria che, mediante un'intesa tra Stati sovrani, continua a ritenere che *quid facti* vada sempre e comunque sussunto sotto *quid juris*.¹²

Le *tracce* della diversità e, talvolta, della devianza non sono **compossibili** con l'ordinamento statuale. L'accompagnamento a casa spesso non è sotto il segno della nostalgia di casa da parte dei minori. Fuori dalla legge e dalle sue regole non esistono reti spontanee. Le reti sono tutte governate. Come le pietre misteriose di alcune isole dell'Oceania, le pietre erratiche, così lo sono i minori.
Minori

⁸ G. Marramao, *La passione del presente*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, p.9

⁹ E. Glissant, nato nel 1928 in Martinica, è uno dei più interessanti e importanti intellettuali francesi contemporanei. Studia alla Sorbona a Parigi e dirige insieme a Roland Barthes *Les Lettres nouvelles*, una rivista fortemente impegnata sul fronte dell'anticolonialismo. Etnologo, poeta, saggista, fonda nel 1961 il Front antillo-guyanais, sciolto nel 1965 da De Gaulle. Dirige *Le Courier de l'Unesco* e nel 2006 Chirac gli affida il compito di presiedere una missione per dare vita a un Centro per lo studio della tratta degli schiavi e dello schiavismo.

¹⁰ E. Glissant, *Poetica del diverso*, Meltemi, Roma 1998, p. 13.

¹¹ Orazio, *Ep.*, 2,1,156.

¹² Utilizzo un luogo classico della filosofia kantiana proprio del modo di procedere nella sfera del diritto, in particolare della procedura di giustificare l'indefinita varietà del reale, del particolare, sotto la categoria dell'universale. Giustificazione in questo caso è equivalente a deduzione.

Cira Stefanelli

Prospettive per la formazione

Cira Stefanelli, Nata a Roma il 23.11.1964. Laureata in sociologia, ha collaborato come assistente sociale presso l' Ufficio di Servizio Sociale Minori del Dipartimento Giustizia Minorile di Roma, che ha diretto dal 1998 al 2002.

Dal 2002 al 2008 ha diretto l'Ufficio II della Direzione Generale del Personale e della Formazione del Dipartimento Giustizia Minorile; dal 2007 è Direttore dell'Istituto Centrale di Formazione del Dipartimento Giustizia Minorile.

Ha collaborato dall'anno 1987 all'anno 1994 con la cattedra di Metodi e tecniche del Servizio Sociale della facoltà di Scienze della Formazione - corso di Laurea in Servizio Sociale, presso la quale è stata docente dal 1995 al 2004.

Ha svolto attività di formatore nell'ambito di corsi di formazione organizzati dal Comune di Roma ed da altre Amministrazioni su tematiche riguardanti l'intervento professionale dell'assistente sociale, con particolare riguardo alla valutazione della qualità degli interventi.

Pubblicazioni:

Ha pubblicato su riviste di servizio sociale articoli riguardanti la metodologia del servizio sociale.

Ha curato per l'editore Giuffrè una pubblicazione sulla metodologia del servizio sociale nella Giustizia minorile.