

Ar2

I contributi del volume sono stati preventivamente sottoposti a procedura di *peer review*.

I minori stranieri in Italia

Atti del Convegno
in memoria di Maria Rita Saulle e Lê Quyên Ngô Đình

a cura di

Raffaele Cadin
Luigino Manca
Vincenzo Roberto Pellegrini

Contributi di

Marco Accorinti
Giovanni Bisogni
Raffaele Cadin
Daniela Carlà
Marta Cartabia
Luigi Citarella†
Gigliola Corduas
Andrea Crescenzi
Maria De Donato
Mons. Enrico Feroci
Giorgia Ficorilli
Antonio Iodice
Nadio Alessandro La Gamba

Giuseppe Lococo
Luigino Manca
Sergio Marchisio
Olga Marzovilla
Lina Panella
Vincenzo Roberto Pellegrini
Alessandro Polli
Maria Franca Posa
Saverio Ruperto
Valeria Silvestri
Augusto Sinagra
Claudio Zanghì



Copyright © MMXIV
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-7716-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2014

Indice

- 9 **Presentazione**
Vincenzo Roberto Pellegrini

Indirizzi di saluto

- 17 *Giovanni Bisogni*
- 19 *Antonio Iodice*
- 23 *Vincenzo Roberto Pellegrini*
- 29 *Marta Cartabia*
- 33 *Mons. Enrico Feroci*

Prima sessione

La tutela giuridica multilivello dei diritti dei minori

- 39 **Presiede**
Claudio Zanghì
- 43 **La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo quale Magna Carta internazionale**
Sergio Marchisio
- 57 **L'attività del Comitato delle Nazioni Unite della CRC ed il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione**
Luigi Citarella

- 65 Cittadinanza italiana e minori stranieri: un problema ancora aperto
Lina Panella
- 79 Brevi riflessioni sulla Convenzione sui diritti del fanciullo
Augusto Sinagra
- 87 Accoglienza ed integrazione dei ragazzi stranieri non accompagnati: l'esperienza di Roma
Nadio Alessandro La Gamba
- 91 Sfide evolutive dei minori nella migrazione
Maria Franca Posa
- 101 La conversione del permesso di soggiorno per minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età negli orientamenti del Consiglio di Stato
Valeria Silvestri
- 113 Protezione dei minori stranieri non accompagnati: il principio di non-refoulement e l'accertamento dell'età quali condizioni decisive per la loro ammissione
Giorgia Ficorilli

Seconda sessione

Protezione, accoglienza ed integrazione dei minori stranieri

- 125 Presiede
Olga Marzovilla
- 127 I minori stranieri non accompagnati in Italia. Protezione, accoglienza, integrazione: la dimensione quantitativa del fenomeno
Alessandro Polli
- 165 Emergenza Nord Africa 2011: doveri istituzionali e diritti dei minori
Marco Accorinti

205 Proteggere i minori in transito
Giuseppe Lococo

213 Conclusione della seconda sessione
Olga Marzovilla

Tavola rotonda

Quali prospettive per la tutela dei minori stranieri?

219 Presiede
Saverio Ruperto

221 *Daniela Carlà*

227 *Gigliola Corduas*

231 *Maria De Donato*

235 Conclusione della tavola rotonda
Saverio Ruperto

Altri contributi

241 La riconsegna sommaria dei migranti, inclusi i minori stranieri non accompagnati, dall'Italia alla Grecia: la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Sharifi*
Raffaele Cadin

253 I minori migranti e l'accesso al sistema educativo statale
Andrea Crescenzi

267 La tutela della vita familiare degli stranieri nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani
Luigino Manca

Presentazione

VINCENZO ROBERTO PELLEGRINI

Mentre si avvia finalmente alle stampe questo volume che raccoglie gli atti del convegno organizzato dalla Sezione italiana dell'AWR per onorare il ricordo e l'azione di Maria Rita Saulle e di Lê Quyên Ngô Đình, le problematiche relative ai minori stranieri non accompagnati (Msna) non solo continuano ad essere sotto la lente degli specialisti, ma richiamano un'attenzione più vasta e nel dibattito politico e sui media. Da un lato, assieme al decollo di un nuovo e diverso impegno degli Stati della UE per gestire i flussi migratori nel Mediterraneo centrale, vi sono le immagini televisive che spesso ci restituiscono volti sperduti di bambini e adolescenti sui barconi che attraversano il Canale di Sicilia, dall'altra le cifre e le dichiarazioni di funzionari e operatori del sociale per molti versi preoccupanti che vengono riportate dalla stampa. Ad esempio un recentissimo rapporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ripreso da più parti, comunica che, dei circa dodicimila minori non accompagnati registrati in ingresso in Italia nei primi nove mesi del 2014, oltre tremila risultano irreperibili. Ed è amara considerazione comune che gran parte di questi ragazzi che spariscono nel nulla sia in qualche modo reclutata da organizzazioni malavitose e sia oggetto di sfruttamento lavorativo o per l'accattonaggio o vittima di *racket* che ne gestiscono la prostituzione o il traffico.

Se quelle che precedono sono considerazioni, purtroppo ripetute nel corso degli anni, che trovano competente disamina anche in molti dei contributi presenti in questo volume, per fortuna vi sono anche segnali che vanno in un'altra direzione. È recentissima la notizia che l'intesa sottoscritta il 10 luglio scorso da Governo, Comuni e Regioni ha trovato seguito in un decreto ministeriale che eroga 60 milioni di Euro aggiuntivi per il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. È un provvedimento che si propone di affrontare

una delle criticità più serie lamentate nell'ambito in esame, vale a dire la difficoltà incontrata da molte realtà comunali nel sostenere le spese per l'accoglienza e l'integrazione dei Msna. Era senza dubbio necessario misurarsi con questo problema che, oltre che fonte di difficoltà per molte amministrazioni, ha finito per creare ingiustificate e ingiustificabili differenze di trattamento affiancando a situazioni di eccellenza molte altre in cui « nonostante l'impegno di molti sia all'interno delle istituzioni che nelle reti associative e di volontariato, ancora oggi i diritti essenziali dei minori stranieri non accompagnati non sono sempre rispettati: dal diritto al riconoscimento della minore età a quello ad un'accoglienza decorosa, dal diritto alla nomina di un tutore alla possibilità di essere ascoltati nelle scelte che li riguardano »¹ per non parlare poi delle difficoltà nel settore dell'educazione.

È molto incoraggiante il fatto che un progetto di legge di iniziativa parlamentare, elaborato col contributo di *Save the children*, presentato da venti deputati di varie forze politiche, abbia nelle ultime settimane attraversato il vaglio delle varie commissioni del Senato. Si tratta di un testo che nelle parole della relazione di accompagnamento ha l'ambizione di « definire un sistema stabile di accoglienza, con regole certe, volto a garantire pari condizioni di accesso a tutti i minori, maggiore stabilità e dunque qualità nella rete di accoglienza, ottimizzazione delle risorse pubbliche, dal momento che è noto che, nelle fasi di emergenza, cresce anche la spesa e diviene più difficile garantire efficienza e trasparenza ».²

Il progetto di legge nasce proprio da un'ipotesi di superamento della cultura dell'emergenza che, in questo come in molti altri campi, è stata alla base di scelte politiche e di conseguenti percorsi amministrativi e gestionali. Da molti anni l'Italia affronta l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati appunto in termini di emergenza, con molte oscillazioni e senza una chiara definizione di competenze e di responsabilità degli attori coinvolti. Ed è a questo approccio, negazione di organizzazione e sistematicità, che fanno riferimento, critico e spesso costruttivo, molti degli interventi presentati in questo

1. Così La Relazione alla Proposta di legge recante *Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati* in *Atti Parlamentari*, Camera, XVII legislatura — disegni di legge e relazioni — documenti, n. 1658, p. 2.

2. *Ibidem*.

volume originati dall'agire concreto di una delle "anime" presenti nell'AWR, quella degli operatori sul campo. Molti di loro, infatti hanno accumulato una significativa esperienza diretta che ha consentito di rilevare fondamentali carenze e disfunzioni nell'accoglienza e nella protezione di questi minori. Non posso quindi non esprimere con compiacimento la convinzione che la riflessione su tante tematiche, spesso nate sia dallo studio degli aspetti giuridici di varie quesizioni sia dalla riflessione sulle criticità presentate dal modo — ho qualche difficoltà a definirlo sistema — italiano di gestione delle problematiche legate ad una significativa presenza di minori non accompagnati, non possa che essere un utile supporto e un ulteriore tassello di un edificio che si auspica che il progetto di legge in esame possa portare a organica sistemazione.

Le emotività su questa problematica sono di vario segno e tali da influire anche significativamente sui decisori politici e amministrativi. E a questo dato corrisponde, in maniera abbastanza singolare, una elisione della memoria nazionale di un paese come il nostro che ha vissuto per decenni l'esperienza dell'emigrazione. In un contesto sociale, culturale, politico ed economico ovviamente ben diverso, fin dai suoi primi anni, lo Stato unitario emanò normative, in particolare sull'impiego dei fanciulli nelle professioni girovaghe, cercando di impedire che bambini e giovanissimi fossero travolti in una emigrazione che li vedeva isolati e senza tutele. È del resto la figura del fanciullo emigrante, solitario, senza familiari o persone giuridicamente di lui responsabili, ha fatto parte delle letture dei primi anni di molte generazioni a testimonianza di un fenomeno e di una sensibilità diffusi. Penso, ad esempio, ai piccoli dei racconti mensili del *Libro Cuore* che affrontano l'ignoto e le difficoltà di quei mondi a cui si rivolgeva la nostra emigrazione o alla storia, strappalacrime, ma emblematica del *Sans famille* di Hector Malot. Forse una presenza e un recupero di questa memoria — e qui è fondamentale il ruolo della scuola — potrebbero essere uno stimolo alla costruzione di un atteggiamento meno soggetto a quelle emotività di cui sopra facevo cenno e alle mere logiche della finanza locale o statale.

Del resto, una letteratura di una qualche consistenza, a partire almeno dagli studi sull'emigrazione di Leone Carpi³, ha posto in evidenza

3. V., in particolare, L. CARPI, *Statistica Illustrata dell'Emigrazione*, Roma, 1878.