



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in Lavoro,
Cittadinanza Sociale, Interculturalità

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

I Minori Stranieri non Accompagnati e Richiedenti Asilo

Relatore

Prof. Lauso Zagato

Correlatore

Prof.ssa Francesca Coin

Tesi di Laurea di

Chiara Mescalchin

Matricola 831136

Anno Accademico

2011 / 2012

INDICE

INTRODUZIONE pag. 1

**CAPITOLO 1: LE FONTI IN MATERIA DI RICHIEDENTI ASILO,
RIFUGIATI E MINORI NON ACCOMPAGNATI..... pag. 3**

Premessa pag. 3

SEZIONE I: LE FONTI INTERNAZIONALI pag. 3

A. FONTI DI HARD LAW pag. 4

- I Patto sui Diritti Civili e Politici..... pag. 4
- Il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali pag. 6
- La Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati (Ginevra) ed il Protocollo del 1967..... pag. 8
- La Convenzione sui Diritti del Fanciullo pag. 11

B. FONTI DI SOFT LAW pag. 13

- La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo..... pag. 13
- La Dichiarazione sui Diritti degli Stranieri del 1985..... pag. 14

SEZIONE II: LE FONTI EUROPEE pag. 15

A. FONTI DI HARD LAW pag. 16

- Il Trattato di Riforma TFUE (Lisbona)..... pag. 16
- I Protocolli n. 4 e n. 7 alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’ Uomo e delle Libertà Fondamentali..... pag. 17
- La Convenzione di Dublino e il Regolamento Dublino II pag. 18
- Le Direttive 2003/9/CE e 2004/83/CE..... pag. 22
- Le Direttive 2005/85/CE e 2008/113/CE..... pag. 26

B. FONTI SOFT LAW	pag. 30
• La Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui Minori non accompagnati, cittadini di Paesi Terzi	pag. 31

SEZIONE III: LE FONTI ITALIANE.....	pag. 32
• La Costituzione Italiana	pag. 32
• La Legge Martelli 39/90	pag. 34
• La Legge Turco-Napolitano 40/98	pag. 37
• Testo Unico delle Disposizioni concernenti la Disciplina dell'Immigrazione enorme sulla condizione dello Straniero (D.Lgs. 286/1998)	pag. 41
• Il Decreto 535/1999: Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri.....	pag. 44
• La Legge Bossi-Fini 189/2002.....	pag. 45
• La Direttiva sui Minori Stranieri non accompagnati richiedenti asilo (7 dicembre 2006)	pag. 49
• Il Pacchetto Sicurezza	pag. 50
• La Legge della Regione del Veneto 42/1988 sull'Istituzione dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori	pag. 52

CAPITOLO 2: PROBLEMATICHE E CRITICITA' A FRONTE DELLA NORMATIVA VIGENTE

pag. 55

SEZIONE I: DISCIPLINA DELL'ASILO	pag. 55
• I Diritti Umani fondamentali internazionalmente riconosciuti	pag. 55
• La libertà di circolazione e l'ingresso dello straniero	pag. 57
• I Diritti dei rifugiati	pag. 62
• Le disparità tra chi richiede e chi ottiene l'asilo	pag. 67

SEZIONE II: I RICHIEDENTI ASILO	pag. 69
---------------------------------------	---------

- L'utilizzo della disciplina dell'asilo nel TFUE ed il rapporto con le normative regionali pag. 69
- La scelta del Paese per l'analisi della richiesta di asilo pag. 72
- La procedura per la richiesta d'asilo in Italia pag. 77
- Il problema degli ingressi e del soggiorno. Il caso italiano pag. 80
- Il sistema dei controlli alle frontiere pag. 85
- Il principio di non-refoulement e la possibilità di rimpatriare pag. 88

SEZIONE III: I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI pag. 93

- Chi sono i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) e come si riconosce l'età pag. 93
- Tutela del minore e superiore interesse del fanciullo pag. 99
- Il problema del permesso di soggiorno pag. 102
- Ricongiungimento familiare, affidamento e rimpatrio pag. 104
- Diritto all'istruzione pag. 107

CAPITOLO 3: LA GESTIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA. IL CASO VENEZIANO pag. 115

SEZIONE I: Analisi del fenomeno dei minori stranieri in Italia pag. 115

- Premessa pag. 115
- I minori stranieri richiedenti asilo..... pag. 115
- Ricongiungimento parentale e affidamento dei minori stranieri pag. 117
- I minori stranieri non accompagnati ed il ruolo delle comunità pag. 118

SEZIONE II: Le comunità di Tessera..... pag. 121

- La rete di gestione delle comunità presenti a Tessera pag. 121
- La comunità Boa e il progetto "Fontego" in relazione allo Sprar pag. 121
- Il progetto "I Care" e le comunità per minori stranieri pag. 123

- Il ruolo delle comunità presenti al Forte in relazione al Comune di Veneziapag. 128

SEZIONE III: L'esperienza vissuta dai ragazzipag. 134

- Nazionalità e percorsipag. 134
- Il viaggiopag. 138
- Il collocamento in comunitàpag. 142
- Sogni futuripag. 145
- Criticità evidenziatepag. 148
- Un'esperienza di integrazionepag. 153
- Osservazioni conclusivepag. 157

CONCLUSIONI pag. 161

BIBLIOGRAFIA pag. 165

INTRODUZIONE

1. Negli ultimi vent'anni il fenomeno migratorio è diventato materia di disciplina dell'Unione Europea, sia a conferma delle più generali disposizioni internazionali in materia di diritti umani, sia a fronte dell'inserimento di politiche ben più restrittive. La normativa UE non si è però sostituita totalmente a quella prevista dai singoli Stati, essendo basata prevalentemente su Direttive. Tale tipologia di fonti, proprio per la sua natura giuridica, non è considerata come un atto propriamente vincolante, ma, anzi, prevede che siano gli Stati stessi ad emanare appositi decreti al fine di essere introdotta nei vari ordinamenti nazionali. Ciò permette quindi agli Stati di creare, a loro volta, nuove disposizioni in materia di flussi migratori. L'aumento delle fonti non ha però condotto ad un'agevolazione nel disciplinare il fenomeno migratorio, ma, anzi ha lasciato comunque un vuoto normativo. Tale vuoto è ancor più evidente se si analizza la situazione dei migranti minori che richiedono asilo e che non sono accompagnati. Non esiste, infatti, un'unica normativa cui riferirsi, che disciplini i minori stranieri, ma, bensì si deve far riferimento sia a disposizioni inerenti la minore età sia a quelle riguardanti l'immigrazione. La combinazione di più fonti però spesso rischia di creare incertezze e, qualche volta, anche contrasti, nell'applicazione delle stesse. È a partire da questo presupposto che si svolge quindi l'analisi della situazione riguardante i minori, sia che siano richiedenti asilo, sia che si tratti di minori non accompagnati. Si cercherà di capire quali tutele spettano a queste categorie di migranti e, tramite lo studio di un caso concreto, si verificherà la messa in atto delle procedure ad esse spettanti.

2. Il primo capitolo verterà su un'analisi dettagliata delle fonti in materia di richiedenti asilo e di minori non accompagnati, tramite una suddivisione in base al rango a cui tali fonti appartengono e in

considerando se sono disposizioni internazionali, regionali o nazionali. Verranno messi in evidenza quegli articoli che trattano esplicitamente la materia dell'asilo e dei minori stranieri.

Il secondo capitolo discuterà delle conseguenze dovute all'applicazione delle fonti precedentemente analizzate, evidenziandone le criticità e gli effetti. In particolare si verificheranno le problematiche riguardanti la procedura della richiesta di asilo, l'ingresso degli immigrati ed il rimpatrio e si discuterà in merito al principio del superiore interesse del fanciullo e ai diritti ad esso correlato.

Il terzo ed ultimo capitolo si occuperà di portare un esempio concreto della situazione vissuta da alcuni minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo che giungono in Italia ed, in particolare, a Venezia. A fronte dello studio effettuato nei capitoli precedenti, si osserverà la messa in pratica delle procedure e la situazione reale in cui tali soggetti si trovano, dando voce ai minori ospitati presso le comunità di Tesserà.

CAPITOLO 1

LE FONTI IN MATERIA DI RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI E MINORI NON ACCOMPAGNATI.

Premessa.

1. Negli ultimi 60 anni, in tutto il mondo si è verificato un cambiamento e un ampliamento delle norme e delle disposizioni internazionali e locali in materia di diritti umani e di diritto di immigrazione, a seguito delle violazioni dei diritti fondamentali causati dalle due Guerre Mondiali e dall'aumento dei flussi migratori dovuti ai boom economici. La serie di Convenzioni, Trattati e Fonti interne ha permesso di fornire agli Stati interessati un decalogo che spazia da i più ampi diritti della persona ai più specifici diritti dei rifugiati e dei minori non accompagnati. Si andrà quindi ad analizzare nel dettaglio le fonti per capire quali disposizioni riguardano la materia in esame e come possono influire nelle decisioni degli Stati in materia di richiedenti asilo.

SEZIONE I: Le Fonti Internazionali.

2. A livello internazionale il diritto dispone di importanti testi normativi che indicano quali sono i diritti e le libertà fondamentali spettanti in linea di principio ad ogni individuo e che determinano quali "autolimitazioni gli Stati si devono imporre per garantire quei diritti e quelle libertà"¹. Non tutte le norme internazionali di cui si discuterà vincolano allo stesso modo

¹ Cassese Antonio, *I Diritti Umani nel Mondo Contemporaneo*. LaTerza Editori – Roma 2004. Pag. 51.

gli Stati che vi aderiscono, avendo diversa importanza nella gerarchia delle fonti, per questo l'analisi seguirà una distinzione tra *hard* e *soft law*.

A. Fonti di Hard Law.

3. Le fonti cosiddette di *hard law* sono norme che istituiscono “vincoli solidali”² che riguardano tutti gli Stati parti, vista l'importanza dei diritti in esse contenute. Tra queste, le fonti che interessano la materia in esame sono i due Patti delle Nazioni Unite del 1966, la Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, la Convenzione di Ginevra e il relativo Protocollo, la Dichiarazione sui Diritti degli Stranieri e la Convenzione sui Diritti del Fanciullo.

Il Patto sui Diritti Civili e Politici (New York, 16 dicembre 1966).

4. Il suddetto Patto³, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, è il primo strumento a carattere universale⁴ che, insieme al Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, contiene “obblighi giuridici vincolanti in materia di tutela dei diritti umani fondamentali sul piano generale”⁵, a carico degli Stati parti. Il Patto tutela sia i diritti individuali che quelli collettivi. In particolare i diritti individuali garantiti sono: il diritto alla vita, che deve essere protetto dalla legge e per cui nessuno può arbitrariamente esserne privato (art. 6); il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona, per cui nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto o privato della propria libertà, se non per motivi e procedure previste dalla legge (art. 9); il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, secondo cui nessuno può essere assoggettato o

² Natalino Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*. Giappichelli Editore – Torino 2009. Pag. 174.

³ Deposito alla ratifica italiana: 15 settembre 1979. Comunicato in G. U. n. 328 del 23 novembre 1978. Entrato in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978.

⁴ La partecipazione e la ratifica del Patto non è limitata ai soli membri delle Nazioni Unite, ma può essere invece allargata a qualsiasi Stato, su invito dell'Assemblea Generale (articolo 48 comma 1 del Patto).

⁵ Laura Pineschi, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006. Pag. 78.

costretto ad adottare una religione o un credo diverso dal proprio (art. 18). Per quanto riguarda i diritti collettivi invece è di rilevanza l'articolo primo che definisce l'autodeterminazione dei popoli, gli articoli 21 e 22 sul diritto di riunione pacifica e di associarsi liberamente, e l'articolo 27 sul diritto delle minoranze etniche ad avere una vita culturale e una religione proprie. Di grande importanza risultano infine gli articoli 12 e 13, che sanciscono rispettivamente la libertà di movimento e il divieto di espulsione se non conforme alla legge. Nello specifico l'articolo 12 risulta fondamentale come garanzia dell'individuo che, dopo aver lasciato il proprio Paese, ha diritto a circolare e a cercare residenza nel territorio di uno Stato parte in cui si trova. Tuttavia lo stesso articolo mette dei limiti a tale diritto, precisando che l'individuo deve "trovarsi legalmente nel territorio" e che si possono mettere delle restrizioni nel caso in cui siano necessarie per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. Anche a riguardo dell'articolo 13 il Patto pone la stessa restrizione, limitando il divieto di espulsione a chi si trova legalmente in uno Stato Parte. Di rilievo ed importanza sono gli obblighi che il Patto conferisce agli Stati, quali il rispetto dei diritti, l'astensione nell'adottare misure che possano limitare l'esercizio di tali diritti e l'adozione di misure che garantiscano l'attuazione dei diritti contenuti nel Patto. Per garantire che il Patto sia rispettato, è prevista un'attività di supervisione e controllo attuata dal Comitato dei Diritti Umani (disciplinato nella parte IV del Patto), istituito nel 1977 con il compito di verificare quali misure vengono adottate dagli Stati parti per attuare i diritti enunciati nel suddetto Patto. Un ulteriore strumento di garanzia è stato introdotto dal Protocollo Facoltativo al Patto sui Diritti Civili e Politici che prevede il ricorso degli individui che lamentino una presunta violazione dei propri diritti nei confronti di Stati che abbiano aderito al suddetto Protocollo. In entrambi i modelli di garanzia comunque ci si affida alla "buona fede degli Stati"⁶ nel rispettare le constatazioni del Comitato.

⁶ Laura Pineschi, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè - Milano 2006. Pag. 102.

Il Patto delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (New York, 16 dicembre 1966).

5. Il Patto⁷, anch'esso adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come strumento a carattere universale contenente "obblighi giuridici vincolanti", sancisce i diritti degli individui a livello economico, sociale e culturale e ne definisce i doveri degli Stati parti a tutelare e garantire tali diritti. Per quanto riguarda i diritti economici, l'articolo 6 comma 1 prevede il "diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto ed accettato". Al comma 2 si specificano le misure che gli Stati parti devono adottare per "assicurare piena applicazione di tale diritto": programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale e la creazione di politiche e programmi che assicurino un costante sviluppo economico. Nell'articolo successivo poi si enuncia il "diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro" che permettano adeguati salari, condizioni igieniche, sicurezza e riposo. L'articolo 8 invece sancisce il diritto di costituire e aderire ai sindacati. Gli articoli successivi (dal 9 al 12) sanciscono i diritti sociali in senso stretto, affermando il diritto alla protezione della famiglia attraverso forme di assistenza⁸, il diritto ad un livello di vita sufficiente⁹ e il diritto alla tutela della salute fisica e mentale¹⁰. Gli articoli 13, 14 e 15 invece si occupano dei diritti culturali, ed in particolare del diritto all'educazione (in base al quale l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e gratuita per tutti), il diritto di partecipare alla vita culturale, di godere dei benefici del progresso scientifico e il diritto degli autori di opere scientifiche, arti cistiche e letterarie di vedere tutelati i propri interessi morali e materiali che scaturiscono da tale attività. Per quanto riguarda i doveri imposti agli Stati

⁷ Deposito della ratifica italiana: 15 settembre 1978. Comunicato in G. U. n. 328 del 23 novembre 1978. Entrato in vigore per l'Italia il 15 febbraio 1978.

⁸ Una particolare attenzione viene prestata alle madri lavoratrici e ai bambini che devono essere protetti da ogni forma di sfruttamento economico e sociale.

⁹ Tale diritto ricomprende il diritto ad un'alimentazione, ad un vestiario e ad un alloggio sufficienti.

¹⁰ Ciò implica l'adozione di misure volte a ridurre la mortalità infantile, a migliorare l'igiene ambientale e industriale, al trattamento delle malattie e alla creazione adeguate di servizi e forme di assistenza medica.

contraenti, sono in realtà “obblighi positivi o di fare”¹¹ consistenti nell’adozione di misure necessarie per garantire l’effettivo accesso a determinate risorse o a determinati servizi e nell’istituzione di un effettivo funzionamento di appositi organi che vigilino e reagiscano ad eventuali violazioni dei diritti tutelati dal Patto. Gli unici “obblighi negativi” presenti stabiliscono che gli Stati devono astenersi dall’adottare misure che possano privare gli individui dell’effettivo godimento dei diritti sanciti o dall’interferire con il loro esercizio.

A differenza del Patto sui Diritti Civili e Politici, il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali non contiene nessuna clausola che consenta agli Stati parti di derogare alcuni diritti in caso di emergenza. L’unica facoltà concessa è quella di poter limitare la portata di qualsiasi diritto purché le limitazioni siano previste per legge, siano compatibili con la natura dei diritti sottoposti a restrizioni e siano introdotte allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica. Tuttavia, anche se è stato creato un Comitato specifico, si fa riferimento ai mezzi di garanzia previsti dagli ordinamenti giuridici nazionali che devono garantire la realizzazione degli obblighi di risultato previsti dal Patto ed evitare interferenze con i diritti da esso tutelati. Il Comitato dei Diritti Economici e Sociali si occupa invece di analizzare i rapporti periodici ad opera degli Stati parti, avendo come compito un’attività di monitoraggio (il cosiddetto *follow-up*). Il Comitato può anche richiedere ad uno Stato parte di ospitare sul proprio territorio due membri dello stesso organo con lo scopo di raccogliere informazioni necessarie per verificare la situazione e mantenere un dialogo.

Anche in questo caso, (ancor più rispetto al Comitato previsto dal Patto sui Diritti Civili e Politici) il Comitato sembra debole rispetto alla sua capacità di intervenire e a causa della scarsa collaborazione degli Stati e tutte le sue funzioni si basano su un principio di buona fede concessa alle Parti.

¹¹ Laura Pineschi, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006. Pag. 132.

La Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati (Ginevra, 28 luglio 1951) e il Protocollo del 1967.

6. La Convenzione¹², frutto di una conferenza speciale delle Nazioni Unite nasce con l'intenzione dell'Ufficio delle N.U. di elaborare una carta dei diritti "destinata a diventare lo strumento per l'individuazione dei requisiti imprescindibili per il conferimento dello status di rifugiato e per la creazione delle forme di protezione legale e di assistenza ai diritti sociali garantiti"¹³. Il primo articolo dà una definizione del termine *rifugiato*, sancendo che tale *status* si applica ad ogni persona che sia stata considerata come rifugiato in applicazione degli accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, oppure in applicazione delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del protocollo del 14 settembre 1939, o infine in applicazione della Costituzione dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati. Si concede poi a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato. Oppure si applica a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Inoltre lo stesso articolo specifica che una persona, cui sono applicabili le disposizioni previste dallo status di rifugiato, non fruisce più dei diritti presenti nella Convenzione se ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza, se ha volontariamente riacquisito la cittadinanza persa, se ha acquistato una nuova cittadinanza e fruisce della protezione dello Stato di cui ha acquistato la cittadinanza o se è volontariamente ritornata e si è domiciliata nel Paese che aveva lasciato o in cui non si era più recata per timore d'essere perseguitata, ed infine se sono cessate le circostanze in

¹² Deposito della ratifica italiana: 15 novembre 1954. Comunicato in G. U. n. 294 del 23 dicembre 1954. Entrata in vigore per l'Italia il 13 febbraio 1955.

¹³ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 228.

base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato. Lo status di rifugiato viene poi limitato dall'ultima parte dell'articolo 1 che definisce che la Convenzione non è applicabile alle persone che, secondo il parere delle autorità competenti del loro Stato di domicilio, hanno tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato, oppure alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, o alle persone che hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati, o si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

Negli articoli successivi vengono elencati i diritti e le agevolazioni che spettano ai rifugiati, precisando che in tali materie hanno diritto allo stesso trattamento che spetta ai cittadini¹⁴, in particolare per quanto riguarda la pubblica istruzione, la pubblica assistenza, il lavoro e la sicurezza sociale. Inoltre nell'articolo 26 viene sancito il diritto alla libertà di circolazione per "i rifugiati che si trovano abitualmente sul territorio di uno Stato contraente" che vogliono scegliere il proprio luogo di residenza o circolare nel Paese. Fondamentale è poi l'articolo 27 che prevede il rilascio dei documenti di identità ad ogni rifugiato che si trovi sul territorio di uno Stato parte e che non possieda un valido documento di viaggio. Diverso è invece il caso dei documenti di viaggio, sancito dall'articolo 28 che prevede che i documenti siano rilasciati ai rifugiati "regolarmente residenti", salvo che "imperative ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico non vi si oppongano". Sostanziale è anche l'articolo 31 sui rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglimento che prevede che gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali, per il fatto della loro entrata o del loro soggiorno irregolari, ai rifugiati che, arrivando direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, entrano o si trovano sul territorio senza autorizzazione, con la riserva che essi si presentino senza ritardo alle autorità.

¹⁴ Convenzione di Ginevra del 1951, articoli 22, 23, 24, 29.

Novità di rilievo sono contenute negli articoli 32 e 33 in materia di espulsione. Il primo articolo prevede che gli stati non espelleranno un rifugiato che si trovi regolarmente sul loro territorio se non per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Lo stesso articolo presume che l'espulsione possa avvenire solo come esecuzione di un provvedimento conforme alla procedura prevista dalla legge, a causa di inderogabili ragioni di sicurezza nazionale, ma, in tal caso, è previsto che lo stesso rifugiato possa fornire prove per discolarsi e presentare un ricorso facendosi rappresentare da un'autorità competente. Nell'articolo 33 invece si parla di divieto di espulsione e di rinvio, inteso come *non-refoulement*, ossia il non respingimento del rifugiato "verso le frontiere e i luoghi dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o per le sue opinioni pubbliche". Limite a tale divieto è previsto nel caso in cui il rifugiato possa essere seriamente considerato come un pericolo per il Paese in cui esso si trova o che, essendo stato condannato in via definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, costituisca una minaccia per la comunità di quel Paese. Nell'articolo 34 poi si parla di naturalizzazione, determinando che li Stati contraenti faciliteranno il più possibili l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati, accelerandone la procedura e riducendone il costo. gli articoli successivi disciplinano le modalità di ratifica, riserva ed entrata in vigore.

Il Protocollo relativo allo status di rifugiati (New York, 31 gennaio 1967) nasce a seguito della volontà degli Stati di "superare le limitazioni temporali e geografiche"¹⁵ al riconoscimento dello status di rifugiato sancite nella Convenzione del 1951. Il punto di partenza fu infatti la considerazione che nuove categorie di rifugiati erano nate dopo l'adozione della stessa Convenzione e che quindi erano aumentate anche le dimensioni globali assunte dal problema dello sradicamento delle popolazioni. Dopo aver appunto ampliato la definizione di rifugiato (art. 1), il Protocollo determina che gli Stati devono comunicare al Segretario Generale delle Nazioni Unite il testo delle leggi e dei regolamenti che

¹⁵ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 230.

vengono adottati per assicurare l'applicazione dello stesso Protocollo (art. 3). Dopo aver specificato le procedure in materia di riserve, entrata in vigore ed adesione, il Protocollo inserisce dei paragrafi in allegato che determinano specificazioni a vari articoli della convenzione, tra cui il documento di viaggio (che deve essere redatto almeno in due lingue (francese ed inglese), che non dovrà costare più della tariffa più bassa prevista per i passaporti e che avrà validità di uno o due anni), ai visti di uscita e al cambio di residenza.

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo (New York, 20 novembre 1989).

7. La Convenzione sui Diritti del Fanciullo¹⁶ nasce per volere delle Nazioni Unite di riconoscere formalmente ed esplicitamente i diritti umani contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e nei Patti del 1966 anche ai minori. L'articolo 1 definisce il fanciullo "ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo che abbia raggiunto prima la maggiore età in virtù della legge ad esso applicabile". Negli articoli successivi si precisa che gli Stati rispetteranno i diritti contenuti nella Convenzione senza "distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione pubblica o in base all'origine nazionale, etnica o sociale" (art. 2) e che le istituzioni pubbliche o private "di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi" porranno sempre l'interesse superiore del fanciullo come "condizione preminente" (articolo 3). Gli Stati parti si impegneranno ad assicurare al fanciullo protezione e cure necessarie al suo benessere, il suo diritto alla vita e alla sopravvivenza, e a rispettare le responsabilità, i diritti e i doveri dei genitori e dei membri della famiglia. Nell'articolo 7 si precisa che gli Stati parti devono registrare immediatamente il fanciullo dopo la nascita e che devono rispettare "il diritto ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e a conoscere e ad essere allevato dai suoi genitori (se possibile)". L'articolo 8 poi prevede il rispetto a preservare l'identità e la nazionalità del fanciullo, il suo nome e le sue relazioni familiari e, nel caso

¹⁶ Deposito della ratifica italiana: 5 settembre 1991. Comunicato in G. U. n. 65 del 18 marzo 1992. Entrata in vigore per l'Italia il 5 ottobre 1991.

in cui il fanciullo sia illegalmente privato “degli elementi costitutivi della sua identità”, gli Stati devono concedergli adeguata assistenza e protezione affinché la sua identità sia ristabilita il più rapidamente possibile”. Fondamentale è poi l’articolo 11 che prevede l’adozione di provvedimenti, da parte degli Stati, per impedire il trasferimento illecito all’estero ed il non-ritorno dei fanciulli, tramite accordi bilaterali o multilaterali. Sono poi sanciti i diritti alla libertà di opinione, di espressione, di pensiero, di coscienza, di religione e di associazione (art. 12 -15) ed il diritto all’adozione (art. 21). Di sostanziale importanza è lo status di rifugiato sancito e disciplinato nell’articolo 22 secondo cui gli Stati devono adottare adeguate misure affinché il fanciullo possa ottenere lo status in questione, ai sensi delle norme e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, e possa beneficiare della protezione e dell’assistenza umanitaria necessaria per consentirgli di usufruire dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. A tal fine, nel comma 2 è previsto che gli Stati parti collaborino “a tutti gli sforzi compiuti dalle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni per proteggere ed aiutare i fanciulli e per ricercare i genitori o altri familiari al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia”. Negli articoli successivi sono riconosciuti il diritto a ricevere cure e terapie fisiche o mentali (art. 25), il diritto alla sicurezza sociale (art. 26) ad un livello di vita sufficiente (art. 27), all’educazione (art. 28 – 29), e alla protezione contro ogni tipo di sfruttamento (art. 34 – 37).

La seconda parte della Convenzione prevede l’istituzione del Comitato dei Diritti del Fanciullo per la promozione dell’attuazione effettiva della stessa Convenzione e per controllo degli Stati tramite rapporti e raccomandazioni.

La Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza è stato il primo strumento di tutela internazionale a sancire nel proprio testo le diverse tipologie di diritti umani: civili, culturali, economici, politici e sociali, nonché quelli concernenti il diritto internazionale umanitario. Costruita armonizzando differenti esperienze culturali e giuridiche, la Convenzione enuncia per la prima volta, in forma coerente, i diritti

fondamentali che devono essere riconosciuti e garantiti a tutti i bambini e a tutte le bambine del mondo.

B. Le Fonti di Soft Law.

Le fonti di *soft law*, quali atti non giuridicamente vincolanti, sono molto frequenti proprio perché a carattere dichiarativo. Sono “disposizioni giuridicamente non vincolanti”¹⁷. Si tratta di atti adottati dalle organizzazioni internazionali che non hanno qualità di trattato, ma che possono contribuire alla creazione di diritto tramite la consuetudine o al consolidamento dell’*opinio iuris* o nel caso in cui vengano inserite in atti a carattere vincolante. A tal proposito si fa riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo e alla Dichiarazione sui diritti degli stranieri.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (New York, 9 dicembre 1948).

8. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo¹⁸ segna una svolta importante nel diritto internazionale poiché, per la prima volta, gli Stati riconoscono, con l’uso di uno “strumento giuridico a portata universale”¹⁹, che i diritti fondamentali sono inerenti a tutti gli individui, cittadini o stranieri, senza discriminazione e a prescindere dallo status giuridico del Paese a cui essi appartengono e che a tutti spetta il riconoscimento e la tutela dei diritti espressamente enunciati.

I diritti sanciti nella Dichiarazione sono prevalentemente di natura civile e politica. In una prima parte sono contenuti i diritti e le libertà di ordine personale, quali il diritto alla vita e alla sicurezza personale, il divieto di schiavitù, alla tortura o a pene arbitrarie, il diritto ad accedere ai mezzi di

¹⁷ Natalino Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*. Giappichelli Editore – Torino 2009. Pag. 177.

¹⁸ Deposito della ratifica italiana: 4 agosto 1955. Comunicato in G. U. n. 221 del 24 settembre 1955. Entrata in vigore in Europa il 3 settembre 1953.

¹⁹ Laura Pineschi, *La Dichiarazione universale dei diritti umani*, In Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006. Pag. 68.

tutela giudiziaria contro abusi e il diritto ad un equo processo (art. 3 – 11). Seguono poi i diritti politici in senso stretto, e quindi la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di opinione ed espressione, la libertà di riunione ed associazione ed infine il diritto di prendere parte alla gestione degli affari pubblici e di designare i propri rappresentanti attraverso libere e periodiche elezioni (art. 12 – 17). La terza parte riguarda i diritti economici, sociali e culturali, quali il diritto di proprietà, il diritto alla sicurezza sociale e al lavoro ed il diritto all'istruzione (art. 22 – 27). Gli articoli su cui si vuole mettere l'accento sono però l'articolo 13 sul diritto alla libertà di movimento e l'articolo 14 sul diritto d'asilo. In particolare il primo enuncia il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio e il diritto a ritornare nel proprio Paese. Per quanto riguarda l'articolo 14 invece, viene enunciato il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni, con l'unica limitazione nel caso in cui l'individuo che ne faccia uso sia ricercato "per reati ed azioni contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite". Tali articoli pongono le basi per la successiva Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, di cui si discuterà in seguito.

Il carattere "giuridicamente non vincolante"²⁰ della Dichiarazione si riflette necessariamente sulla formulazione dei diversi articoli che vengono enunciati con affermazioni spesso categoriche con lo scopo di formulare principi universali e positivi.

La Dichiarazione sui Diritti degli Stranieri (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 13 dicembre 1985).

9. La Dichiarazione sui Diritti dell'Uomo degli individui che non sono cittadini del Paese in cui vivono, adottata dalla risoluzione 40/144 dall'Assemblea Generale delle N.U., è un testo molto importante che determina diritti e principi spettanti a migranti e stranieri. La Dichiarazione parte dal presupposto che le Nazioni Unite incoraggiano il rispetto universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di

²⁰Claudio Zanghì, *Dalle Origini alla Dichiarazione Universale*, in Claudio Zanghì, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*. Giappichelli Editore – Roma 2006. Pag. 24.

“tutti gli esseri umani, senza distinzione quanto alla razza, al sesso, alla lingua o alla religione”²¹. Il primo articolo afferma la nozione di straniero, specificando che tale termine “si applicherà, con riguardo dovuto alle qualificazioni fatte in articoli successivi, all’individuo che non è cittadino della condizione in cui è presente”. Negli articoli successivi vengono elencati una serie di diritti direttamente destinati agli stranieri come il diritto alla vita e alla sicurezza personale (art. 5 lettera a.), il diritto alla riservatezza (art. 5 lettera b.), il diritto ad un equo processo e all’assistenza di un interprete nei processi penali (art. 5 lettera c.), il diritto a farsi una famiglia, il diritto alla libertà di pensiero e di credo religioso (lettera f.) ed il diritto a conservare la propria lingua, cultura e tradizione. Inoltre lo straniero ha diritto ad una serie di diritti economici e sociali come il diritto ad un’equa retribuzione (art. 8 lettera a.), all’assistenza sanitaria (lettera c.), alla libertà di associazione (art. 8 lettera b.) e al diritto di comunicare in qualsiasi momento con la rappresentanza consolare del Paese di provenienza (articolo 10). Il godimento di questi diritti è da intendersi nel rispetto delle legislazioni nazionali.

La Dichiarazione assume come base i diritti proclamati nella Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo e nei Patti Internazionali del 1966 e li allarga al campo della migrazione, specificando esplicitamente che i diritti di tutti gli esseri umani riguardano anche gli stranieri in quanto individui.

SEZIONE II: Le Fonti Europee.

10. La giurisprudenza europea è ricca di testi normativi e di accordi bilaterali o multilaterali tra Stati stipulati per dare ulteriore garanzia ai diritti umani e per disciplinare nello specifico materie come la migrazione e l’asilo. Anche a livello europeo è importante la distinzione tra *hard* e *soft law* che determina l’importanza e il vincolo dato delle norme.

²¹ Preambolo della stessa Dichiarazione del 1985.

A. Le Fonti di Hard Law.

11. Nel quadro della disciplina europea, i trattati di hard law che interessano la materia in esame sono: il TUE, il Regolamento di Dublino II con la precedente Convenzione di Dublino e le Direttive CE 9/2003, 83/2004, 85/2005, 113/2008.

Il Trattato di Riforma o TFUE (Lisbona, 13 dicembre 2007).

12. Il Trattato di Lisbona²² nasce con lo scopo di modificare il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, prevedendo un riparto di competenze tra Unione e Stati membri e rafforzando il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali. Ai fini del presente studio, quel che interessa è che il suddetto Trattato prevede e inserisce la materia d'asilo nel titolo dedicato alle "Politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione". In particolare nel paragrafo 2 dell'articolo 63 TFUE viene stabilito che il Parlamento e il Consiglio Europei adottano le misure concernenti un sistema europeo comune di asilo con preciso riferimento a: l'uniformità dello status di asilo politico e di protezione sussidiaria, le procedure comuni per la concessione e la revoca degli status, il sistema comune di protezione degli sfollati, i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda, le norme riguardanti l'accoglienza ed infine, il partenariato e la cooperazione con gli Stati terzi con il fine di gestire i flussi di richiedenti asilo. Inoltre nel paragrafo 3 dello stesso articolo viene prevista la possibilità di adottare misure temporanee a vantaggio degli Stati membri che devono affrontare situazioni di emergenza legata ad afflussi improvvisi di cittadini di Paesi terzi.

Per quanto riguarda la questione dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, il Trattato conferisce nuove competenze alle istituzioni europee che d'ora in poi avranno facoltà di adottare misure volte a istituire

²² Pubblicato in G. U. dell'Unione Europea C 306 il 17 dicembre 2007.

una gestione comune delle frontiere esterne dell'Unione europea in particolare attraverso lo sviluppo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, denominata Frontex, creare un sistema europeo comune di asilo, basato su uno status europeo uniforme e su procedure comuni per l'ottenimento e la revoca dell'asilo ed infine stabilire le regole, le condizioni e i diritti in materia di immigrazione legale.

I Protocolli n. 4 (Strasburgo, 16 settembre 1963) e n. 7 (Strasburgo, 22 novembre 1984) alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950).

13. La Convenzione²³, sancita a Roma il 4 novembre 1950, è un decalogo di regole e principi che, oltre a tutelare i diritti umani e della persona, prevede un ampio “meccanismo di garanzia e di controllo”²⁴ sul rispetto dei diritti sanciti. Nel testo sono contenuti il diritto alla vita di ogni persona, al matrimonio, ad un ricorso effettivo alla libertà di pensiero, coscienza, religione, espressione riunione ed associazione (art. 2 – 13) ed i divieti di schiavitù, lavori forzati e discriminazione. Nel secondo titolo della Convenzione vengono disciplinati i compiti e i ruoli della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 19 – 51) che può essere consultata da ogni persona fisica, da ogni organizzazione non governativa o da un gruppo di soggetti privati che si ritenga vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli da parte di una delle Alte Parti contraenti (articolo 34), purché si siano esaurite le vie di ricorso interne, “secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti” (articolo 35). Nei decenni successivi all'entrata in vigore della Convenzione²⁵, sono stati elaborati 14 Protocolli destinati ad integrarne o modificarne le disposizioni. In particolare i Protocolli che contengono articoli in materia di asilo ed immigrazione sono il Protocollo n. 4 del 1963

²³ Deposito della ratifica italiana: 26 ottobre 1955. Comunicato in G. U. n. 255 del 5 novembre 1955. Entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955.

²⁴ Marco Pedrazzi, *La Convenzione Europea sui Diritti Umani e il suo Sistema di Controllo*, in Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006. Pag. 281.

²⁵ 3 settembre 1953.

ed il Protocollo n. 7 del 1984²⁶. Nel primo dei due Protocolli vengono aggiunti alcuni diritti e libertà che spettano ad ogni individuo ed in particolare nell'articolo 2 si sancisce la libertà di circolazione che spetta a "chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato" e che contiene anche il principio per cui "ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo". Tale diritto, secondo il comma 2 dello stesso articolo, non può essere posto a restrizione se non in conformità con la legge prevista in una società democratica e come misura necessaria alla sicurezza nazionale o pubblica. Per quanto riguarda il Protocollo n. 7 invece di rilevante importanza risulta l'articolo 1 in materia di "garanzie processuali per l'espulsione degli stranieri". In tale norma è contenuto il principio secondo cui uno "straniero residente regolarmente nel territorio di uno Stato non può essere espulso se non in esecuzione di una decisione presa in conformità della legge" e deve poter far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione e deve poter farsi rappresentare a questi fini davanti ad un'autorità competente. Inoltre per il comma 2 uno straniero può essere espulso solo se tale espulsione è necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico e per motivi di sicurezza nazionale.

La Convenzione e i successivi Protocolli, oltre a riaffermare i diritti umani e le libertà fondamentali già presenti nel diritto internazionale grazie alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e ai Patti del 1966, contribuisce a garantire uno diritto particolare anche allo straniero che si trova in un Paese contraente. Tale diritto però purtroppo è valido solo nel caso in cui la permanenza nel territorio sia regolare.

La Convenzione di Dublino (Dublino, 15 giugno 1990) e il Regolamento Dublino II (Dublino, 18 febbraio 2003).

14. La Convenzione sulla determinazione dello Stato Competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati Membri

²⁶ Protocollo n. 4: deposito della ratifica italiana: 27 maggio 1982. Comunicato in G. U. n. 184 del 7 luglio 1982. Entrata in vigore in Italia il 27 maggio 1982. Protocollo n. 7: deposito della ratifica italiana: 7 novembre 1991. Comunicato in G. U. n. 100 del 2 maggio 1990. Entrata in vigore per l'Italia l'1 febbraio 1992.

della Comunità Europea²⁷ (cosiddetta Convenzione di Dublino) è stata stabilita con lo scopo di introdurre “una disciplina uniforme sulla competenza ad esaminare le domande di asilo dei cittadini dei Paesi terzi richiedenti ingresso in uno degli Stati comunitari aderenti alla Convenzione di Schengen”²⁸. All’articolo 1 la Convenzione definisce lo straniero determinando che “è straniero chi non è cittadino di uno Stato membro” (lettera a.). Si parla poi di domanda d’asilo come “domanda con cui straniero chiede ad uno Stato membro la protezione della Convenzione di Ginevra invocando la qualità di rifugiato ai sensi dell’articolo 1 della stessa Convenzione” (lettera b.). Per quanto riguarda il richiedente asilo il testo prevede che sia uno “straniero che ha presentato una domanda di asilo in merito alla quale non è ancora stata presa una decisione definitiva” (lettera c.). L’esame della domanda di asilo è intesa come “l’insieme dei provvedimenti relativi all’esame di una domanda di asilo, delle decisioni o delle sentenze ad essere afferenti, adottati dalle autorità competenti” (lettera d.). Infine vengono definiti il titolo di soggiorno come qualsiasi autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che autorizzi il soggiorno di uno straniero nel suo territorio (lettera e.), il visto d’entrata quale autorizzazione o decisione di uno Stato membro per consentire il transito di uno straniero attraverso il suo territorio (lettera f.), ed il visto di transito, ossia l’autorizzazione o decisione di uno Stato membro per consentire il transito di uno straniero attraverso il suo territorio o nella zona di transito di un porto o aeroporto (lettera g.). Negli articoli successivi vengono disciplinate le modalità e le responsabilità degli Stati davanti alla domanda di asilo. In particolare all’articolo 3 si determina che gli Stati parti si impegnano ad esaminare la domanda di asilo ricevuta da qualsiasi straniero. Agli articoli 6 e 7 invece si analizzano i casi di richiedenti asilo irregolari o per soggiorno scaduto o per ingresso illegale, determinando quale Stato si deve occupare della richiesta d’asilo.

²⁷ Gazzetta ufficiale L 222 del 5.9.2003. In Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L 131 del 19.8.1997.

²⁸ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 233 e Zagato Lauso, *Cittadini a geometria variabile?* in Zagato Lauso (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d’Asilo*. Cedam – Padova 2006. Pag. 137 e ss.

Sono previsti poi motivi di scambio di informazioni o responsabilità tra Stati membri (art. 11 – 15) ed è istituito un Comitato con il compito di esaminare tali responsabilità, informazioni e problemi riguardanti la richiesta d'asilo (articolo 18).

Il Regolamento di Dublino II²⁹ sostituisce la Convenzione ed ha come obiettivo quello di individuare il più rapidamente possibile lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo, fissare termini ragionevoli per ciascuna fase della procedura di determinazione dello Stato competente, nonché prevenire l'abuso delle procedure d'asilo riscontrabile nel fenomeno delle domande d'asilo multiple. Nello specifico il Regolamento si prefigge di: garantire che nessun richiedente lo status di asilo politico sia rinviato in un Paese nel quale rischia di essere nuovamente vittima di persecuzioni, in ottemperanza al principio di non respingimento; garantire, nel più breve tempo possibile, al richiedente asilo l'individuazione dello Stato membro competente all'esame della sua domanda; evitare che il richiedente asilo politico sia rimbalzato da uno Stato all'altro senza che nessuno accetti di esaminare la sua domanda ed infine prevenire l'abuso delle domande di asilo multiple (il cosiddetto *asylum shopping*). Il Regolamento stabilisce poi i criteri per l'individuazione dello Stato competente, dividendoli in sei categorie. Innanzitutto sono previsti i criteri relativi al principio dell'unità del nucleo familiare, previsti nel caso in cui il richiedente sia un minore non accompagnato e che determinano la competenza dello Stato in cui si trova legalmente un suo familiare, purché sia nell'interesse del minore (nel caso in cui non sia presente un familiare, la competenza è dello Stato in cui il minore ha presentato domanda). Ci sono poi i criteri relativi al rilascio di permessi di soggiorno o visti che, nel caso in cui il richiedente sia in possesso di titoli di soggiorno validi determinano che lo Stato competente è quello che ha rilasciato i titoli. Sono in seguito previsti i criteri relativi all'ingresso o al soggiorno illegali in uno Stato membro, che prevedono due casi distinti: se il richiedente ha varcato illegalmente le frontiere di

²⁹ Regolamento n. 343/2003 del Consiglio. Gazzetta Ufficiale L 184 del 17.7.1999. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 50 del 25.2.2003.

uno Stato membro, quest'ultimo è competente per l'esame della domanda entro 12 mesi dalla data di attraversamento, oppure se il richiedente asilo ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di asilo, quest'ultimo è competente per l'esame di tale domanda. Altri tipi di criteri sono quelli relativi all'ingresso legale in uno Stato membro, nel caso in cui il richiedente sia un cittadino di un Paese terzo per cui non è richiesto l'obbligo del visto, che stabiliscono la competenza dell'esame allo Stato membro in cui il richiedente fa domanda d'asilo. Sono presenti poi i criteri relativi alla domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto per cui lo Stato membro competente è quello che riceve la domanda di asilo in un aeroporto di sua competenza. Infine è previsto un criterio detto "generale" che è applicabile quando nessuno Stato membro può essere designato competente per la domanda di asilo sulla base dei criteri sopraelencati. In tal caso è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Il Regolamento prevede poi la cosiddetta "clausola umanitaria", secondo cui qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente, accettare di esaminare una domanda di asilo per ragioni umanitarie.

Il Regolamento può essere visto come "un inasprimento della preesistente Convenzione"³⁰ poiché le norme contenute limitano i diritti dei richiedenti. In primo luogo infatti gli esuli possono presentare una sola volta domanda di asilo. In secondo luogo sono tenuti a farlo soltanto nel Paese dell'Unione Europea in cui si viene identificati o nel Paese tramite cui si fa ingresso nell'Unione e dovranno rimanere in quel Paese fino alla valutazione della richiesta e, nel caso di accoglimento, dovranno continuare a soggiornare in tal Stato se vorranno usufruire dei servizi previsti dalle normative europee a sostegno dei rifugiati.

³⁰ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza – Roma 2010. Pag. 90.

Si veda anche Zagato Lauso, *Cittadini a geometria variabile?* in Zagato Lauso (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d'Asilo*. Cedam – Padova 2006. Pag. 137 e ss.

Le Direttive 2003/9/CE e 2004/83/CE.

15. La Direttiva n. 9 del 2003³¹ reca norme minime comuni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La direttiva si applica a tutti i cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro. Gli obiettivi di tale Direttiva sono la garanzia che ai richiedenti asilo sia assicurata una qualità di vita dignitosa e che in tutti gli Stati membri siano loro offerte condizioni di vita omogenee e l'impedimento degli spostamenti dei richiedenti asilo all'interno dell'Unione Europea in conseguenza alle diverse regole esistenti nei diversi Stati membri. Al primo punto la Direttiva sancisce l'importanza di una "politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un regime europeo comune in materia di asilo", mentre nei punti successivi si stabiliscono le "norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo" e i vincoli che spettano agli Stati parti. La Direttiva sancisce sin da subito cosa si deve intendere per "domanda di asilo": "la domanda presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato membro. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo, salvo che il cittadino presente in un Paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione" (art. 2 lettera b.). In seguito viene definito il richiedente asilo quale "qualsiasi cittadino di un Paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva" (art. 2 lettera c.) e il rifugiato come "qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1 a. della Convenzione di Ginevra" (art. 2 lettera e.). per quanto riguarda il "minore non accompagnato" si deve intendere "le persone di età inferiore ai diciotto anni che entrino nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non siano effettivamente affidate ad un tale adulto" (lettera h.). Negli articoli successivi sono presenti le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza che disciplinano le questioni riguardanti

³¹ Recepita dall'Italia con il D. Lgs. 140/05. Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2003.

l'informazione, la documentazione, la residenza, la libera circolazione, il lavoro, il nucleo familiare, gli esami medici, la scolarizzazione ed istruzione dei minori e la formazione professionale (art. 5 – 12). Secondo tali articoli gli Stati devono informare i richiedenti asilo entro 15 giorni dalla presentazione della domanda a riguardo dei benefici o obblighi a loro riconosciuti, devono permettere la libera circolazione all'interno dello Stato (eccetto se ci sono motivi di pubblico interesse che limitino tale diritto), devono garantire un'istruzione di base ai minori e trattamento di pronto soccorso a tutti i richiedenti. Per quanto riguarda il campo lavorativo, un richiedente asilo non può accedere a nessun tipo di impegno fino a che non abbia ottenuto risposta in merito alla sua domanda d'asilo, ma gli Stati parti si impegnano a prendere una decisione entro un anno dalla richiesta. Nel frattempo il richiedente ha diritto all'accoglienza, al vitto, all'alloggio e all'assistenza sanitaria (art. 13 – 15). Per quanto riguarda i minori non accompagnati, l'articolo 19 stabilisce che è previsto un tutore legale che abbia a cuore il benessere del minore e che l'alloggio possa essere presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria o in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per minori.

La Direttiva n. 83 del 2004³², detta anche *Direttiva Qualifiche*, reca norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi la qualifica di rifugiato o persona bisognosa di protezione internazionale. Tale Direttiva introduce due tipi di protezione internazionale: lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria³³. La protezione sussidiaria è rilasciata dallo stesso organo competente al rilascio dello status di rifugiato. Questa nuova forma di protezione è assicurata quando il richiedente viene perseguitato per una condanna alla pena di morte, per torture o trattamenti inumani o degradanti e punizioni, oppure se si trova in

³² Recepita in Italia con il D. Lgs. 251/07. In Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 261 del 6.8.2004.

³³ Fino all'emanazione di questa Direttiva i richiedenti che non soddisfacevano le condizioni necessarie per ottenere lo status di rifugiato potevano soltanto chiedere la cosiddetta protezione umanitaria che consiste nell'ottenere per un anno il permesso di soggiorno. Con la Direttiva 83 e con la protezione sussidiaria si permette al richiedente che non soddisfa i parametri per ottenere lo status di rifugiato, di vedersi riconosciuto per tre anni il permesso di soggiorno.

pericolo per una situazione generalizzata di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Viene inoltre introdotta la persecuzione per motivi di discriminazione sessuale e le azioni dirette specificatamente contro un sesso. Nei primi punti, la Direttiva si prefigge come obiettivo l'osservazione dei principi in essa riconosciuti e il tentativo di uniformare "le norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria" in tutti gli Stati membri (punto 7). L'articolo 2 enuncia le definizioni di rifugiato, di status di rifugiato, di minore non accompagnato³⁴ ed in particolare di "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" intendendo quel "cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno" (art. 2 lettera e.). Negli articoli successivi è poi disciplinata la valutazione delle domande di protezione internazionale e si fa presente come gli Stati devono agire e secondo quali considerazioni devono decidere (art. 4: esame dei fatti e delle circostanze). Si determina poi chi è il responsabile della persecuzione (art. 6) e chi può offrire protezione (art. 7) prevedendo anche la possibilità di essere protetti all'interno del Paese d'origine (art.8). L'articolo 9 determina gli "atti di persecuzione" che fungono da requisiti per essere considerato rifugiato e che devono "essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, della convenzione

³⁴ Si ribadiscono le definizioni contenute nella Direttiva n. 9 del 2003, ed in particolare:

«rifugiato»: cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12 (lettera c.);

«status di rifugiato»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato (lettera d.);

«minore non accompagnato»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto; il termine include i minori che vengono abbandonati dopo essere entrati nel territorio degli Stati membri (lettera i.).

europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (lettera a.), oppure costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui sopra" (lettera b.). Gli atti di persecuzione possono, tra l'altro, assumere la forma di: atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatori, azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati, ed infine atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia (art. 9 comma 2). Per quanto riguarda i motivi di persecuzione, l'articolo 10 definisce i termini "razza", "religione", "nazionalità", "gruppo sociale" e "opinione politica" poiché sono caratteristiche che "provocano atti di persecuzione". Negli articoli successivi si disciplinano le modalità di esclusione, cessazione, revoca e rifiuto dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria nel caso in cui il richiedente abbia commesso un crimine grave o nel caso in cui non avesse diritto a tale status o protezione (art. 15- 19). Vengono poi ribaditi il principio di non-refoulement, l'accesso all'istruzione e al lavoro, all'assistenza sanitaria e all'alloggio.

Queste due Direttive sono importanti per quanto riguarda la richiesta d'asilo e i minori non accompagnati poiché riconosce i principi contenuti nei decaloghi sui Diritti Umani quali la CEDU e la Convenzione di Ginevra. Inoltre disciplinano dettagliatamente la materia di asilo garantendo ai richiedenti adeguata sistemazione e ponendo obblighi agli Stati per quanto riguarda tempistiche, assistenza di base e modalità di decisione.

Le Direttive 2005/85/CE e 2008/113/CE.

16. La Direttiva n. 85 del 2005³⁵, detta anche *Direttiva Procedure*, reca norme minime per le procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato. Tale Direttiva prevede una procedura unica per l'esame delle domande di protezione internazionale introdotte sul territorio degli Stati membri, comprese le zone di frontiera e di transito. Vengono poi fissate le norme essenziali per l'efficacia delle procedure di concessione e revoca dello status di rifugiato con l'intento di ridurre le disparità tra le procedure nazionali di esame delle richieste di asilo, dall'altro assicurare la qualità delle decisioni prese dai singoli Stati membri. Al punto 5 si delinea l'obiettivo principale della Direttiva: "stabilire un quadro minio della Comunità sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato". Si precisa poi che l'intenzione è quella di "limitare i movimenti secondati dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti alla diversità delle normative" (punto 6). Importante è poi il punto 9 in cui si fa presente che "per quanto riguarda il trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti di diritto internazionale di cui sono parti e che vietano le discriminazioni". Nel punto 17 poi si individua quale criterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di asilo "la sicurezza del richiedente nel Paese di origine. Se un Paese terzo può essere considerato Paese di origine sicuro, gli Stati membri dovrebbero poterlo designare Paese sicuro e presumerne la sicurezza per uno specifico richiedente, a meno che quest'ultimo non adduca controindicazioni fondate".

Dopo aver definito cosa si intende per domanda di asilo, richiedente asilo, rifugiato, minore non accompagnato e decisione definitiva (articolo 2)³⁶,

³⁵ Recepita dall'Italia con il D. Lgs. 25/08. In Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 326 del 13.12.2005.

³⁶ «domanda» o «domanda di asilo»: la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che si può equiparare a una domanda di protezione internazionale ad uno Stato membro a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo, salvo che la persona interessata richieda esplicitamente un altro tipo di protezione, che possa essere richiesta con domanda separata.

vengono determinati gli ambiti di applicazione e le autorità responsabili (art. 3 – 5). Il capitolo 6 spiega come si accede alla procedura ed in particolare viene spiegato che “gli Stati membri possono esigere che le domande di asilo siano introdotte personalmente dal richiedente e/o in un luogo designato. Gli Stati membri provvedono affinché ciascun adulto con capacità giuridica abbia il diritto di presentare una domanda di asilo per proprio conto. Gli Stati membri possono prevedere che una domanda possa essere presentata da un richiedente a nome delle persone a suo carico. In tali casi gli Stati membri provvedono affinché gli adulti a carico acconsentano a che la domanda sia presentata per conto loro, in caso contrario essi hanno l’opportunità di presentare la domanda per proprio conto. È richiesto il consenso all’atto della presentazione della domanda o, al più tardi, all’atto del colloquio personale con l’adulto a carico. Gli Stati membri possono determinare nella legislazione nazionale i casi in cui il minore può presentare per proprio conto una domanda, o i casi in cui la domanda di un minore non accompagnato deve essere introdotta da un rappresentante”. Durante l’esame della domanda di asilo si ha il diritto a rimanere nello Stato membro, benché ciò non dia diritto ad un regolare permesso di soggiorno (art. 7). Dopo aver enunciato i criteri applicabili all’esame delle domande (art. 8) e i criteri applicabili alle decisioni dell’autorità accertante (art.9), la Direttiva enuncia le garanzie e gli obblighi che spettano ai richiedenti asilo. Per quanto riguarda le garanzie, l’articolo 10 stabilisce che il richiedente sia informato della procedura da seguire, dei diritti e degli obblighi che gli spettano in una lingua che possa

«richiedente» o «richiedente asilo»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo sulla quale non sia stata ancora presa una decisione definitiva.
«decisione definitiva»: una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE e che non è più impugnabile nell’ambito del capo V della presente direttiva, indipendentemente dal fatto che il mezzo di impugnazione produca l’effetto di autorizzare i richiedenti a rimanere negli Stati membri interessati in attesa del relativo esito, fatto salvo l’allegato III della presente direttiva.
«rifugiato»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide rispondente ai criteri stabiliti dall’articolo 1 della convenzione di Ginevra, quali specificati nella direttiva 2004/83/CE.
«minore non accompagnato»: una persona d’età inferiore ai diciotto anni che arrivi nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnata da un adulto che ne sia responsabile per la legge o in base agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidata a tale adulto, compreso il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

capire e che, se necessario, abbia l'assistenza di un interprete. Per quanto riguarda gli obblighi invece l'articolo 11 stabilisce che gli Stati membri possono imporre ai richiedenti asilo l'obbligo di cooperare con le autorità competenti e ciò comporta sia colloqui sia perquisizioni e consegna dei documenti. Nella terza parte della Direttiva vengono messe in luce le procedure di primo grado tramite cui avviene l'esame della domanda e si definisce il "Paese di primo asilo"³⁷ e il "Paese terzo sicuro"³⁸ oltre al concetto di "Paese di origine sicuro"³⁹. Questi tre concetti delineano la

³⁷ Articolo 26: Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione, ovvero goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di «non refoulement», purché sia riammesso nel paese stesso. Nell'applicare il concetto di paese di primo asilo alle circostanze particolari di un richiedente asilo gli Stati membri possono tener conto dell'articolo 27, paragrafo 1.

³⁸ Articolo 27: Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che una persona richiedente asilo nel paese terzo in questione riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; è rispettato il principio di «non refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra. L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dalla legislazione nazionale, comprese: norme che richiedono un legame tra la persona richiedente asilo e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese; norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri; norme conformi al diritto internazionale per accertare con un esame individuale se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente, norme che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che egli vi sarebbe soggetto a tortura o ad altra forma di pena o trattamento crudele, disumano o degradante. Quando applicano una decisione basata esclusivamente sul presente articolo gli Stati membri: ne informano il richiedente; e gli forniscono un documento con il quale informano le autorità del paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito. Se il paese terzo non concede al richiedente asilo l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritte al capo II. Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione a quali paesi è applicato il concetto in questione a norma del presente articolo.

³⁹ Articolo 31: Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma dell'articolo 29 o dell'articolo 30, previo esame individuale della domanda, può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente asilo solo se: questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese; e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE. A norma del paragrafo 1 gli Stati membri considerano infondata la domanda

possibilità di uno Stato membro (cosiddetto *Paese di primo asilo*) di inviare il soggetto richiedente ad uno Stato terzo (cosiddetto *Paese terzo sicuro*) nel momento in cui si “dimostrano legami”⁴⁰ e nel caso in cui si sia verificato che tale Stato non preveda rischi di persecuzione. Il rinvio dell’individuo presso uno Stato terzo non comporta però la certezza che detto Stato provvederà ad un concreto esame di merito della situazione del richiedente asilo. Inoltre è presente il rischio di manifestarsi del fenomeno dei “rifugiati in orbita e dei respingimenti a catena”⁴¹ o di situazioni in cui nessuno Stato provvede ad un esame sul merito della domanda, oltre al rischio di rinviare l’individuo presso uno Stato dove sia possibile una persecuzione nei suoi confronti.

La Direttiva n. 115 del 2008⁴², detta anche *Direttiva Rimpatri*, reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, cioè di cittadini che non soddisfino le condizioni di ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro. La Direttiva, dopo aver determinato le modalità di applicazione (art. 2), definisce il cittadino di un Paese terzo, il soggiorno irregolare, il rimpatrio e le persone vulnerabili⁴³. All’articolo 5 poi la Direttiva parla di non-refoulement e dell’interesse superiore da dare al

di asilo, se il paese terzo è designato sicuro a norma dell’articolo 29. Gli Stati membri stabiliscono nella legislazione nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all’applicazione del concetto di paese di origine sicuro.

⁴⁰ Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla “Direttiva Procedure” 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 183.

⁴¹ ⁴¹ Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla “Direttiva Procedure” 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 187.

⁴² Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L 348 del 24.12.2008. Recepita dall’Italia con D. Lgs, n. 89 del 24 giugno 2011.

⁴³ Articolo 3: "cittadino di un paese terzo" chiunque non sia cittadino dell’Unione ai sensi dell’articolo 17, paragrafo 1, del trattato né un beneficiario del diritto comunitario alla libera circolazione, quale definito all’articolo 2, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen; "soggiorno irregolare" la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d’ingresso di cui all’articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d’ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro; "rimpatrio" il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente: nel proprio paese di origine, o in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato; "persone vulnerabili": i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

bambino, alla vita familiare e alle condizioni di salute nell'applicazione della stessa Direttiva. Negli articoli successivi invece si determinano le modalità per le decisioni di rimpatrio, allontanamento e partenza volontaria (art. 6 – 8) mentre per quanto riguarda i minori, l'articolo 10 prevede che, prima di rimpatriare un minore non accompagnato, sia fornita assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio e che si accerti che il minore venga ricondotto ad un membro della famiglia, ad un tutore o presso strutture di accoglienza adeguate. La Direttiva disciplina anche il trattenimento prevedendo che questo avvenga in "strutture di permanenza temporanea" nel caso in cui ci sia pericolo di fuga o ostacolo al rimpatrio e all'allontanamento (art. 15 e 16). Il trattenimento dei minori invece avviene solo in mancanza di altra soluzione, per un periodo il più breve possibile ed in strutture consoni alla loro età, con la possibilità di svolgere attività di svago. Tale Direttiva va oltre ad ogni Diritto Umano e alle libertà fondamentali e si basa unicamente sulla possibilità degli Stati di allontanare un migrante, senza stabilire dei modi adeguati per verificare i motivi e le modalità che spingono al rimpatrio.

Entrambi le Direttive sono limitative del diritto degli stranieri e dei richiedenti asilo e si basano piuttosto sulle capacità assegnate alle autorità competenti nei confronti di immigrati e minori non accompagnati, senza dare effettiva tutela agli stessi individui.

B. Le Fonti di Soft Law.

17. Si è visto che le fonti di *soft law* sono "disposizioni giuridicamente non vincolanti"⁴⁴. A livello europeo, la fonte che interessa il caso in esame è la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui Minori non accompagnati, cittadini di Paesi Terzi.

⁴⁴ Natalino Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*. Giappichelli Editore – Torino 2009. Pag. 177. Si veda anche il par. sulle fonti di *soft law* nella sezione I del presente capitolo.

La Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui Minori non accompagnati, cittadini di Paesi Terzi.

18. Nella disciplina europea in materia di minori non accompagnati è rilevante ai fini di questa analisi la Risoluzione del Consiglio dell'UE adottata nel 1997. La Risoluzione nasce con l'intento di tutelare e aiutare i minori cittadini di Paesi terzi che migrano in Stati parti. Partendo dal presupposto che la politica in materia di asilo "deve essere considerata dagli Stati membri una questione di interesse comune", che i minori di Paesi terzi entrano e soggiornano nel territorio di Stati membri "senza essere accompagnati da una persona adulta per essi responsabile" e che tali minori "possono essere vittime di persone che organizzano l'immigrazione clandestina", la Risoluzione si impegna per cooperare e tutelare gli obblighi e i diritti sanciti nella Convenzione sui Diritti del Fanciullo e nella Convenzione di Ginevra (Preambolo della Risoluzione). Nel primo articolo vengono definite le modalità e i settori di applicazione, precisando che riguarda i "cittadini di Paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente custodia un adulto per essi responsabile". Per quanto riguarda le garanzie minime per tutti i minori non accompagnati, "gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di stabilire l'identità del minore il più rapidamente possibile, dopo il suo arrivo". Le informazioni sulla sua identità e situazione possono essere ottenute tramite colloquio e devono essere adeguatamente registrate. I minori non accompagnati devono aver diritto alle cure elementari necessarie, ad una tutela legale, ad un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori ed eventualmente a rintracciare il più rapidamente possibile i familiari per il ricongiungimento (articolo 3). A proposito delle procedure d'asilo, l'articolo 4 sancisce che "ogni minore non accompagnato dovrebbe avere il diritto di chiedere asilo". Date le particolari esigenze e la delicatezza della situazione, le richieste d'asilo dei minori dovrebbero essere trattate con urgenza e, nel caso in cui il minore non abbia prove che

testimonino la sua minore età e persistano fondati dubbi, si può valutare l'età tramite un test medico. Nella Risoluzione è previsto il rimpatrio del minore non accompagnato "qualora non sia autorizzato a protrarre il suo soggiorno" (art. 5). E' importante però che ci siano accoglienza e assistenza adeguate anche nel Paese in cui viene rimpatriato; nel caso in cui fosse possibile avere tali condizioni, gli Stati membri "dovrebbero in linea di massima offrire al minore la possibilità di restare nel loro territorio" (comma 2). Di fatto in nessun caso si può "procedere al rimpatrio del minore in un Paese terzo se il rimpatrio è contrario alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati, alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, alla Convenzione contro la Tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti o alla Convenzione sui Diritti dei fanciulli". La Risoluzione quindi, benché non del tutto esaustiva, sancisce il diritto ad essere assistiti e ospitati nel caso dei minori non accompagnati o richiedenti asilo.

SEZIONE III: Le Fonti Italiane.

La Costituzione Italiana (1 gennaio 1948).

19. La Costituzione della Repubblica Italiana è la legge fondamentale e fondante dello Stato Italiano. Fu approvata dall'Assemblea Costituente in 22 dicembre 1947 e promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre 1947, entrando in vigore il 1° gennaio 1948 dopo la Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Le sue disposizioni hanno "pienezza di effetto e sono suscettibili di produrre e modificare altre regole, vincoli, situazioni giuridiche soggettive e qualificazioni giuridiche nazionali"⁴⁵. La Costituzione ha poi carattere "rigido" poiché essa non può essere modificata attraverso il procedimento legislativo ordinario, ma

⁴⁵ Giandomenico Falcon, *Lineamenti di Diritto Pubblico (decima edizione)*. Cedam – Padova 2006. Pag. 251.

soltanto attraverso un apposito procedimento legislativo costituzionale, previsto dall'articolo 138 Cost. Per questo motivo la Costituzione Italiana è fonte di diritto ed è la massima delle fonti.

All'articolo 1 la Costituzione sancisce che "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro" (comma 1) e che "la sovranità appartiene al popolo" (comma 2). Negli articoli successivi ed in particolare dall'articolo 2 all'articolo 12, vengono enunciati i principi fondamentali: il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili⁴⁶ (art. 2), la dignità sociale e l'uguaglianza di fronte alla legge per tutti i cittadini (art. 3), il diritto al lavoro (art. 4), la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6) e delle confessioni religiose (art. 8), il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione alle controversie internazionali (art. 11). Degno di nota è l'articolo 10 che, dopo aver enunciato che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" (comma 1), sancisce che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali" (comma 2) e che "lo straniero a cui sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge" (comma 3) ed infine "non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici" (comma 4) ad eccezione dei delitti di genocidio. Tale articolo pone un "duplice vincolo a favore degli stranieri"⁴⁷ poiché ritiene ammissibile disciplinare la condizione giuridica dello straniero solo con legge ordinaria e poiché il contenuto della legge deve attenersi a quanto dispongono in materia le norme internazionali generali e i trattati stipulati dall'Italia. Pone quindi una riserva di legge forzata con la finalità di

⁴⁶ Tali diritti spettano a tutte le persone in quanto tali e racchiudono un decalogo molto più ampio di diritti inviolabili riconducibili alla Convenzione dei diritti dell'Uomo, tra cui: il diritto al proprio decoro, onore, rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione richiamato anche dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 38/1973; la libertà di pensiero (sentenza della Corte Cost. n. 366/1991); i diritti di famiglia (sentenza della Corte Cost. n. 181/1976); il diritto di difesa, il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria e il diritto al ricongiungimento (disciplinati sia da sentenze della Corte Costituzionale che da norme internazionali).

⁴⁷ Luigi Ciaurro, *I Diritti Fondamentali dello Straniero*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 24.

garantire allo straniero una tutela maggiore e di escludere la possibilità di interventi discriminatori di carattere poliziesco. Dall'articolo 10 comma 2 si intuisce che eventuali norme sugli stranieri di rango inferiore alla legge ordinaria che non siano meramente esplicative o esecutive di norme legislative, sono costituzionalmente illegittime e devono essere disapplicate. Allo stesso modo anche norme poste con legge ordinaria ma contrarie a regole internazionali vincolanti l'Italia sono illegittime e possono essere sospese dalla Corte Costituzionale.

Dall'articolo 13 all'articolo 54 sono contenuti i diritti e i doveri dei cittadini, tra cui l'inviolabilità della libertà personale (art. 13) e del domicilio (art. 14), la libertà di corrispondenza (art. 15), di circolazione e soggiorno (art. 16), il diritto di riunione (art. 17) e associazione (art. 18), il diritto di tutela dei propri diritti ed interessi (art. 24) e il diritto all'istruzione per almeno 8 anni (art. 34). Dall'articolo 55 all'articolo 139 invece vengono enunciate le disposizioni che disciplinano l'ordinamento italiano spiegando il ruolo e la composizione delle Camere, la formazione delle leggi ed il procedimento legislativo, i compiti del Presidente della Repubblica e del Governo, le funzioni e le competenze della Magistratura, l'istituzione delle Regioni, delle Province e dei Comuni e il ruolo della Corte Costituzionale. Sono poi previste delle disposizioni transitorie e finali dall'articolo I all'articolo XVIII.

La Legge Martelli 39/1990.

20. La Legge n. 39 del 28 febbraio 1990⁴⁸, meglio conosciuta come Legge Martelli, nasce come conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989 recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Tale Legge è il "primo intervento specifico della legislazione italiana in materia di immigrazione"⁴⁹ e comprende un primo abbozzo di disciplina dello status di rifugiato. La Legge si riferisce

⁴⁸ Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 1990.

⁴⁹ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza – Roma 2010. Pag. 241.

esplicitamente all'asilo politico, ma in realtà riguarda i soggetti destinatari della Convenzione di Ginevra, regolandone l'ingresso in Italia e il riconoscimento dello status. È imperniata su due misure specifiche: da una parte l'abolizione della riserva geografica che limitava il riconoscimento dello status di rifugiato ai soli provenienti dall'Europa, e dall'altra la previsione di una programmazione degli ingressi in Italia per motivi di lavoro degli extracomunitari.

L'articolo 1 definisce la categoria di rifugiato in base alle disposizioni della Convenzione di Ginevra e stabilisce che "non è consentito l'ingresso nel territorio dello Stato dello straniero che intende chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando, da riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera, risulti che il richiedente: sia stato già riconosciuto come rifugiato in un altro Stato; provenga da uno Stato diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra; sia condannato in Italia per uno dei delitti previsti dal Codice Penale" (comma 4). È previsto poi che lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato "deve rivolgere istanza motivata e documentata all'ufficio di polizia di frontiera. Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al Tribunale dei minori competente per territorio" (comma 5). L'articolo 2 invece disciplina l'ingresso di cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato, stabilendo che tali "cittadini stranieri extracomunitari possono entrare in Italia per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o autonomo, cura, familiari o di culto" (comma 1) e precisando che l'ingresso per motivi di lavoro tiene conto "delle esigenze dell'economia nazionale, delle disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative, delle richieste di permesso di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi quali turismo e studio, nonché del numero di cittadini stranieri extracomunitari già in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro iscritti nelle liste di collocamento" ed infine "dello stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria (comma 4).

L'articolo 3 enuncia i documenti richiesti per l'ingresso dei cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato, prevedendo che può entrare solo chi si presenta "ai controlli di frontiera fornito di passaporto valido o documento equipollente, riconosciuto dalle autorità italiane, nonché di visto ove prescritto"(comma 1) e nel caso in cui "gli stranieri non ottemperino a tali obblighi", gli uffici di polizia di frontiera li devono respingere dalla frontiera stessa, ad eccezione dei minori per cui vige l'affidamento e l'adozione (comma 4). Per quanto riguarda il soggiorno dei cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato, l'articolo 4 prevede che "possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente, muniti di permesso di soggiorno" (comma 1). La durata del visto per motivi turistici ha durata non superiore a tre mesi (comma 2) mentre il permesso di soggiorno dura due anni (comma 4) e deve essere richiesto entro otto giorni dalla data di ingresso in Italia (comma 3). Solo nel caso in cui colui che richiede il permesso di soggiorno sia coniugato con una persona residente in Italia da almeno 3 anni, il permesso è illimitato nel tempo (comma 7). Per quanto riguarda i minori, il comma 13 enuncia che la richiesta di permesso di soggiorno può essere fatta alla questura competente da chi presiede gli istituti in cui si trovano i minori o dai loro tutori. L'articolo 7 disciplina l'espulsione dal territorio dello Stato nel caso in cui lo straniero abbia riportato una condanna (comma 1) o nel caso in cui abbia violato "le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno" oltre ai casi in cui si siano violati norme valutarie, doganali o fiscali italiane o nel caso di sfruttamento della prostituzione e di delitti contro la libertà sessuale (comma 2). Al comma 10 è però precisato che l'espulsione e il respingimento non sono consentiti "verso uno Stato ove lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali" o dove possa rischiare di essere rinvio vero un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Negli articoli successivi sono disciplinati i casi di stranieri già presenti sul territorio italiano all'entrata in vigore della Legge e le modalità per adeguarsi alla Legge stessa (articoli 8 - 10). La Legge Martelli risulta così "il primo tentativo di disciplina

organica in una materia i cui principali istituti (regime dei visti, permessi di soggiorno ed espulsioni) erano regolamentati da disposizioni amministrative risalenti al 1931.”⁵⁰

La Legge Turco-Napolitano 40/98.

21. La Legge n. 40 del 6 marzo 1998⁵¹ in materia di disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero nasce con l’intento di “equiparare gli immigrati ai cittadini italiani⁵²” e di risolvere la questione della diversità etnica secondo una formula di “integrazione a basso conflitto”⁵³ fornendo tutela e valorizzazione della lingua e della cultura delle popolazioni immigrate, attraverso la realizzazione di appositi interventi sociali e culturali. In realtà la legge 40/98 ha istituzionalizzato il triplice legame permesso di soggiorno/lavoro/abitazione che ha prodotto una sistematica precarietà ed irregolarità. La Legge, dopo aver approfondito le modalità e i campi di applicazione della stessa (art. 1), inizia ad enunciare i diritti e i doveri dello straniero, precisando che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (art. 2, comma 1). Nel caso in cui lo straniero sia regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, gode dei diritti civili spettanti al cittadino italiano (comma 2) e può partecipare alla vita pubblica locale (comma 3). Per quanto riguarda l’ingresso nel territorio dello Stato, l’articolo 4 prevede che l’ingresso sia consentito “allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto di ingresso, salvi casi di esenzione” (comma 1). Inoltre l’Italia, “in armonia con gli obblighi assunti con l’adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l’ingresso nel proprio territorio

⁵⁰ Raffaele Miele, *Il Quadro della Disciplina Italiana dell’Immigrazione e della Condizione dello Straniero. L’evoluzione, il diritto vigente e le prospettive di riforma*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 149.

⁵¹ Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 1998. s.o. 50/L.

⁵² Fabio Perocco, *L’apartheid italiano*, in Pietro Basso e Fabio Perocco (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 222.

⁵³ Ibidem.

allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno” (comma 3). Il permesso di soggiorno è poi disciplinato all’articolo 5: “possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati a norma della presente legge o che siano in possesso di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all’Unione Europea” (comma 1). Il permesso di soggiorno deve essere richiesto al questore della provincia in cui lo straniero si trova entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso nel territorio dello Stato ed è rilasciato “per le attività previste dal visto d’ingresso” (comma 2). Secondo il comma 3, la durata non può essere superiore a tre mesi, per visite, affari e turismo, superiore a sei mesi, per lavoro stagionale, o nove mesi, per lavoro stagionale nei settori che richiedono tale estensione, superiore ad un anno, in relazione alla frequenza di un corso per studio o per formazione debitamente certificata; il permesso è tuttavia rinnovabile annualmente nel caso di corsi pluriennali, superiore a due anni, per lavoro autonomo, per lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimenti familiari, superiore alle necessità specificamente documentate, negli altri casi consentiti dalla presente legge o dal regolamento di attuazione. Il rinnovo deve essere richiesto almeno 30 giorni prima della scadenza ed è sottoposto a verifica delle condizioni previste per il rilascio. La richiesta di permesso o di rinnovo può essere rifiutata se mancano i requisiti richiesti per l’ingresso ed il soggiorno. All’articolo 7 vengono poi spiegate le modalità per ottenere la cosiddetta “carta di soggiorno”, ovvero il permesso di soggiorno in Italia a tempo indeterminato. Tale carta può essere ottenuta dopo che lo straniero ha regolarmente soggiornato in Italia per almeno 5 anni (comma 1) e consente allo straniero di fare ingresso nel territorio dello Stato in esenzione di visto, svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino, accedere ai servizi ed alle

prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, salvo che sia diversamente disposto, partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato (comma 4). Un'ampia parte della Legge è dedicata alle materie di espulsione e respingimento (articoli 8 – 14) e prevede che la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dalla presente legge per l'ingresso nel territorio dello Stato (art. 8). Per quanto riguarda l'espulsione invece è previsto che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il ministro dell'Interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al ministro degli Affari esteri. L'espulsione è disposta dal prefetto quando lo straniero: è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 8, si è trattenuto nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato, o è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo (art. 11). Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del ministro dell'Interno; in caso di trasgressione, è punito con l'arresto da due mesi a sei mesi ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato (art. 11 comma 13). Qualora non sia possibile eseguire immediatamente l'espulsione, è previsto che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino (art. 12). Sono previsti dei limiti alla possibilità di respingimento ed espulsione che prevedono che "in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione" (art. 17). È poi vietata l'espulsione dei minori di 18 anni, degli stranieri in possesso di carta di soggiorno, degli stranieri conviventi con parenti di 4° grado o

con un coniuge italiano e delle donne in gravidanza o con bambini di età inferiore ai 6 mesi (art. 17, comma 2).

L'articolo 16 parla del "soggiorno per motivi di protezione sociale" prevedendo che, qualora siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, viene rilasciato uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale. Il permesso di soggiorno rilasciato ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.

Gli articoli tra il 18 e il 25 disciplinano le modalità di ingresso per motivi di lavoro e quali tipi di lavoro permettono l'accesso al permesso di soggiorno di tipo lavorativo. Nei capitoli successivi invece si enunciano i diritti spettanti alla famiglia e ai minori (art. 26 – 31). In particolare, per quanto riguarda i rapporti di parentela, è previsto il diritto all'unità familiare, secondo cui lo straniero in possesso di carta di soggiorno può richiedere o "riacquistare l'unità familiare" (art. 26) ed il diritto al ricongiungimento familiare riguardante il coniuge, i figli minori a carico, i genitori a carico o i parenti entro il 3° grado (art. 27). Ai minori invece è riconosciuta la carta o il permesso di soggiorno nel caso in cui siano figli a carico di genitori o parenti (art. 28) e, al compimento del 18° anno d'età, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura (art. 29). Dopo aver disciplinato le modalità di accesso alle cure mediche ed il permesso di soggiorno per motivi medici (articoli 32 – 34), la Legge riconosce l'importanza dell'istruzione ribadendo che "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana" (art.

36). Negli articoli successivi infine vengono disciplinate le materie riguardanti i centri di accoglienza e l'accesso all'abitazione (art. 38), l'assistenza sociale, l'integrazione sociale e le azioni promosse contro la discriminazione. Importante è, in ultimo, l'articolo 31 che istituisce un Comitato per i minori stranieri, di cui i compiti e le modalità di intervento vengono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro da lui delegato, sentiti i ministri degli Affari esteri, dell'interno e di grazia e giustizia.

Testo Unico delle disposizioni concernenti la Disciplina dell'Immigrazione enorme sulla condizione dello straniero (D.Lgs. 286/1998).

22 Il Testo Unico in materia di Immigrazione⁵⁴ nasce con l'intento di racchiudere le disposizioni concernenti gli stranieri e di riunire e coordinare tra loro le disposizioni vigenti, a seguito dell'emanazione della legge Turco-Napolitano n. 40 del 1998. La maggior parte degli articoli contenuti in questo Testo richiamano esplicitamente le disposizioni della legge 40/98, confermandole ed attualizzandole in relazione alle norme precedenti. Le poche modifiche rispetto a tale Legge sono riscontrabili in quanto supplementi in riferimento alla Legge n. 943 del 30 dicembre 1986⁵⁵, al decreto regio 18 giugno 1931 n. 773⁵⁶ e alla Legge dell'8 agosto 1995 n. 335⁵⁷. La prima aggiunta è riscontrabile al comma 3 dell'articolo 2 riguardante i diritti e i doveri dello straniero, in cui si precisa che "la Repubblica Italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani". All'articolo 6 vengono poi inseriti due commi che richiamano la successiva Legge Bossi-Fini: il comma 4 specifica che "qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero,

⁵⁴ Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998. S.o. n. 139.

⁵⁵ Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

⁵⁶ Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

⁵⁷ Riforma del Sistema Pensionistico obbligatorio e complementare.

questi puo' essere sottoposto a rilievi segnaletici" mentre il comma 6 dichiara che "salvo quanto e' stabilito nelle leggi militari, il Prefetto può vietare agli stranieri il soggiorno in comuni o in località che comunque interessano la difesa militare dello Stato. Tale divieto è comunicato agli stranieri per mezzo della autorità locale di pubblica sicurezza o col mezzo di pubblici avvisi. Gli stranieri che trasgrediscono al divieto possono essere allontanati per mezzo della forza pubblica". L'articolo 7 sugli obblighi dell'ospitante e del datore di lavoro vede poi l'inserimento del comma 1 riguardante l'obbligo di comunicazione entro 48 ore nel caso in cui si dia ospitalità ad uno straniero o apolide e del comma 2 che disciplina i contenuti della comunicazione. Ulteriore aggiunta è presente all'articolo 21 sulla determinazione dei flussi di ingresso. In particolare il comma 2 sancisce che "le intese o accordi bilaterali di cui al comma 1 possono inoltre prevedere la utilizzazione in Italia, con contratto di lavoro subordinato, di gruppi di lavoratori per l'esercizio di determinate opere o servizi limitati nel tempo; al termine del rapporto di lavoro i lavoratori devono rientrare nel paese di provenienza" mentre il comma 3 prevede che "gli stessi accordi possono prevedere procedure e modalità per il rilascio delle autorizzazioni di lavoro". Al comma 6 viene poi inserita una clausola che prevede che il Ministro degli Affari Esteri ed il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale possano predisporre progetti integrati per il reinserimento di lavoratori extracomunitari nei Paesi di origine, ammesso che siano fornite idonee garanzie dai Governi dei Paesi di provenienza. altro elemento che introduce la successiva Legge Bossi-Fini è presente al comma 6 dell'articolo 22 sul lavoro subordinato, che stabilisce che "ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro, il lavoratore extracomunitario deve essere munito del visto rilasciato dal consolato italiano presso lo Stato di origine o di stabile residenza del lavoratore previa esibizione dell'autorizzazione al lavoro, corredata dal nulla osta provvisorio della questura competente". Al comma successivo si inserisce una nuova modalità di controllo e verifica composta da collegamenti telematici forniti dalle questure nei confronti dell'INPS che verificherà e condividerà le informazioni tramite un "Archivio anagrafico dei lavoratori

extracomunitari". Di rilevante importanza sono le modifiche presenti al comma 9 e al comma 11 dello stesso articolo che introducono rispettivamente il diritto spettante al lavoratore e ai suoi familiari legalmente residenti di non perdere il permesso di soggiorno nel caso di perdita del posto di lavoro (art. 22.9) e la possibilità di conservare i diritti previdenziali e di sicurezza sociali anche in caso di rimpatrio, con la facoltà di chiedere la liquidazione dei contributi versati (art. 22.11). In materia di integrazione sociale, disciplinata dall'articolo 42, si vede, rispetto alla Legge n. 40 del 1998, la creazione di una "Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie", istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma 4). Di tale Consulta fanno parte rappresentanti delle associazioni e degli enti presenti nell'organismo, in numero non inferiore a sei; rappresentanti dei lavoratori extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, in numero non inferiore a sei; rappresentanti designati dalle confederazioni sindacali nazionali dei lavoratori, in numero non inferiore a quattro; rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali nazionali dei datori di lavoro dei diversi settori economici, in numero non inferiore a tre; sette esperti designati rispettivamente dai Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione, dell'interno, degli affari esteri, delle finanze e dai Dipartimenti della solidarietà sociale e delle pari opportunità; quattro rappresentanti delle autonomie locali, di cui due designati dalle regioni, uno dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ed uno dall'Unione delle provincie italiane (UPI); due rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Tutte le altre disposizioni presenti nel Testo Unico richiamano esplicitamente e testualmente gli articoli contenuti nella Legge Turco-Napolitano.

Il Decreto 535/1999: Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri.

23. Il Decreto n. 535 del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999⁵⁸ nasce con l'intento di regolamentare e definire i compiti spettanti al Comitato per i Minori Stranieri introdotto dalla Legge n. 40/98 (Turco-Napolitano) e dal successivo Testo Unico attuato con decreto legislativo n. 286/1998. Il primo articolo ha come obiettivo quello di definire i soggetti a cui si rivolgono il decreto stesso. Il secondo comma infatti definisce il minore straniero non accompagnato presente sul territorio dello Stato come "il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili". Al comma 3 viene precisato poi che per minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato si intende "il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni, famiglie". L'articolo 1 disciplina anche il significato di "rimpatrio assistito" inteso come un insieme di misure adottato per garantire al minore interessato "l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento con i propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine" e finalizzato a garantire il "diritto all'unità familiare". Negli articoli successivi sono poi enunciati i ruoli, le competenze, le funzioni e la composizione del Comitato. Per quanto riguarda i ruoli e i compiti, l'articolo 2 sancisce che il Comitato "opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti" vigilando sulla modalità di soggiorno dei minori, cooperando con le amministrazioni, istituendo un elenco dei minori accolti, accertando lo status del minore, individuando i familiari dei minori non accompagnati nei Paesi terzi e provvedendo al censimento dei minori non accompagnati presenti. Secondo l'articolo 3, il Comitato è

⁵⁸ Gazzetta Ufficiale n. 19 del 25 gennaio 2000.

nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto da nove rappresentanti⁵⁹. Per quanto riguarda l'accoglienza, al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie e all'avviamento scolastico (art. 6) mentre per quanto riguarda il rimpatrio assistito, il Decreto prevede che tale "rimpatrio deve svolgersi in condizioni tali da assicurare costantemente il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle Convenzioni Internazionali, dalla Legge e dai Provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria" al fine di assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore fino al momento in cui avverrà il riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili (art. 7). Il Decreto infine sancisce le modalità di ingresso e di soggiorno stabilendo rispettivamente che il Comitato valuta la domanda per la richiesta del nulla-osta da parte di pubblici o privati e ne dà risposta entro 40 giorni dal ricevimento della domanda stessa (art. 8) e che la durata totale del soggiorno di ciascun minore non può superare i 90 giorni⁶⁰. I Compiti spettanti a tale Comitato riguarda solo i minori non accompagnati che non siano richiedenti asilo.

Legge Bossi-Fini 189/2002.

24. La Legge n. 189 del 30 luglio 2002⁶¹ nasce con lo scopo di una "modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" e costituisce l'evoluzione, la maturazione e la sistematizzazione "in senso restrittivo e peggiorativo"⁶² della Legge Turco-Napolitano nel 1998, poiché ostacola il ricongiungimento familiare, restringe i canali di ingresso regolare, crea una "forte dipendenza del lavoratore all'imprenditore"⁶³, accentua la

⁵⁹ Un rappresentante del Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno del Ministero degli Affari Esteri, uno del Ministero dell'Interno, uno del Ministero della Giustizia, due dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), uno dell'Unione Province Unite (UPI) ed infine due delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati.

⁶⁰ Che possono essere estesi su volontà del Comitato fino ad un massimo di 150 giorni.

⁶¹ Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002.

⁶² Fabio Perocco, *L'apartheid italiano*, in Pietro Basso e Fabio Perocco (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 222.

⁶³ Ibidem.

precarizzazione del soggiorno e realizza un progressivo svuotamento dell'effettività del diritto d'asilo.

Dopo aver enunciato i principi per la collaborazione con Stati stranieri (art. 1) ed aver esplicitato ruolo e funzioni del Comitato per il Coordinamento ed il Monitoraggio (art. 2) la Legge modifica la precedente Legge 40/98 per quanto riguarda l'ingresso nel territorio italiano. L'articolo 4 infatti prevede che "Il visto di ingresso sia rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero. Per soggiorni non superiori a tre mesi sono equiparati ai visti rilasciati dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane quelli emessi, sulla base di specifici accordi, dalle autorità diplomatiche o consolari di altri Stati. Contestualmente al rilascio del visto di ingresso l'autorità diplomatica o consolare italiana consegna allo straniero una comunicazione scritta in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo, che illustri i diritti e i doveri dello straniero relativi all'ingresso ed al soggiorno in Italia. Qualora non sussistano i requisiti previsti dalla normativa in vigore per procedere al rilascio del visto, l'autorità diplomatica o consolare comunica il diniego allo straniero". Anche per quanto riguarda il permesso di soggiorno la Legge Bossi-Fini modifica la precedente Legge Turco-Napolitano prevedendo che "dopo le parole: "permesso di soggiorno rilasciati", sono inserite le seguenti: "e in corso di validità", dopo il comma 2, e' inserito il 2 bis, ossia che lo straniero che richiede il permesso di soggiorno e' sottoposto a rilievi foto dattiloscopici; al comma 3, alinea, dopo le parole: "la durata del permesso di soggiorno" sono inserite le seguenti: "non rilasciato per motivi di lavoro"; al comma 3, le lettere b) e d) sono abrogate; dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti: 3-bis. Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro e' rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'articolo 5-bis. La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro e' quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare: in relazione ad uno o piu' contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi; in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la

durata di un anno; in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni. 3-ter. Allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno due anni di seguito per prestare lavoro stagionale può essere rilasciato, qualora si tratti di impieghi ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, per la durata temporale annuale di cui ha usufruito nell'ultimo dei due anni precedenti con un solo provvedimento. Il relativo visto di ingresso è rilasciato ogni anno. Il permesso è revocato immediatamente nel caso in cui lo straniero violi le disposizioni del presente testo unico. 3-quater. Possono inoltre soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri muniti di permesso di soggiorno per lavoro autonomo rilasciato sulla base della certificazione della competente rappresentanza diplomatica o consolare italiana della sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 26 del presente testo unico. Il permesso di soggiorno non può avere validità superiore ad un periodo di due anni" (art. 5). All'articolo 6 la Legge vengono elencate le modalità previste per il contratto di soggiorno per lavoro subordinato secondo cui il datore di lavoro si impegna a trovare alloggio ed a pagare il viaggio per il rientro, allo straniero lavoratore. All'articolo 9 vengono poi modificate le tempistiche di durata del soggiorno per l'ottenimento della carta di soggiorno, aumentate da 5 anni (previsti nella legge 40/98) a 6. Aggravate sono poi le disposizioni contro le immigrazioni clandestine che nella Legge 189/2002 prevedono "la reclusione fino a tre anni e una multa fino a 15.000 euro per ogni persona" per chi entra o fa entrare stranieri illegalmente. Per quanto riguarda l'espulsione, l'articolo 12 prevede che "lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera". Inoltre "nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La stessa pena si applica allo straniero che, già denunciato ed espulso, abbia fatto reingresso sul territorio nazionale" (comma 13-bis). Sempre in materia di espulsione,

l'articolo 13 prevede che essa avvenga a seguito di una permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità, o l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Ulteriori modifiche rispetto alla Legge 40/98 riguardano i flussi di ingresso, previsti dall'articolo 17 secondo cui sono previste "restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio". Dopo aver riaffermato e riadattato le disposizioni in materia di lavoro (articoli 18 - 21), la Legge 189/2002 riconosce il diritto di ricongiungimento familiare (art. 23), la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 24) e disciplina il permesso per minori e figli a carico (art. 25).

Di fondamentale importanza per la materia in esame è l'articolo 31 che parla del permesso di soggiorno per richiedenti asilo, prevedendo che il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata. Potrà, tuttavia, essere trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato in base alle disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nei seguenti casi: per verificare o determinare la sua nazionalità o identità, qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità, oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi; per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili; in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato" (comma 1). E' poi previsto il trattenimento nei centri di identificazione fino al momento in cui non sarà confermata la richiesta di status di rifugiato. Nel momento in cui lo straniero fa domanda di asilo, il questore ha due giorni di tempo per provvedere alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status

di rifugiato che, entro quindici giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi tre giorni (comma 3). All'articolo 32 la Legge specifica il lavoro della Commissione competente ad esaminare la richiesta di asilo e le modalità di svolgimento delle audizioni dei richiedenti, mentre nelle disposizioni finali vengono esplicitati i ruoli della Polizia di Stato, della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere (articoli 34 – 37).

La Direttiva sui Minori Stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

25. La Direttiva nata il 7 dicembre 2006⁶⁴ per volontà del Ministro dell'Interno Amato e del Ministro della Giustizia Mastella, stabilisce che, all'arrivo della frontiera, il minore che esprima la volontà di richiedere lo status di rifugiato venga accompagnato ed affidato immediatamente alle strutture del Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) e non ad una struttura qualsiasi. Inoltre secondo tale direttiva tutti i pubblici ufficiali e gli esercenti di pubblici servizi che vengono in contatto con minori stranieri non accompagnati devono essere in grado di fornire loro tutte le informazioni sulla facoltà di chiedere il diritto d'asilo. Infatti, secondo l'articolo 1 della Direttiva stessa, i pubblici ufficiali e gli enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, "i quali vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato sono tenuti a fornirgli, in forma adeguata all'età e alla comprensione del minore tutte le pertinenti informazioni sulla facoltà di chiedere asilo e ad invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, a tali fini garantendo al minore l'assistenza di un mediatore culturale o di un interprete che parli la sua lingua d'origine o quella da lui conosciuta". Al comma 2 viene precisato che gli Uffici di Polizia, di Interforze dei Centri di accoglienza e le Questure devono garantire al minore straniero non accompagnato l'effettivo accesso alla procedura di presentazione della domanda di asilo, agevolando "una

⁶⁴ D. Lgs. n. 85 del 7 aprile 2003. Si approfondisca sul sito <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/asilo/sottotema005.html>

tempestiva e completa informazione sulla normativa di riferimento”, in collaborazione con l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e gli altri organismi nell’ambito della protezione dei richiedenti asilo. il comma 3 precisa poi che nel caso in cui il minore esprima la volontà di chiedere asilo, i pubblici ufficiali e gli enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza sono tenuti a darne immediata notizia al Questore. Secondo l’articolo 2, la Questura affida temporaneamente il minore straniero non accompagnato richiedente asilo ai Servizi Sociali del Comune in cui si trova lo stesso e la sua presenza verrà segnalata al Tribunale per i minorenni, al Giudice tutelare competente per il territorio (in modo da poter nominare un tutore) e al Servizio centrale del Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Lo Sprar provvederà poi ad indirizzare “l’inserimento del minore presso l’Ente locale segnalante o presso l’Ente locale più vicino che abbia disponibilità di posti di accoglienza specificatamente destinati ai minori” (comma 2) e che siano cofinanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell’Asilo. L’articolo 3 disciplina l’assistenza al minore che faccia richiesta di asilo e determina il tipo di documentazione che deve essere rilasciata a seguito della domanda di asilo, mentre l’articolo 4 stabilisce che, nel caso in cui il tutore non confermasse la domanda di asilo del minore o nel caso tale domanda venga rigettata, il minore “pur non potendo più fruire dei posti di accoglienza cofinanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, riceve comunque il trattamento e la protezione” che spetta al minore straniero non accompagnato. Tale Direttiva è di rilevante importanza poiché indirizza il lavoro degli Ufficiali e della Questura a tutela e aiuto del minore non accompagnato.

Il Pacchetto Sicurezza (Legge n. 94 del 15 luglio 2009).

26. La Legge n. 94 del 15 luglio 2009⁶⁵, denominata Pacchetto Sicurezza, nasce con lo scopo di disciplinare, introdurre e racchiudere in un unico testo normativo le disposizioni in materia di sicurezza, ma, tuttavia, inserisce un’ampia sezione dedicata all’immigrazione. In particolare

⁶⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.170 del 24 luglio 2009.

l'articolo 1 della suddetta Legge integra e modifica il Testo Unico 286/98 introducendo sanzioni amministrative a seguito del reato di clandestinità, il divieto di ricongiungimento nel caso di situazioni di poligamia, test che verifichino le conoscenze linguistiche e l'obbligo di fornire un documento. Nello specifico il comma 4 dell'articolo 1 vengono introdotte delle modifiche al codice penale, tra cui misure di sicurezza dell'espulsione del cittadino di uno Stato non Europeo o apolide, mentre il comma 8 prevede il reato di oltraggio a Pubblico Ufficiale e il comma 11 un pagamento di 200 euro nel caso in cui si voglia acquistare, riacquistare, rinunciare o cessare alla cittadinanza. Per quanto riguarda la richiesta di asilo o di protezione internazionale, al comma 13 è previsto che il Tribunale, entro 3 mesi dalla presentazione del ricorso, decide con sentenza con cui rigetta o riconosce il ricorso del ricorrente lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. I commi successivi si occupano invece di immigrazione e permanenza illegale sul territorio italiano. Il comma 16 lettera a. introduce il reato di ingresso e soggiorno illegale con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro mentre il comma 22 lettera l. specifica che in caso di mancata collaborazione al rimpatrio, si può chiedere la proroga di 60 giorni per un ulteriore trattenimento, fino ad un massimo di 180 giorni. Nel caso in cui lo straniero continua a permanere illegalmente in Italia, a seguito di un'espulsione o di un respingimento a causa di un ingresso illegale, è prevista una reclusione da 1 a 4 anni (comma 22 lettera m.), mentre tale reclusione può durare fino a 5 anni se lo straniero è già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un nuovo ordine di allontanamento. Il comma 22 lettera h. precisa che se "lo straniero, a richiesta degli Ufficiali o della Pubblica Sicurezza, non ottempera senza motivo all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione o del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato, è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino a 2.000 euro". Per quanto riguarda il ricongiungimento parentale, non è consentito il ricongiungimento dei familiari quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro

coniuge. Inoltre l'ingresso per ricongiungimento del figlio minore, già regolarmente soggiornante in Italia con altro genitore, del genitore naturale, può avvenire se tale genitore ha la possibilità di un alloggio (comma 22 lettera s.). Per quanto concerne l'istruzione, il comma 22 lettera i. prevede il superamento di test di conoscenza della lingua italiana al fine dell'ottenimento del permesso di soggiorno CE di lungo periodo mentre il comma 25 introduce l'accordo di integrazione secondo cui si devono raggiungere dei crediti come condizione necessaria per il permesso di soggiorno (ad eccezione di chi richiede protezione internazionale). Gli articoli successivi si occupano di criminalità, decoro urbano e sicurezza stradale. Per quanto riguarda le disposizioni in materia di immigrazione, il Pacchetto Sicurezza si pone come obiettivo il contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina tramite sanzioni per chi entra illegalmente in Italia e nuove e più selettive modalità per ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno, creando in realtà espulsioni più rapide per i clandestini ed inasprimento delle pene per il trasgressore dell'ordine di espulsione od allontanamento dal territorio italiano.

La Legge della Regione del Veneto 42/1988 sull'Istituzione dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori.

27. La Legge n. 42 del 9 agosto 1988⁶⁶ istituisce l'Ufficio per la Protezione e la Tutela dei Minori, elencandone le funzioni, le competenze, la struttura e la composizione. Per quanto riguarda le funzioni, l'articolo 2 sancisce che tale Ufficio "reperisce, seleziona e prepara persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela, vigila sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali, in strutture residenziali o in ambienti esterni alla propria famiglia, promuove iniziative per la prevenzione dell'abuso e del disadattamento e per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori" (in collaborazione con gli enti locali), esprime pareri su proposte di provvedimenti regionali in materia di minori, segnala ai servizi sociali e

⁶⁶ BUR n. 47/1988 e consultabile sul sito http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi_storico/1988/88lr0042.html

alle autorità giudiziarie situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario e situazioni di rischio a danno dei minori. L'Ufficio è situato presso la Giunta Regionale (art. 2) ed è composto da un Titolare d'Ufficio che è eletto dal Consiglio Regionale con maggioranza di 2/3 degli aventi diritto e rimane in carica per 5 anni (art. 3). Il Titolare d'Ufficio per essere eletto deve avere una laurea in giurisprudenza o in lettere, filosofia, pedagogia e un'adeguata esperienza nel campo minorile (art. 5). Importante competenza dell'Ufficio è quella di poter riferire periodicamente alla Giunta Regionale a proposito dell'andamento dell'attività enunciando proposte su innovazioni normative o amministrative da adottare. L'Ufficio presenta al Consiglio regionale, entro il 31 dicembre di ogni anno, una dettagliata relazione sull'attività svolta e può essere sentito dalle competenti commissioni consiliari (art. 8). Nel caso in cui ci siano situazioni gravi di rischio o di danno per i minori, l'Ufficio riferisce ai competenti Consigli Comunali. Ulteriore punto di forza è la capacità di intrattenere rapporti con il Difensore Civico tramite reciproca segnalazione di situazione di interesse comune e la "coordinazione delle attività nell'ambito delle rispettive competenze" (art. 9). La Legge istituisce quindi un organo specifico a tutela dei minori.

CAPITOLO 2:

PROBLEMATICHE E CRITICITA' A FRONTE DELLA NORMATIVA VIGENTE.

SEZIONE I: DISCIPLINA DELL'ASILO

I diritti umani fondamentali internazionalmente riconosciuti.

1. La problematica relativa al trattamento delle persone fisiche e giuridiche straniere era un tempo oggetto di un esame autonomo da parte della dottrina. Con il progredire della protezione dei diritti umani, tale problematica è diventata strettamente connessa con quella della protezione della persona umana⁶⁷. Di norma lo straniero non gode di alcun privilegio nello Stato ospite ed è sottoposto alla giurisdizione dello Stato territoriale. Non può essere parificato al cittadino e pertanto non beneficia di diritti connessi alla cittadinanza⁶⁸. L'unica eccezione avviene nel caso in cui lo Stato, nel quale risiede lo straniero, abbia aderito a Convenzioni, Patti o Normative in materia di immigrazione che garantiscano specifici diritti allo straniero stesso. Tali regolamenti riguardano norme a tutela dei diritti umani fondamentali e a garanzia della libertà, della non discriminazione e dell'uguaglianza tra individui, indipendentemente dallo Stato di appartenenza, dalla razza, dalla cultura e dalle opinioni politiche. In materia di non discriminazione e di libertà fondamentali poi sono determinanti le disposizioni contenute nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e nella successiva Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali che riguardano l'individuo e la persona umana, senza distinzione tra straniero e cittadino. In

⁶⁷Natalino Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*. Giappichelli Editore – Torino 2009. Pag. 303.

⁶⁸Serena Forlati. *La Cittadinanza nel Diritto Internazionale*, in Lauso Zagato (a cura di), *Introduzione ai Diritti di Cittadinanza (Terza Edizione)* Cafoscarina Editrice – Venezia 2009. Pag. 68.

particolare la Dichiarazione del 1948 segna una svolta importante nel diritto internazionale poiché, “senza fare distinzione in base allo status giuridico del Paese o del territorio a cui si appartiene, riconosce e tutela una serie di diritti espressamente enunciati a tutti gli individui”⁶⁹. Si tratta di diritti e libertà di ordine personale quali il diritto alla vita, alla sicurezza personale, alla protezione della legge e il divieto di schiavitù e tortura, diritti dell’individuo nei rapporti con il gruppo di appartenenza, diritti politici in senso stretto quali la libertà di pensiero e di religione e gli articoli economici, sociali e culturali. L’importanza di tali norme è rappresentata dal fatto che sono diritti inalienabili che appartengono all’individuo in quanto tale e gli Stati non possono limitarne la tutela ma anzi devono promuoverli e garantirli. Per quanto riguarda la Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali (e i suoi successivi Protocolli) invece, oltre a garantire i diritti dell’individuo presenti nella Dichiarazione, istituisce un sistema di controllo che, tramite il lavoro della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, garantisce il rispetto di tali diritti. A questo proposito risultano di notevole importanza anche il Patto sui Diritti Civili e Politici e il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali che, oltre a riaffermare i diritti fondamentali della persona, sono i primi strumenti a carattere universale che contengono obblighi giuridici vincolanti in materia di tutela dei diritti umani fondamentali a carico degli Stati parte. Queste Convenzioni e Patti testimoniano un enorme passo avanti nella disciplina internazionale che li ha riconosciuti come norme generali a carattere consuetudinario⁷⁰. Acquisendo validità universale, i diritti umani sono diventati norme di diritto internazionale generale accettate e riconosciute dalla comunità internazionale nel suo insieme come fonti alle quali nessuna deroga è permessa e che non possono essere modificate se non da nuove norme di diritto internazionale che abbiano lo stesso carattere⁷¹. Di più, il loro nucleo centrale è considerato avere

⁶⁹ Pineschi Laura (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006, pag. 259.

⁷⁰ Cassese Antonio, *I Diritti Umani nel Mondo Contemporaneo*. LaTerza Editori.

⁷¹ Zanghì Claudio, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell’Uomo*. Giappichelli Editore – Roma 2004. Pag. 47.

carattere cogente (*ius cogens*). La Dichiarazione sui Diritti dell'Uomo degli individui che non sono cittadini del Paese in cui vivono⁷² costituisce un passo decisivo in tale regime poiché i diritti umani vengono riconosciuti come propri dello straniero in quanto individuo e persona umana⁷³.

Alla luce di tutto questo, si può dedurre che innanzitutto lo straniero è soggetto giuridico a cui spettano i diritti fondamentali sanciti dalle disposizioni internazionali in materia di diritti dell'uomo in quanto persona ed individuo. In secondo luogo, proprio perché tutelato da tali norme, gli devono essere riconosciuti i diritti sanciti dalle Costituzioni nazionali e dalle normative europee o statali (benché riguardanti i soli cittadini europei o dello Stato) e che richiamano i diritti fondamentali contenuti nelle disposizioni internazionali, già spettanti allo straniero.

La libertà di circolazione e l'ingresso dello straniero.

2. A tutela del migrante, nella disciplina internazionale non è prevista nessuna norma esplicita che preveda il diritto all'ingresso e alla permanenza dello straniero in un Paese⁷⁴. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è dal canto suo espressa a favore della possibilità degli Stati di non ammettere stranieri e di espellerli se in posizione di irregolarità⁷⁵, confermando che non è appunto prevista una disposizione in materia di diritto dell'immigrato irregolare di entrare e rimanere nello Stato in cui è immigrato. Il Comitato dei Diritti dell'Uomo⁷⁶ ha ricordato comunque che

⁷² La cosiddetta "Dichiarazione sui diritti degli stranieri" adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1985 con la risoluzione n. 40/144.

⁷³ Daniela Floridia, *L'Ingresso nel Territorio e l'Accesso alle Procedure di Riconoscimento dello Status di Rifugiato*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 233.

⁷⁴ Baratta Roberta, *Spunti di riflessione sulla condizione del Migrante Irregolare* in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 7.

⁷⁵ Cfr. in particolare le sentenze *Vilvarajah* del 30 ottobre 1991, par. 102 e *Chahal c. Regno Unito* del 15 novembre 1996, par. 73.

⁷⁶ Sancito dalla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (Roma, 4 novembre 1950) e disciplinato dal Protocollo n. 14 della stessa Convenzione (Strasburgo, 13 maggio 2004). L'articolo 28 del Protocollo n. 14 prevede che il comitato possa, in presenza di un ricorso individuale presentato in virtù dell'articolo 34 della Convenzione, "dichiararlo irricevibile o cancellarlo dal ruolo se tale decisione può essere assunta senza ulteriore esame, dichiararlo ricevibile e pronunciare insieme una sentenza sul merito qualora la questione relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei Protocolli che è all'origine della controversia è oggetto di giurisprudenza costantemente affermata dalla Corte" (comma 1).

esistono limiti internazionalmente imposti agli Stati derivanti dagli accordi internazionali e dalle Convenzioni (di cui sopra) in materia di protezione dei diritti fondamentali che limitano la capacità di espulsione e disciplinano il trattamento del migrante irregolare quale individuo. A tal proposito quindi, benché non sia prevista una norma che preveda un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno allo straniero⁷⁷, gli Stati devono comunque riferirsi espressamente alle Convenzioni e Dichiarazioni relative ai diritti fondamentali, riconoscendo il diritto alla libertà di circolazione (diritto che in realtà crea una certa ambiguità, come si vedrà in seguito). Nello specifico si è visto che l'articolo 13 comma 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo determina che "ogni individuo ha diritti di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio" e ciò va messo in relazione con il comma 1 dello stesso articolo che invece prevede che "ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato". L'articolo 12 comma 2 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici conferma la libertà "di lasciare qualsiasi Paese compreso il proprio" ed il comma 1 aggiunge che "ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà della residenza in quel territorio" mentre l'articolo 13 dello stesso Patto parla dell'impossibilità di "uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto" di essere espulso, ad eccezione di una decisione presa in conformità della legge o di motivi di sicurezza nazionale, purché lo straniero abbia la possibilità di "far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione" e di far sottoporre il proprio caso all'autorità competente. Gli articoli 2 e 4 del Protocollo n. 4⁷⁸ e l'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e avvalorano tali principi affermando che "ognuno è

⁷⁷A livello internazionale: sentenza Vilvarajah del 30 ottobre 1991, par. 102. Sentenza Chalal c. Regno Unito del 15 novembre 1996, par. 73. In Italia: Sentenza 23 luglio 1974 n. 244 della Corte Costituzionale, Obradovic, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1974 p. 2360. Ordinanza 10 dicembre 1987 n. 503, Sowyoto, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 3317. Sentenza 21 novembre 1997 n. 353, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1998, p. 391.

⁷⁸Strasburgo, 16 settembre 1963. Riconosce certi diritti e libertà non inclusi nella Convenzione e nel relativo Protocollo addizionale. Entrato in vigore per l'Italia il 27 maggio 1982.

libero di lasciare qualsiasi paese, compreso il suo”⁷⁹, che “le espulsioni collettive di stranieri sono vietate”⁸⁰ e che “uno straniero risiedente regolarmente nel territorio di uno Stato non può essere espulso se non in esecuzione di una decisione presa in conformità della legge”⁸¹. Ulteriore conferma è data dall’articolo 5 della Convenzione Internazionale sull’Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale⁸² che in merito dichiara il “diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza all’interno dello Stato”, il “diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio e di tornare nel proprio paese” e il “diritto alla nazionalità”. Nell’ordinamento internazionale quindi si può rilevare un orientamento favorevole ad affermare il diritto del migrante e dei suoi familiari di lasciare liberamente uno Stato, incluso quello di origine⁸³ e della libertà di circolazione. L’ordinamento italiano in particolare prevede il diritto di circolazione e di soggiorno (articolo 16 Cost.), ma sempre limitato ai cittadini o agli stranieri entrati regolarmente o provvisti di un valido permesso di soggiorno. Tali diritti sembrano quindi essere limitati da varie condizioni. Innanzitutto si è visto che nel regolamentare gli ingressi degli stranieri è stata inserita una “legittima restrizione” nel caso in cui sia presente una situazione oggettivamente diversa tra i soggetti stranieri aspiranti all’ingresso, o per un ragionevole interesse pubblico a preferire alcune categorie di soggetti o ancora nel rispetto dei generali principi di necessità e proporzionalità⁸⁴. In secondo luogo la libertà di circolazione non è poi così chiara e, proprio per la mancanza di lucidità, non viene riconosciuta ad ampio raggio. Le norme sopra citate che riguardano il diritto a lasciare il proprio territorio e a circolare

⁷⁹ Articolo 2, comma 2, Protocollo n. 4.

⁸⁰ Articolo 4, Protocollo n. 4.

⁸¹ Articolo 1, comma 1, Protocollo n. 7.

⁸² New York, 21 dicembre 1965. Entrata in vigore per l’Italia il 4 febbraio 1976.

⁸³ Baratta Roberta, *Spunti di riflessione sulla condizione del Migrante Irregolare*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 9. Vedi anche: Articolo 12 del Patto sui Diritti Civili e Politici del 1966. Articolo 8 della Convenzione ONU sulla Protezione dei Lavoratori Migranti del 1990.

⁸⁴ Baratta Roberta, *Spunti di riflessione sulla condizione del Migrante Irregolare*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma, pag. 12. Vedi anche: Decisione della Corte Interamericana dei Diritti dell’Uomo, *Legal Status and Human Rights of the Child*, advisory opinion OC-17/02 del 28 agosto 2002.

liberamente, non specificano entro quali confini e spazi si debba intendere tale libertà, lasciando ampia discrezionalità agli Stati che spesso interpretano tali disposizioni come libertà di circolazione all'interno del proprio Stato. Inoltre le stesse norme spesso fanno riferimento al concetto di "regolarità" della permanenza in un territorio, in relazione alle norme statali previste dal Paese in cui lo straniero si trova. Tali diritti sono quindi riconosciuti a quegli stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno, di un visto turistico o di una motivazione legalmente riconosciuta che permetta loro di rimanere nel territorio di uno Stato. Vengono esclusi da tali diritti invece tutti quegli stranieri clandestini o in attesa di un rilascio di permesso, come per esempio avviene in Italia agli immigrati detenuti nei CDA, nei CARA e nei CIE, i richiedenti asilo o i minori stranieri non accompagnati a cui si è proceduto con la verifica dell'età tramite esame medico. A tal proposito si può affermare che tramite tali Centri in cui vengono accolti, gli stranieri si vedono limitare il loro diritto alla libera circolazione all'interno di uno Stato e la loro possibilità di lasciare il proprio Paese (sancito come si è visto dal Patto sui diritti civili e politici del 1966). Nello specifico i CDA, ossia i Centri di Accoglienza, svolgono una funzione che può essere definita di "smistamento": tutti i migranti intercettati nel loro passaggio di frontiera vi vengono accolti, indipendentemente dal loro stato giuridico, al fine di garantire il primo soccorso e di emanare un provvedimento che ne legittimi la presenza sul territorio o ne disponga l'allontanamento. Non è previsto un limite temporale preciso di trattenimento, ma le operazioni connesse al soccorso e alla prima accoglienza devono svolgersi nel "tempo strettamente necessario"⁸⁵ all'adozione dei provvedimenti. Nella normativa che istituisce i Centri non sono però definiti i diritti dello straniero accolto nel centro. È invece diventata consuetudine la negazione della libertà di uscita e di circolazione durante le ore diurne, configurandosi così una limitazione della libertà personale⁸⁶. I CARA,

⁸⁵ Si veda la legge che istituisce tali centri in Italia, legge 563/95, detta anche Legge Puglia.

⁸⁶ Per maggiori approfondimenti si veda Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 221 e Alessandra Sciuba, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*. Ombre Corte – Verona 2009.

Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo, sono stati istituiti con la finalità di individuare l'identità personale di ogni richiedente⁸⁷. Gli immigrati (adulti) vengono inviati nei CARA nel caso in cui siano richiedenti che hanno presentato domanda di asilo dopo essere stati fermati per aver evitato (o tentato di evitare) i controlli di frontiera, nel caso in cui abbiano presentato domanda dopo essere stati fermati in condizione di soggiorno irregolare o infine nel caso siano richiedenti completamente sprovvisti di documenti d'identità o ne abbiano presentati di falsi o contraffatti. Durante la permanenza (che non può superare i 35 giorni) si ha la possibilità di uscire e di spostarsi solo durante le ore diurne. Si possono ottenere dei permessi straordinari, a discrezione del Prefetto, per allontanamenti temporanei superiori alle 12 ore inerenti a gravi problemi personali, familiari, di salute o motivi che riguardano la domanda di protezione internazionale. Con lo scadere del periodo di accoglienza, viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per richiedenti asilo, di tre mesi, rinnovabile fino alla decisione della Commissione territoriale. Con tale permesso il richiedente non potrà lavorare, non potrà ricevere un'abitazione e potrà muoversi solo sul territorio italiano con l'obbligo di comunicare sempre alla Questura l'indirizzo di domicilio o residenza e ogni suo mutamento. I CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione) infine prevedono il trattenimento dei richiedenti asilo che risultano essere persone per cui sussistono seri motivi di sospettare che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o contro l'umanità, un crimine grave di diritto comune fuori dal Paese ospitante prima di essere ammessi come richiedenti asilo, atti contrari agli scopi e principi delle Nazioni Unite. Sono poi trattenuti i richiedenti asilo che sono stati condannati in Italia per i reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, per reati connessi al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, oltre che ai richiedenti destinatari di un provvedimento di

⁸⁷ Nati in Italia nel 2008 a sostituzione dei precedenti Centri di Identificazione previsti nella legge Bossi-Fini del 2002.

espulsione⁸⁸. A seguito del recepimento delle Direttive Comunitarie⁸⁹, il tempo massimo di permanenza nei CIE è stato portato da 30 a 180 giorni e “il trattenimento in questi centri, pur non configurandosi come misura detentiva finalizzata all’espiazione di una pena, incide totalmente sulla libertà personale sancita dall’articolo 13 della Costituzione Italiana, in quanto diritto fondamentale della persona, riconosciuto anche allo straniero presente sul territorio dello Stato sia regolarmente che irregolarmente⁹⁰”.

Si può quindi dedurre che la libertà di circolazione non è in realtà un diritto spettante al migrante in territorio straniero, benché non ci siano neanche fonti internazionali che limitino allo straniero la capacità di usufruire di tale diritto. Sono gli Stati nazionali che limitano e vincolano tale capacità, prevedendo disposizioni, norme e procedure che, al contrario, si fondano sul trattenimento, l’espulsione e la detenzione.

I diritti dei rifugiati.

3. Si è visto che lo strumento più specifico nell’ambito di garanzie e tutela dei rifugiati è la Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati e il corrispondente Protocollo del 31 gennaio 1967. Tale Convenzione contiene, prima di tutto, una definizione generale di rifugiato che individua i destinatari delle norme in essa contenute. In secondo luogo, essa determina lo status giuridico del rifugiato grazie ad una serie di norme miranti a definire i diritti minimi di cui possono e devono godere i rifugiati sul territorio degli Stati ospitanti. Nel primo articolo la Convenzione definisce il rifugiato quale persona che si trova fuori dal Paese di cui è cittadino o in cui aveva residenza abituale, che ha un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità,

⁸⁸ Per approfondimenti si veda la legge Turco-Napolitano del 1998 che li istituisce con il nome di CPTA (Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza) e con il successivo Pacchetto Sicurezza del 2008 che li rinomina in CIE e ne cambia le finalità. Inoltre si veda Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 224 e Alessandra Sciuba, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*. Ombre Corte – Verona 2009.

⁸⁹ Ed in particolare della Direttiva Procedure 2005/85/CE recepita con il D. Lgs. 25/08.

⁹⁰ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 224 e Caterina Boca, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 2/2008. Pag. 109 – 115.

appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Gli articoli successivi elencano i diritti e le agevolazioni che spettano ai rifugiati, precisando che in tali materie hanno diritto allo stesso trattamento che spetta ai cittadini. Novità di rilievo sono contenute nell'articolo 31 che disciplina la situazione dei rifugiati irregolari nel Paese di accoglimento, stabilendo che gli Stati contraenti non possono applicare sanzioni penali o restrizioni per via della loro situazione di irregolarità, fino al momento in cui non siano stati regolarizzati o fino a che non siano stati ammessi in un altro Paese. Viene poi riaffermato il divieto di espulsione (già previsto nei Testi sopra esaminati), arricchito dal principio di non-refoulement: il non respingimento del rifugiato "verso le frontiere e i luoghi dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o per le sue opinioni pubbliche". La Convenzione contiene una limitazione temporale in base alla quale il proprio raggio d'azione investe soltanto coloro che si sono trovati nelle condizioni, di cui si fa menzione nella definizione anteriormente al 1° gennaio 1951. Tale data corrisponde al desiderio dei governi di limitare i propri obblighi alle persone già rifugiate e a coloro che possono diventarlo in base ad avvenimenti già verificatisi. Oltre alla limitazione temporale, la Convenzione di Ginevra contiene la possibilità per gli Stati contraenti di adottare una limitazione geografica alla sua applicabilità. Tale Convenzione quindi non impone agli Stati parti un obbligo di concedere asilo politico, ma piuttosto ha lo scopo di disciplinare lo status di rifugiato di chi quindi gode già del diritto di asilo⁹¹. Si è visto che non esistono norme nel diritto internazionale dei diritti umani che riconoscono un diritto ad ottenere asilo dalle persecuzioni, non essendo previste disposizioni dedicate specificamente a questa condizione. Si crea così una sorta di "tensione normativa" in cui da una parte il diritto internazionale impone agli Stati l'obbligo di permettere a chiunque di cercare asilo e di

⁹¹ Antonio Marchesi, *Diritto di Asilo e procedure di Riconoscimento del diritto di asilo. Brevi considerazioni*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008.

consentire loro di goderne, e dall'altra la stessa normativa internazionale lascia agli Stati ampia discrezionalità a riguardo della decisione di riconoscere o meno il diritto di asilo a chi lo richiede. La Convenzione è un pilastro importante e decisivo in materia di migrazione e di asilo in quanto definisce i requisiti che concedono lo status di rifugiato⁹², benché non contenga anche la categoria dei richiedenti asilo ma solo di quelli già riconosciuti come rifugiati. Tale Convenzione nasce sulla scia di altri trattati stipulati prima della guerra e destinati ad affrontare situazioni specifiche, non quale regime permanente a tutela dei diritti umani ma quale disciplina destinata a risolvere una situazione temporaneamente e geograficamente determinata. L'obiettivo non era quello di risolvere in termini generali il problema dei rifugiati ma di affrontare il problema di persone costrette a fuggire da situazioni storiche precise e conosciute⁹³.

Importante e aggravante limitazione alla Convenzione di Ginevra è quella relativa ai motivi che permettono ad uno straniero di richiedere asilo, ossia la persecuzione "per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche" (art. 1). Benché tali motivazioni riguardino categorie ampie che riconducono ad altre "sottocategorie" di fattori, spetta agli Stati contraenti l'analisi di ogni singolo caso. In questo modo, nel caso in cui un rifugiato dichiara di essere perseguitato politicamente e lo Stato a cui si fa richiesta d'asilo non gli concede lo status di rifugiato, il richiedente non otterrà protezione. Tale situazione potrebbe risultare anche da

⁹² Un rifugiato deve essere fuggito dal proprio Paese, quindi deve aver varcato i confini; un rifugiato deve possedere il cosiddetto "giustificato timore di persecuzione" che lo chiamo in causa direttamente e personalmente; la persecuzione (subita o temuta) deve rientrare nelle seguenti categorie: persecuzioni per motivi di razza, religioni, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di opinione pubblica. Motivi di persecuzione non previsti dalla Convenzione ma ora presi in considerazione sono quelli relativi all'identità di genere e all'orientamento sessuale della persona. Nel 2002 l'UNHCR ha pubblicato una serie di linee guida nelle quali viene affermato che la definizione internazionale di rifugiato copre anche le richieste d'asilo basate sul genere, includendo tra i motivi la violenza sessuale, la tratta, la violenza domestica, la pianificazione familiare forzata, la mutilazione genitale femminile, i delitti d'onore, i matrimoni forzati, le punizioni inflitte a chi infligge le consuetudini e le discriminazioni verso chi ha un partner dello stesso sesso.

⁹³ Per un'analisi più approfondita si veda Marco Pedrazzi, *Il diritto di Asilo nell'Ordinamento Internazionale agli arbori del terzo millennio*, in Lauso Zagato (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d'Asilo*. Cedam – Padova 2006. Pag. 15 e successive.

un'insufficienza di prove a suo carico o da difficoltà nel verificare il pericolo in cui il richiedente incombe. Oltretutto le motivazioni che giustificano lo status di rifugiato non richiamano esplicitamente motivazioni personali quali per esempio persecuzioni all'interno del nucleo familiare. Le nuove problematiche esistenti nei diversi Paesi e l'ampia discrezionalità degli Stati in merito alla decisione dello status di rifugiato, necessitano di un opportuno ampliamento delle ragioni riguardanti la richiesta di tale status e un aggiornamento alla prassi per il riconoscimento. Per quanto concerne poi lo status di rifugiato riconducibile all'appartenenza ad un certo gruppo sociale, si crea un'ulteriore lacuna che "suscita letture assai contrastanti⁹⁴: le interpretazioni che nascono possono o meno includere gruppi sociali quali donne, bambini o persone con certi orientamenti sessuali. È dunque evidente che la Convenzione di Ginevra, benché si sia rivelata fondamentale nella predisposizione di una tutela a favore di un'ampia categoria di persone, "non fornisce protezione a tutti gli individui che possano subire violazioni dei loro diritti fondamentali⁹⁵". La Convenzione deve quindi essere letta anche alla luce delle circostanze presenti e si deve tener conto che il concetto di rifugiato è in realtà indeterminato ed impone un'interpretazione evolutiva. Il tema del diritto d'asilo, stante i limiti della Convenzione, viene anche disciplinato da altre fonti normative quali la Convenzione di Dublino ed il successivo Regolamento Dublino II, il Trattato di Lisbona e le varie Direttive comunitarie in materia di immigrazione. Tali disposizioni, ampliando il concetto di asilo anche ai richiedenti protezione internazionale, verranno analizzate in seguito. Ben più mirato allo status dei rifugiati invece è l'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana che, come si è visto prevede il "diritto di asilo". Tale diritto, benché preveda che sia contenuto e disciplinato da legge nazionale, "delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando

⁹⁴ Marco Pedrazzi, *Il Diritto di Asilo nell'Ordinamento Internazionale agli arbori del terzo millennio*, in Lauso Zagato (a cura di), *Verso Una Disciplina comune Europea del Diritto d'asilo* Cedam – Padova 2006. Pag. 17.

⁹⁵ Ibidem. Pag, 23.

nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto⁹⁶", come ha dichiarato la Corte di Cassazione. Tale decisione della Cassazione ha riconosciuto in capo ad uno straniero cui sia impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana quanto meno il contenuto necessario del diritto di asilo costituzionale stesso, ovvero il diritto di ingresso e il diritto di soggiorno nel territorio della Repubblica⁹⁷. La stessa Corte di Cassazione, in un'ordinanza abbastanza recente⁹⁸, afferma l'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo status di rifugiato e del diritto costituzionale di asilo, "in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali" e quindi esplicitamente ancorate all'articolo 2 della Costituzione. L'articolo 10 comma 2 contiene un duplice vincolo a favore degli stranieri poiché da una parte è ammissibile disciplinare la condizione giuridica dello straniero solo con legge ordinaria e dall'altra la legge deve attenersi a quanto dispongono in materia le norme internazionali generali e i trattati stipulati dall'Italia. La disposizione in questione pone quindi una "riserva di legge forzata"⁹⁹ con la finalità di garantire allo straniero una tutela maggiore e di escludere la possibilità di interventi discriminatori di carattere poliziesco. Lo spirito della Costituzione inoltre dispone di riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo a tutti e non solo ai cittadini vietando che la condizione giuridica dello straniero possa essere distinta da quella del cittadino in materia di diritti fondamentali. Anche in questo caso però si lascia discrezionalità allo stato tramite le leggi adottabili in materia di immigrazione e il diritto di asilo previsto dall'articolo 10 è riconducibile unicamente ai rifugiati, escludendo i richiedenti.

⁹⁶ Corte di Cassazione, S.U., sentenza n. 4674/1997. Per approfondimenti si veda Marco Benvenuti, *Andata e Ritorno per il Diritto di asilo Costituzionale*, in *Rivista Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, XII, 2/2010. Pag. 41.

⁹⁷ Marco Benvenuti, *Il Diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*. Cedam. Padova – 2007. Pag. 173.

⁹⁸ Corte di Cassazione, S.U., ordinanza n.19393/2010.

⁹⁹ Luigi Ciaurro, *I Diritti Fondamentali dello Straniero*. In Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 25.

È assai difficile quindi identificare le persone a cui spettano i diritti sanciti a favore dei rifugiati, in particolare all'interno dei flussi misti di immigrati. Nel contesto odierno poi, le nozioni di rifugiati ed immigrati sono spesso utilizzate in modo confuso e, benché sia vero che i rifugiati fanno parte dei cosiddetti flussi misti di migranti (anche economici) e che debbano spesso ricorrere ai canali di immigrazione illegale per fuggire, non sono in realtà dei veri migranti¹⁰⁰.

Le disparità tra chi richiede e chi ottiene l'asilo.

4. Come si è visto la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati non disciplina la condizione del richiedente asilo, creando una lacuna normativa inerente a chi non ha ancora ricevuto una risposta in merito alla domanda di protezione internazionale. Nella Convenzione è previsto comunque "l'obbligo di accordare una protezione temporanea alle persone di cui non sia ancora stato accertato lo status"¹⁰¹ contenuto nell'articolo 31¹⁰². Benché si faccia esplicito riferimento alla categoria dei richiedenti, tale obbligo rimane ambiguo e non esplica le modalità con cui si deve accordare protezione temporanea, la durata della stessa e i luoghi in cui far permanere tali individui. La Convenzione di Ginevra ha quindi un ridotto ambito di applicazione, riferendosi solamente ai rifugiati e non allargando nessun articolo in essa contenuta anche ai richiedenti asilo. I diritti che tutelano lo status di rifugiato non sono perciò garantiti e concessi anche a chi ha da poco avviato la richiesta. Le persone a cui è indirizzata la Convenzione hanno già ottenuto conferma da parte delle Commissioni o dagli organi competenti in merito alla loro domanda di protezione internazionale, mentre chi è ancora in attesa di un responso, non può usufruire dei benefici di tale fonte normativa. È a discrezione

¹⁰⁰ Per approfondimenti si veda Paolo Artini, *La Convenzione di Ginevra del 1951 ed il suo ruolo nella attuale realtà dei flussi migratori*. In Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008.

¹⁰¹ Marco Pedrazzi, *Il Diritto di Asilo nell'ordinamento internazionale agli arbori del terzo millennio*, in Lauso Zagato (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d'Asilo*. Cedam – Padova 2006. Pag. 20.

¹⁰² L'articolo prevede un regime di asilo provvisorio per i rifugiati entrati irregolarmente nel territorio del Paese.

dello Stato parte decidere di allargare tali articoli anche a beneficio dei richiedenti, permettendo loro di usufruire del principio di non-refoulement e delle altre garanzie a tutela del rifugiato.

Si può dedurre quindi che il diritto di asilo, riconosciuto ad ognuno senza discriminazione non è dunque il “*right to asylum*”, ossia il diritto all’asilo, quanto piuttosto il più limitato diritto di “cercare di ottenere quest’ultimo unitamente a quello di goderne, una volta che sia stato eventualmente ottenuto¹⁰³”. La Convenzione di Ginevra, infatti, (come si è visto) non sembra imporre agli Stati parti un obbligo di concedere asilo politico ma piuttosto ha lo scopo di disciplinare lo status del rifugiato o di chi gode del diritto di asilo, in virtù del fatto che uno Stato, nell’ambito della propria libertà di valutazione, gliel’ha concesso. Da un lato quindi il diritto internazionale impone agli Stati “l’obbligo di permettere a chiunque di cercare asilo e quello di consentire a coloro che l’abbiano ottenuto di goderne”, mentre dall’altra lascia “ampia discrezionalità per ciò che attiene alla decisione fondamentale di riconoscere o meno il diritto di asilo a chi ne faccia richiesta¹⁰⁴” non prevedendo norme dettagliate relative alle modalità di accertamento dello status di rifugiato, che invece vengono inserite nelle norme interne e nelle prassi statali. Gli Stati restano arbitri principali della sorte di coloro che fuggono dalla persecuzione.

Il diritto d’asilo e il principio di non-refoulement¹⁰⁵ sono contenuti anche negli strumenti internazionali riguardanti “l’International Human Rights Law¹⁰⁶” (ossia appunto il diritto internazionale dei diritti umani) che ha come beneficiari le persone in quanto tali, indipendentemente dal fatto che siano cittadini, stranieri o rifugiati. Tali fonti, come si è visto, oltre a garantire i principi di eguaglianza, di non-discriminazione e di libertà,

¹⁰³ Antonio Marchesi, *Diritto di Asilo e procedure di Riconoscimento del diritto di asilo. Brevi considerazioni*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 167.

¹⁰⁴ Ibidem. Pag. 168.

¹⁰⁵ Richiamato nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (art. 7) e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984 (art. 3).

¹⁰⁶ Daniela Floridia, *L’Ingresso nel Territorio e l’Accesso alle Procedure di Riconoscimento dello Status di Rifugiato*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 234.

riconoscono lo status di rifugiato come “atto umanitario¹⁰⁷”. In particolare viene determinato il parametro di riferimento per comprendere il termine “persecuzione” e si enuncia il “diritto di asilo¹⁰⁸”, spettante come diritto umano fondamentale. Tuttavia il regime internazionale di protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, pur rimanendo uno strumento di tutela insostituibile dei diritti di alcune categorie di individui, “sembra non essere sempre sufficiente a tutelare in modo efficace i diritti fondamentali di ogni individuo indesiderato che si trovi sul territorio di uno Stato straniero¹⁰⁹”. Benché gli Stati siano obbligati a garantire, senza alcuna discriminazione, la tutela dei diritti fondamentali di “ogni individuo soggetto alla loro giurisdizione, inclusi, evidentemente, rifugiati e richiedenti asilo, immigrati regolari e irregolari¹¹⁰, nei trattati sui diritti umani non è prevista alcuna limitazione esplicita alla possibilità degli Stati parti di allontanare un individuo dal proprio territorio.

SEZIONE II: I richiedenti asilo.

L'utilizzo della disciplina dell'asilo nel TFUE ed il rapporto con le normative regionali.

5. La mancanza di una disciplina esplicitamente riferita ai richiedenti asilo ha condotto, per quanto riguarda l'Europa, a normative regionali e statali ed in particolare, come si è visto nel capitolo precedente, il Trattato di Lisbona, il sistema di Dublino, le Direttive Comunitarie 2003/9/CE, 2004/83/CE, 2005/85/CE e 2008/113/CE. A riguardo del Trattato di Lisbona, importante è il Titolo IV denominato “Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia” che si occupa delle “Politiche relative ai controlli alle frontiere,

¹⁰⁷ Ibidem. Pag. 235.

¹⁰⁸ Si veda nello specifico l'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948: “ciascun individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”.

¹⁰⁹ Silvia Borelli, *Allontanamento dello Straniero dal territorio e Norme Internazionali per la Tutela dei Diritti Umani*, in Lauso Zagato (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d'Asilo*. Cedam – Padova 2006. Pag. 99.

¹¹⁰ Ibidem. Pag. 100.

all'asilo e all'immigrazione" (di cui si parlerà nei paragrafi successivi). Per quanto concerne il regime di Dublino, sono state inserite delle normative europee riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati tramite la Convenzione di Dublino del 1990 ed il successivo Regolamento Dublino II del 2003¹¹¹. La Convenzione aveva lo scopo di determinare lo Stato Europeo competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee. Il fine era quello di introdurre una disciplina uniforme sulla competenza ad esaminare le domande di asilo dei cittadini dei paesi terzi richiedenti ingresso in uno degli Stati comunitari aderenti alla Convenzione di Schengen. Il successivo Regolamento di Dublino II che la sostituisce si è posto come obiettivi quello di garantire che nessun richiedente lo status di asilo politico sia rinvio in un paese nel quale rischia di essere nuovamente vittima di persecuzioni (in ottemperanza al principio di non-refoulement), quello di garantire al richiedente, nel più breve tempo possibile, l'individuazione dello Stato membro competente all'esame della sua domanda, quello di evitare che il richiedente asilo sia rinvio da uno Stato all'altro senza che nessuno esamini la sua domanda e quello che cerca di prevenire l'abuso delle domande di asilo multiple. Come si è visto, il Regolamento è un inasprimento della preesistente Convenzione poiché le norme contenute limitano i diritti dei richiedenti. La Direttiva del 2003 (detta Direttiva Accoglienza) stabilisce norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri e si applica a tutti i cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro. È nata con l'obiettivo di assicurare ai richiedenti asilo una qualità di vita dignitosa e che in tutti gli Stati membri siano loro offerte condizioni di vita omogenee. Tuttavia vengono anche impediti gli spostamenti dei richiedenti asilo all'interno dell'Unione Europea in conseguenza alle diverse regole esistenti nei diversi Stati membri ed è data la possibilità allo Stato di accoglienza di limitare la libertà di spostamento del richiedente asilo all'interno dello stesso Stato.

¹¹¹ Regolamento n. 343/2003 CE che va a sostituire la precedente Convenzione.

La Direttiva 2004/83/CE (detta anche Direttiva Qualifiche) reca norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale. Tale Direttiva introduce due diversi tipi di protezione internazionale: lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria, che si affiancano al già esistente status di protezione umanitaria. La Direttiva nasce come esigenza di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare chi necessita di protezione internazionale e per garantire un livello minimo di prestazioni a sostegno di tali persone. Per sollecitare il processo di armonizzazione delle normative nazionali, in favore di una politica europea comune in materia di accoglienza, il Comitato Economico e Sociale Europeo ha proposto di riformulare la norma generale sul trattenimento (prevista nella Direttiva all'art. 7), ammettendola esclusivamente in due circostanze: "in caso di domanda di asilo presentata dopo la notifica del provvedimento di espulsione; nel contesto di un procedimento volto a stabilire se il richiedente abbia il diritto ad entrare nel territorio¹¹²". Benché quindi tale Direttiva sembri introdurre elementi di garanzia nei confronti dei richiedenti asilo, si dovrebbe procedere con l'inserimento di standard più elevati di trattamento, a favore di una accoglienza umana e dignitosa e nel rispetto dei diritti fondamentali.

La Direttiva 2005/85/CE (detta anche Direttiva Procedure) reca norme minime per le procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato. Tramite tale direttiva si attua un processo di armonizzazione per l'esame delle domande di protezione internazionale introdotte sul territorio degli Stati membri, comprese le zone di frontiera e di transito, tramite l'introduzione di norme essenziali per l'efficacia delle procedure di concessione e revoca dello status di rifugiato e la riduzione delle disparità tra le procedure nazionali di esame delle richieste di asilo e assicurare la qualità delle decisioni prese dai singoli Stati membri. Si è visto che le garanzie richieste sono che la domanda di asilo non venga

¹¹² Cfr. 2009/C 317/21 del 16 luglio 2009, par. 4.2. Per un'analisi più dettagliata si veda anche: Flavia Zorzi Giustiniani, *Verso una Politica comune Europea di Asilo. Il processo di revisione normativa*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 1/2011. Pag. 174.

respinta solo per il fatto di non essere stata presentata tempestivamente, che i richiedenti asilo possano rimanere sul territorio del paese dove hanno presentato domanda fino all'adozione della decisione da parte dell'autorità competente, e che gli Stati membri garantiscano ai richiedenti asilo il diritto di ricorso effettivo e non possano trattenere la persona per il solo motivo di aver richiesto asilo. Tramite tale Direttiva vengono quindi ridotte le garanzie a favore di procedure accelerate che però non tutelano il richiedente asilo. basti pensare che l'articolo 15 non dà diritto all'assistenza legale, poiché è lo Stato che si riserva di prevederla all'interno dell'ordinamento nazionale. per dare maggiore tutela e garanzia all'individuo migrante si dovrebbe "favorire un approccio restrittivo rispetto alla libertà per gli Stati¹¹³" di decidere su tutti questi aspetti in maniera autonoma. Così facendo, la Direttiva rimette quindi alle singole sensibilità nazionali la valutazione e l'interpretazione di ogni singola situazione e richiesta di asilo. si può dedurre che presenta "profili di dubbia compatibilità con il diritto di Ginevra¹¹⁴".

Infine la Direttiva del 2008 (Direttiva Rimpatri) reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, cioè di cittadini che non soddisfino le condizioni di ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro. Anche tale Direttiva lascia ampia discrezione agli Stati e permette che siano gli stessi Paesi membri a decidere se è il caso di rimpatriare o meno lo straniero. A tutto questo si devono aggiungere le norme italiane che recepiscono e ampliano le disposizioni internazionali e comunitarie e le leggi che disciplinano le materie di competenza statale.

La scelta del Paese per l'analisi della richiesta d'asilo.

6. Secondo il Regolamento di Dublino II, gli esuli possono presentare una sola volta domanda di asilo e sono tenuti a farlo soltanto nel Paese dell'Unione Europea in cui si viene identificati o nel Paese tramite cui si fa

¹¹³ Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla "Direttiva Procedure" 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 190.

¹¹⁴ Flavia Zorzi Giustiniani, *Verso una Politica comune Europea di Asilo. Il processo di revisione normativa*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 1/2011. Pag. 174.

ingresso nell'Unione. I richiedenti dovranno inoltre rimanere in quel Paese fino alla valutazione della richiesta e, nel caso di accoglimento, dovranno continuare a soggiornare in tal Stato se vorranno usufruire dei servizi previsti dalle normative europee a sostegno dei rifugiati¹¹⁵. Inoltre, nella sezione dedicata ai "criteri relativi all'ingresso o al soggiorno illegali in uno Stato membro" è previsto che, se il richiedente asilo ha varcato illegalmente le frontiere di uno Stato membro, quest'ultimo è competente per l'esame della sua domanda di asilo. Nel caso in cui il richiedente sia entrato legalmente (si veda la sezione sui "criteri relativi all'ingresso legale in uno Stato membro") o sia un cittadino di un Paese terzo che richiede asilo in uno Stato membro in cui non è sottoposto all'obbligo di visto, l'esame della domanda d'asilo compete a tale Stato membro.

Queste disposizioni limitano la libertà di circolazione prevista alla base dei trattati sui diritti umani e non permette all'individuo di decidere in quale Paese porre richiesta d'asilo, rischiando di costringere il richiedente a rimanere in un Paese in cui potrebbe subire persecuzioni. È emerso infatti che moltissime richieste di asilo vengono rilasciate presso Malta, Libia o Grecia¹¹⁶, Paesi che, a causa della forte percentuale di immigrazione (dovuta anche alle norme previste nel Regolamento Dublino II), hanno adottato misure nazionali non sempre conformi ai diritti dell'individuo e alla tutela della persona. A questo proposito si è espressa anche la CEDU in una sentenza in cui stabilisce che il trasferimento di richiedenti asilo in Grecia, in applicazione del regolamento Dublino II, viola la Convenzione Europea dei Diritti Umani¹¹⁷. Dopo aver più volte espresso un

¹¹⁵ Si veda la sezione dedicata ai "Principi Generali" nel Regolamento n. 343/2003 CE detto appunto Regolamento Dublino II.

¹¹⁶ Documenti che fanno esplicito riferimento alla situazione presente in Grecia sono le raccomandazioni del dicembre 2009, del 15 aprile 2008 e del 9 luglio 2007 con le quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha espresso la propria preoccupazione per le difficoltà che i richiedenti asilo incontrano in Grecia nell'accesso e nel godimento di una protezione effettiva, in linea con gli standard internazionali ed europei. Tali raccomandazioni sono state più volte riprese anche dagli organi italiani, come per esempio nella sentenza n. 1551 del 15 febbraio 2012 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio in merito al ricorso a seguito del trasferimento in Grecia di un albanese entrato in Italia illegalmente tramite la Grecia.

¹¹⁷ Sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia, 21 gennaio 2011. Approfondimenti sul sito: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-CEDU-stabilisce-che-il-trasferimento-di-richiedenti-asilo-in-Grecia-in-applicazione-del-regolamento-Dublino-II-viola-la-Convenzione-europea-sui-diritti-umani-MSS-c-Belgio-e-Grecia-2011/193>

orientamento di disapprovazione nei confronti dei metodi greci in materia di immigrazione¹¹⁸, la Corte condanna nuovamente lo stato ellenico per il trattamento riservato ai richiedenti asilo, a seguito di atteggiamenti come una prolungata detenzione, la mancanza di assistenza e i trattamenti degradanti spettanti agli immigrati. Anche l'UNHCR¹¹⁹ ha espresso la sua preoccupazione, raccomandando ai governi nazionali di "sospendere gli invii di richiedenti asilo¹²⁰" verso altri Paesi, visti i numerosi casi di "deportazione illegale¹²¹". In particolare ha messo in luce il rischio che il Regolamento Dublino II lasci troppo margine di decisione agli Stati che, per non risolvere direttamente le situazioni riguardanti l'immigrazione, le direzionino in altri Paesi, spesso senza verificare la capacità degli stessi nel gestire le circostanze¹²².

Anche la Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato (Direttiva Procedure) si occupa dell'analisi della richiesta d'asilo, costituendo "esercizio della libertà dal diritto internazionale agli Stati nel determinare le procedure di riconoscimento dei rifugiati e, allo stesso tempo, auto-limitazione da parte di alcuni Stati che hanno deciso di stabilire dei criteri comuni per la propria legislazione interna¹²³". Come si è visto, tale Direttiva, dopo aver enunciato cosa si intende per domanda di asilo, richiedente asilo e rifugiato, determinagli ambiti di applicazione, le autorità responsabili nell'analisi della domanda e introduce i concetti di Paese di primo asilo, Paese terzo sicuro e Paese di origine sicuro¹²⁴. Benché siano previste delle

¹¹⁸ Vedi le sentenze: A.A. c. Grecia, ric. N. 12186/08; Tabesh c. Grecia, ric. n. 8256/07; S.D. c. Grecia, ric. n. 53541/07.

¹¹⁹ UNHCR è l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). L'agenzia fu creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 e di fatto, cominciò ad operare il 1° gennaio 1951.

¹²⁰ UNHCR, *Observations on Greece as a Country of Asylum*.

¹²¹ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza – Roma.

¹²² Flavia Zorzi Giustiniani, *Verso una Politica comune Europea di Asilo. Il processo di revisione normativa*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 1/2011. Pag. 170.

¹²³ Antonio Marchesi, *Diritti di Asilo e procedure di riconoscimento del Diritto di Asilo. Brevi considerazioni*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 170.

¹²⁴ Si rimanda all'analisi fatta nel Paragrafo 16 "*Le Direttive 2005/85/CE e 2008/113/CE*", Sezione II, Capitolo 1, pag. 21.

procedure accelerate legate ai concetti (discutibili) di Paese di origine sicuro e di Paese terzo sicuro o supersicuro, non viene garantito che i Paesi riconosciuti come tali siano davvero garanti dei diritti umani e quindi abbiano intenzione a tutelare il richiedente asilo. Inoltre l'accelerazione di fatto della procedura può derivare dalla circostanza che "è facile constatare che una certa domanda è infondata o che un determinato Paese di origine non presenta rischi di persecuzione per il richiedente asilo¹²⁵".

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha sollevato forti opposizioni a seguito dell'introduzione dei concetti di Paese di primo asilo, Stato terzo sicuro, Stato di origine sicuro e Paesi terzi europei sicuri ed ha richiesto di limitarne l'applicabilità alla presenza di determinate condizioni, ponendo l'attenzione su stringenti requisiti tra cui: la ratifica ed il rispetto della Convenzione di Ginevra e degli strumenti internazionali ed europei sui diritti umani, il divieto di refoulement, l'accettazione da parte del terzo Stato dell'ingresso del richiedente asilo nel suo territorio e l'ammissione del soggetto alla procedura di valutazione di merito della sua domanda¹²⁶. La definizione di Paese terzo sicuro è rimessa alla valutazione degli Stati membri che hanno il solo obbligo procedurale di comunicare periodicamente alla Commissione l'elenco degli Stati cui si applica questo concetto (art. 27 comma 5). Il rinvio dell'individuo presso lo Stato terzo non comporta quindi "la certezza che detto Stato provvederà ad un concreto esame di merito della situazione del richiedente asilo¹²⁷". Su questo aspetto la Direttiva è estremamente vaga poiché si limita a prevedere che, nell'operare il rinvio, vi deve essere il consenso del terzo Stato a riammettere il richiedente, disponendo altresì che al soggetto venga fornito un documento nel quale si informano le autorità del Paese terzo del mancato esame della domanda. Tuttavia la stessa Direttiva non impone allo Stato membro,

¹²⁵ Antonio Marchesi, *Diritti di Asilo e procedure di riconoscimento del Diritto di Asilo. Brevi considerazioni*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 171.

¹²⁶ Si veda UNHCR, *Global Consultations, Background Paper n. 2, The Application of the "Safe third Country" Notion and its impact on the management of flows and on the protection of refugees*, 5/2001.

¹²⁷ Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla "Direttiva Procedure" 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 186.

prima di operare il trasferimento del soggetto, di ottenere assicurazioni sul fatto che lo specifico richiedente verrà ammesso ad una procedura interna idonea ad accertare il suo status di rifugiato. Anche nel caso in cui il richiedente asilo sia ammesso ad una determinazione della sua posizione nell'ambito di un terzo Stato, questa valutazione resta affidata alla legislazione nazionale presente in tale Stato e non si ha quindi la certezza che il diritto di asilo venga rispettato a tutti gli effetti. Per quanto riguarda il Paese supersicuro previsto all'articolo 36, è evidente che gli Stati europei potranno sempre più trasferire ad altri Stati l'onere della valutazione delle domande di asilo, rischiando di accentuare il processo di esternalizzazione già analizzato in precedenza. Oltretutto gli Stati che potrebbero comparire nell'elenco di Paese terzo europeo sicuro sono per esempio la Serbia, la Turchia, l'Albania ed il Montenegro, Stati che fino a pochi anni fa hanno generato flussi di rifugiati e migranti e per questo poco idonei ad esaminare la domanda dei richiedenti asilo. Inoltre non si è nemmeno sicuri che tali Paesi non abbiano davvero agito contro tali persone¹²⁸ e non si può quindi dedurre che sia corretto rimpatriarle. Tale considerazione può essere fatta anche per i Paesi di origine sicuri, disciplinati nell'articolo 31, poiché non è detto che tali Paesi, una volta che vengono reintrodotti i richiedenti asilo, prenderanno misure a tutela di tali individui.

Si deve ricordare però che le due Direttive precedenti¹²⁹ in materia di asilo (ovvero la Direttiva Accoglienza e la Direttiva Qualifiche) introducono delle garanzie a favore dei richiedenti asilo a cui spettano residenza, libera circolazione, esami medici, scolarizzazione¹³⁰ e forme di tutela che implicano agli Stati degli obblighi in materia di assistenza, tempistiche e modalità di decisione¹³¹. Benché quindi tali Direttive non disciplinino la procedura per l'esame della domanda di asilo, riconoscono tuttavia dei diritti fondamentali individuali a chi è in attesa dell'esame della domanda. La Direttiva Procedure, al contrario, diminuisce le garanzie che spettano ai

¹²⁸ Benché l'articolo 9 della Direttiva preveda che si accerti che i cittadini di questi Stati non siano sottoposti a persecuzioni, tortura o altre forme di pena o trattamento inumano.

¹²⁹ Direttiva 2003/9/CE e Direttiva 2004/83/CE.

¹³⁰ Si rimanda agli articoli 13 e 15 della Direttiva 2003/9/CE, già analizzati nel primo capitolo.

¹³¹ Si veda la Direttiva 2004/83/CE.

richiedenti, specie tramite l'introduzione delle procedure accelerate, poiché è eliminata la possibilità di avvalersi di un interprete nel caso in cui si reputi la domanda di asilo infondata ed è tolto l'obbligo di assistenza legale¹³². Tutto ciò fa sì che si possano creare degli ostacoli all'effettiva tutela dei richiedenti asilo.

La procedura di richiesta d'asilo in Italia.

7. L'Italia, oltre ad aver ratificato le disposizioni internazionali e le Direttive comunitarie, ha introdotto nuove norme per disciplinare la richiesta di asilo. In particolare il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 che attua e recepisce la Direttiva 2005/85/CE provvede a "disciplinare le domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale in merito all'ottenimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria e le procedure per la revoca e la cessazione degli status riconosciuti¹³³". Un inserimento importante è dato dalle conseguenze del ricorso presentato a seguito di un eventuale diniego all'accoglimento della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale, ossia la possibilità di sospendere l'efficacia del provvedimento nel caso in cui si attui un ricorso avverso al provvedimento stesso¹³⁴. Tuttavia tale ricorso potrebbe essere ostacolato dall'impossibilità del richiedente asilo di avvalersi di efficaci strumenti di tutela a causa della sua precaria situazione personale ed economica. Inoltre il richiedente asilo ha diritto ad essere assistito da un legale e al gratuito patrocinio solo quando ricorrono le condizioni previste a tal fine nell'ordinamento italiano (ossia se è legalmente soggiornante)¹³⁵. Per quanto riguarda i Paesi di origine sicuri, il decreto legge stabilisce che le domande dei richiedenti asilo ivi provenienti devono essere rigettate (art. 32 comma 1) benché la Commissione abbia l'obbligo di esaminarle nel caso in cui il richiedente abbia adottato gravi motivi per ritenere detto Stato

¹³² È rimandata allo Stato la competenza per l'assegnazione o meno di un legale (articolo 15 della Direttiva Procedure).

¹³³ Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla "Direttiva Procedure" 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 208.

¹³⁴ Ibidem. Si veda anche l'articolo 35 comma 6 dello stesso Decreto legislativo.

¹³⁵ Come conferma l'articolo 16 comma 2 del Decreto legge n. 25 del 28 gennaio 2008.

non sicuro (comma 2). Non è però approfondito cosa significhi realmente “gravi motivi”, ad eccezione della specificazione per cui siano riconducibili a “gravi discriminazioni e repressioni di comportamenti non costituenti reato per l’ordinamento italiano”. La mancanza di una identificazione della nozione di “gravi motivi” crea la possibilità di un approccio flessibile in seno alle Commissioni territoriali che esamineranno ogni singolo caso (art. 33.3). Il decreto abroga poi l’articolo 1 comma 4 della Legge 39/1990¹³⁶ che prevedeva che non è consentito l’ingresso in Italia dello straniero che intende chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando risulti che “il richiedente provenga da uno Stato, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra, nel quale abbia trascorso un periodo di soggiorno, non considerandosi tale il tempo necessario per il transito del relativo territorio sino alla frontiera italiana”. Tale norma disciplinava quindi l’applicazione del concetto di Stato terzo sicuro e, tramite la sua abrogazione, non solo si elimina tale concetto, ma viene a cessare la possibilità di applicare nell’ordinamento italiano la procedura per l’esame delle domande di protezione presentate dai richiedenti che, nella loro fuga dallo Stato di persecuzione, avevano avuto la possibilità di chiedere protezione in altri Stati parti al sistema della Convenzione di Ginevra¹³⁷. Ulteriore conseguenza è l’impossibilità di utilizzare gli articoli 25 e 27 della Direttiva Procedure inerenti alla ricevibilità di tali domande e all’applicazione del concetto di Paese terzo sicuro. Tale abolizione operata dal Decreto Legislativo fa sì che si crei anche un’unica procedura che riunisce sia quella “ordinaria” che quella “semplificata” introdotte dalla Legge Bossi-Fini. La procedura, prevista dal Capo II dello stesso Decreto, dovrà produrre una decisione assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sulla base di un congruo esame (si veda l’articolo 8 dello stesso atto normativo). Le informazioni dovranno essere precise ed aggiornate per poter essere poi elaborate dalla

¹³⁶ Legge n. 39 del 28 febbraio 1990 (Legge Martelli). Per approfondimenti si veda il paragrafo 20 della Sezione III del primo capitolo, pag. 28.

¹³⁷ Per ulteriore analisi si rimanda a Giulio Bartolini, *Osservazioni in margine alla “Direttiva Procedure” 2005/85/CE*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 209.

Commissione territoriale esaminatrice. Per quanto riguarda il procedimento di esame della domanda, i compiti della Commissione e le modalità con cui si valuta la richiesta di asilo, il Decreto richiama apertamente la Legge 189/2002 (di cui si è parlato nel capitolo delle fonti¹³⁸). Ulteriore innovazione introdotta dal Decreto n. 25/2008 è invece la sostituzione dei Centri di Identificazione con i cosiddetti Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo (CARA) che, come si è visto, hanno la funzione di individuare l'identità personale e di verificare la plausibilità della domanda. A questi Centri hanno fatto seguito i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) introdotti dal Pacchetto Sicurezza, ossia la legge 125/2008 e che sono indirizzati a quei richiedenti asilo che sono in attesa di essere espulsi per varie tipologie di reati¹³⁹.

Sulle modalità di verifica della domanda, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, secondo quanto contenuto nella Legge Bossi-Fini e riconfermato dal Decreto 25/2008, effettuano l'esame tramite un colloquio entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decidono entro i 3 giorni successivi. L'unica eccezione a queste tempistiche è ammessa nel caso in cui la Commissione ritenga di dover acquisire nuovi elementi utili ad una corretta e completa valutazione del caso. Le Commissioni possono disporre casi di inammissibilità nel caso in cui, come si è visto, il richiedente asilo abbia ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e nel caso in cui, a seguito di un provvedimento negativo da parte della Commissione, non abbia fornito elementi nuovi ed ulteriori per giustificare una nuova presentazione della domanda¹⁴⁰. Spetta quindi interamente alle Commissioni valutare la richiesta e concedere lo status di rifugiato o l'eventuale protezione sussidiaria o umanitaria.

¹³⁸ Vedi paragrafo 24, Sezione III, capitolo 1, pag. 38.

¹³⁹ Si veda l'analisi fatta nel paragrafo 2, Sezione II del presente capitolo.

¹⁴⁰ Caterina Boca, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 2/2008. Pag. 109 – 115 e Caterina Boca, *I correttivi al Decreto Legislativo n. 25 del 2008, in materia di protezione internazionale: analisi e valutazione alla luce delle Direttive Europee*, in *Rivista Gli Stranieri*, n. 6/2008. Pag. 595 e successive.

Il problema degli ingressi e del soggiorno. Il caso italiano.

8. Si è visto che non esiste nessuna disposizione internazionale ed europea che disciplina la possibilità di uno straniero di entrare in uno Stato¹⁴¹. Le fonti che contengono accenni in merito a tale problematica riconducono unicamente alla competenza degli Stati di decidere e di disciplinare l'ingresso ed il soggiorno degli immigrati. A tal proposito l'ordinamento italiano si basa sulla Legge 189/2002 e sulle varie disposizioni in materia di immigrazione. In particolare la Legge Bossi-Fini determina una restrizione dei canali di ingresso regolare e "una fortissima dipendenza del lavoratore dall'imprenditore grazie all'istituzione del contratto di soggiorno, produce una accentuazione della precarizzazione del soggiorno ed un livellamento verso il basso delle condizioni sociali degli immigrati, realizza un progressivo svuotamento dell'effettività del diritto d'asilo. In questo modo questa legge sfida e condiziona, portandola al ribasso, la cornice giuridica europea relativamente sia all'immigrazione che all'asilo¹⁴²". Per poter entrare regolarmente in Italia, un lavoratore immigrato deve concludere un contratto di lavoro all'estero, con l'impegno, da parte di chi lo assume, di garantirgli l'alloggio e le spese del rientro. Chi assume ha anche il dovere di accertare che non vi siano lavoratori italiani disponibili a svolgere tale mansione. Per questo si può dire che "questa legge ha reso l'esistenza degli immigrati ancor più precaria, discriminata, difficile, accrescendo per tutti gli immigrati il rischio di cadere in una condizione di irregolarità e di clandestinità¹⁴³" ed accrescendo di conseguenza anche il rischio di espulsione. La maggior parte delle disposizioni contenute in tale Legge mettono in relazione gli stranieri e il loro diritto a permanere sul territorio italiano con il possesso di un regolare contratto di lavoro. Solamente gli articoli 32 e 33 analizzano la situazione riguardante i richiedenti asilo che, non rientrando nelle disposizioni riguardanti i lavoratori stranieri e quindi non entrando legalmente in Italia, vengono

¹⁴¹ Si veda il Paragrafo 1 Sezione I e il Paragrafo 2, Sezione II del presente capitolo.

¹⁴² Fabio Perocco, *L'apartheid italiano*. In Pietro Basso e Fabio Perocco (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 222.

¹⁴³ Pietro Basso e Fabio Perocco, *Gli Immigrati in Europa*, in Pietro Basso e Fabio Perocco (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag.18.

trattenuti al fine di esaminare la loro richiesta. Non è previsto quindi un ingresso legale per chi fa domanda di asilo, benché l'ordinamento italiano abbia ratificato e inserito le norme internazionali¹⁴⁴ che prevedono la legittima entrata e permanenza entro i confini di uno Stato nel caso di individui che vogliono richiedere asilo. C'è quindi una duplice contraddizione. La prima è riscontrabile a livello internazionale ed europeo poiché le norme in materia di immigrazione ed asilo disciplinano la possibilità di richiedere asilo, di soggiornare nel territorio dello Stato in cui si è posta la domanda e di avere un regolare permesso nel caso in cui venga riconosciuto lo status di rifugiato, ma non si determina in nessun modo la prassi che regolarizza l'ingresso di un richiedente nello Stato in cui si vuole porre domanda. La seconda è contenuta nelle disposizioni italiane che da un lato disciplinano la possibilità di far richiesta di asilo, le modalità di esame della domanda e le tempistiche, ma non consente esplicitamente al richiedente di entrare legalmente sul territorio italiano, facendolo così incombere in una denuncia per ingresso irregolare e clandestinità. Le uniche modalità per poter entrare in Italia legalmente, ad eccezione di quella connessa al contratto di lavoro, sono riconducibili al possesso di un passaporto o titolo di viaggio equipollente rilasciato dalle autorità del Paese di origine che contenga adeguata attestazione dell'identità del titolare, della sua nazionalità e della sua cittadinanza. Sono previsti anche dei visti di ingresso che fungono da "autorizzazione concessa allo straniero per entrare nel territorio della Repubblica italiana per motivi di transito o di soggiorno¹⁴⁵", ma sono inerenti a motivi familiari, di lavoro o di studio¹⁴⁶. In nessun caso quindi è presa in esame la situazione riguardante chi richiede asilo.

Per quanto riguarda il soggiorno in Italia, la permanenza è consentita per motivi turistici, o per motivi di studio o infine, per motivi lavorativi. Nell'ordinamento italiano non è contenuto quindi nessun riferimento

¹⁴⁴ Il Regolamento di Dublino II, la Direttiva Accoglienza 2003/9/CE, la Direttiva Qualifiche 2004/83/CE e lo stesso articolo 10.3 della Costituzione Italiana.

¹⁴⁵ Gaetano Zilio Grandi, Silvia Foffano, Sara Marcuzzo, *Lavoro, Cittadinanza, Immigrati*, in Lauso Zagato (a cura di), *Introduzione ai Diritti di Cittadinanza (seconda edizione)*. Cafoscarina Editrice – Venezia 2009. Pag. 247.

¹⁴⁶ Disciplinati ed inseriti dal Testo Unico, Decreto Legislativo 286/1998.

esplicito ad un soggiorno per richiesta di asilo, benché anche in questo caso si possa far riferimento alle disposizioni internazionali e comunitarie ratificate dall'Italia. Prima tra tutte è la Direttiva Accoglienza che vincola gli Stati parte a concedere una residenza e la libera circolazione a tutti i richiedenti asilo presenti sul territorio. Tale principio è confermato dalla successiva Direttiva Procedure (nell'articolo 7), ma in nessuno di questi casi è prevista la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno. La Legge Bossi-Fini e i successivi Decreti Legislativi che attuano le Direttive comunitarie¹⁴⁷ hanno introdotto la possibilità di soggiornare temporaneamente sul territorio nazionale, fino alla definizione della procedura. Dopo una prima fase di identificazione presso i CARA, nel caso in cui la procedura non sia stata ultimata durante l'accoglienza al Centro, il richiedente verrà munito di permesso di soggiorno valido 3 mesi e rinnovabile fino alla decisione. Nel caso in cui il richiedente abbia presentato domanda da più di 6 mesi ed il ritardo in merito alla decisione non gli sia addebitabile, la questura è autorizzata al rilascio di un permesso di soggiorno valido anche per svolgere un'attività lavorativa, ma senza la facoltà di convertirlo in permesso per lavoro¹⁴⁸. La conversione in un vero e proprio permesso di soggiorno avverrà in seguito all'esito positivo della richiesta di asilo che potrà essere riconosciuta come protezione internazionale (a cui spetta un permesso di soggiorno pari a 5 anni), protezione sussidiaria (permesso per 3 anni) o protezione umanitaria (con soggiorno per un anno). In tutti questi casi il permesso potrà essere convertito a sua volta in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Se da una parte quindi sembra positivo il fatto che sia previsto un permesso di soggiorno temporaneo per tutti gli individui che hanno attuato la procedura di richiesta d'asilo, dall'altra è evidente quanto sia precaria tale condizione, soprattutto per chi è trattenuto nei Centri di

¹⁴⁷ Si veda in particolare il Decreto Legislativo n. 140 del 13 ottobre 2005 che recepisce la Direttiva 2003/9/CE, il Decreto Legislativo n. 251 del 19 novembre 2007 che attua la Direttiva 2004/83/CE ed il già citato Decreto Legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 che recepisce la Direttiva 2005/85/CE.

¹⁴⁸ Si veda a tal proposito il Decreto Legislativo 140/2004 ed in particolare l'articolo 4. Per approfondimenti si veda anche Caterina Boca, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 2/2008. Pag. 109 – 115.

Accoglienza per Richiedenti Asilo o per chi non otterrà una delle protezioni internazionali.

Un'importante sentenza della Corte Costituzionale italiana si è espressa a favore dell'inviolabilità del diritto all'alloggio dello straniero irregolare (sentenza n. 61 del 21 febbraio 2011¹⁴⁹). Tale sentenza respinge tutte le censure di legittimità costituzionale congiuntamente sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i confronti di numerose disposizioni contenute nella Legge (n. 6 dell'8 febbraio 2011) della Regione Campania recante "Norme per l'Inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania¹⁵⁰", per contrasto con l'articolo 117 Cost. e con alcune disposizioni del Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998¹⁵¹, ossia il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Il giudizio ha riguardato i controversi rapporti tra le diverse sedi istituzionali in materia di disciplina dell'immigrazione e, in particolare, il riconoscimento da parte della legge campana della titolarità di alcuni diritti fondamentali, tra cui il diritto all'abitazione, agli stranieri anche se irregolari. Secondo il Governo invece tale legge sarebbe una violazione dei principi fondamentali previsti dal Testo Unico sull'immigrazione oltre ad essere una violazione dell'articolo 117 comma 2 Cost. a causa del fatto che tale argomento non sarebbe di competenza regionale. La Corte a tal proposito ha stabilito innanzitutto che la questione promossa dal Governo è infondata poiché la legge campana ha ad oggetto il settore dell'assistenza e dei servizi sociali (che spetta alle Regioni) mentre l'articolo 117 disciplina la competenza degli organi statali in merito alle politiche di immigrazioni e quindi la Regione Campania, regolando l'inclusione delle persone straniere presenti sul proprio territorio e cercando di soddisfare i loro bisogni essenziali, si muove nel rispetto dell'autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta. In secondo luogo la Corte ricorda che il diritto

¹⁴⁹ Reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it

¹⁵⁰ In Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 16 del 19 febbraio 2011.

¹⁵¹ In Gazzetta ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998.

all'abitazione rientra nel decalogo dei diritti fondamentali dell'uomo protetti dalla Repubblica italiana in base all'articolo 2 Cost., attribuendo così al diritto ad un alloggio adeguato il carattere di inviolabilità. Il diritto all'abitazione deve essere riconosciuto alla persona umana o all'uomo in quanto tale, in conformità con le fonti normative internazionali ed in particolare con l'articolo 25 comma 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e l'articolo 11 del Patto Internazionale dei Diritti economici, sociali e culturali. La Corte ha concluso specificando che sarebbe opportuno che ci fosse "un concreto riconoscimento di diritti sociali fondamentali al maggior numero possibile di persone¹⁵²" e che ciò fosse un "compito irrinunciabile dello Stato".

Altrettanto rilevante è la Sentenza delle Sezioni Unite n. 27310 del 2008 in merito al ricorso depositato nel 2002 da un richiedente asilo curdo-irakeno a seguito del rigetto della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il richiedente aveva dichiarato di essere stato costretto a fuggire dall'Iraq a seguito di persecuzioni da parte del regime di Saddam Hussein ma, a causa della mancanza di una documentazione dettagliata sulla sua situazione, la domanda è stata rigettata. La sentenza ha ricordato l'importanza del comma 6 articolo 5 del decreto Legislativo n. 286/1998 che stabilisce che non può essere rifiutato o revocato il permesso di soggiorno quando ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Sono richiamati anche l'articolo 19 dello stesso Decreto che stabilisce che in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso lo Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione e l'articolo 34 del D.p.r. n. 34 del 1999 che stabilisce che quando sono vietati l'espulsione o il respingimento per i motivi di carattere umanitario il Questore deve rilasciare il permesso di soggiorno¹⁵³.

¹⁵² Per approfondimenti a riguardo di tale sentenza si veda Giorgia Bevilacqua, *Corte Costituzionale italiana ed inviolabilità del diritto all'alloggio dello straniero "irregolare"*, in *Rivista Diritti Umani e Diritto Internazionale*. Vol. 5 n. 3/2011. Pag. 629 – 634.

¹⁵³ Si veda l'analisi della sentenza in Maria Acierno, *Il Riconoscimento dello status di rifugiato politico: il procedimento e l'onere della prova al vaglio delle Sezioni Unite della Cassazione*, in *Rivista Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*. n. 1/2009.

È evidente che, benché manchi una esplicita norma che garantisca a tutti i richiedenti un adeguato permesso di soggiorno ed una regolarizzazione immediata degli ingressi, la tendenza dello Stato dovrebbe essere quella di tutelare a tutti i diritti fondamentali e di formulare decisioni e scelte ponendo alla base il benessere dell'individuo.

Il sistema dei controlli alle frontiere.

9. Connesso al problema degli ingressi e del soggiorno sono i controlli che vengono fatti sui flussi migratori in entrata ai confini della Comunità Europea. Nel Trattato di Lisbona viene dedicato un titolo alle "Politiche Relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" atto a sviluppare "una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati¹⁵⁴". L'articolo 63 bis comma 1 specifica però che "l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani", ma ciò non deve incidere sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo (comma 5 dello stesso articolo). Tuttavia il Trattato specifica che la politica perseguita dall'Unione deve essere volta a "garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"

¹⁵⁴ Articolo 63 comma 1.

(art. 63 comma 2). Benché si cerchi quindi di creare una politica di armonizzazione in materia di ingresso, immigrazione e protezione internazionale che accomuni tutta l'Europa, non si determinano in modo efficace i parametri a cui gli Stati devono fare riferimento. Gli Stati restano liberi di adottare politiche nazionali per disciplinare i flussi migratori, le modalità tramite cui richiedere asilo e la procedura con cui valutare tale richiesta, oltre al metodo da adottare nel disciplinare gli ingressi degli stranieri e l'unica clausola apportata dal Trattato di Lisbona è la conformità alla Convenzione di Ginevra e al principio di non-refoulement. La conseguenza principale del processo di armonizzazione e delle nuove politiche dei controlli alle frontiere introdotte da Lisbona è la nascita dello "Spazio unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia"¹⁵⁵ (enunciato nel Titolo V del Trattato) e la creazione dell'Agenzia Europea per la gestione della Cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea (Frontex). Lo SLSG rappresenta una dimensione integrativa del mercato unico, il cui concetto giuridico viene definito come "spazio senza frontiere interne"¹⁵⁶ nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali¹⁵⁷ ed assicura quindi la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione e la lotta della criminalità. Lo SLSG si basa sull'applicazione di principi di leale cooperazione e di reciproca fiducia tra gli Stati membri ed introduce il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità degli Stati, determinando così il trasferimento dei poteri all'Unione Europea per i flussi migratori nel settore della protezione umanitaria, in cui sono possibili misure temporanee (a beneficio degli Stati membri) in situazione di emergenza dovuta all'afflusso improvviso e di massa di cittadini di Stati terzi¹⁵⁸.

¹⁵⁵ D'ora in poi denominato SLSG.

¹⁵⁶¹⁵⁶ Giandonato Caggiano, *Le Nuove Politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio Unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 106.

¹⁵⁷ Articolo 3 par. 2 TUE nuovo e articolo 14 par. 2 TCE ripreso senza modifiche dall'articolo 26 par. 2 TFUE.

¹⁵⁸ Articolo 78 par. 3 TFUE.

Tramite lo SLSG si introducono aspetti istituzionali innovativi, tra cui il nuovo ruolo concesso ai Parlamenti Nazionali che assumono una competenza in materia di garanzia e di legittimazione ad agire¹⁵⁹. La politica dei controlli alla frontiera diventa una competenza a carattere universale, non diretta esclusivamente alla disciplina dell'immigrazione dei cittadini degli Stati terzi, ma anche alla mobilità internazionale dei cittadini dell'Unione. Con riferimento all'asilo, si registra una più chiara base giuridica ed una sostanziale convergenza dei regimi del diritto dei rifugiati e della protezione umanitaria. Per quanto riguarda l'immigrazione invece, lo SLSG crea diverse basi giuridiche, articolandole in: condizioni di ingresso e soggiorno e relativo rilascio di visti e titoli di soggiorno di lunga durata; diritti degli immigrati regolari e condizioni di trasferimento nel territorio degli Stati membri diversi da quello primario; posizione degli immigrati irregolari compresi l'allontanamento e il rimpatrio ed infine la lotta contro la tratta degli esseri umani¹⁶⁰.

In relazione alle frontiere, lo stesso SLSG, in combinazione con l'articolo 77 par. 1 del TFUE, afferma che l'Unione sviluppa una politica volta ad eliminare i controlli alle frontiere interne e a garantire i controlli e la sorveglianza efficace alle frontiere esterne. Tali controlli saranno effettuati sviluppando in concetto di sistema integrato di gestione delle frontiere elaborato dalla Commissione Europea e condiviso dal Consiglio che vede la nascita della già citata Frontex¹⁶¹. Tale Agenzia nasce¹⁶² appunto dal compromesso tra la necessità di coordinare i controlli alle frontiere e la garanzia della sovranità dei singoli Stati in questo settore. Benché nasca al fine di promuovere la sorveglianza, il monitoraggio e l'aiuto dei migranti alle frontiere, Frontex è stata al centro di operazioni non del tutto chiare

¹⁵⁹ Giandonato Caggiano, *Le Nuove Politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio Unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, in Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 115. Si veda anche F. Ferraro, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*. 2003 pag. 183 e successive.

¹⁶⁰ Articolo 79 par. 2 TFUE.

¹⁶¹ L'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne è stata istituita con il Regolamento n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004, in GUUE L 349 del 25 novembre 2004, pag. 1- 11. Sito internet: frontex.europa.eu.

¹⁶² Istituita a Varsavia nel 2004 e nel cui Consiglio di amministrazione fanno parte un rappresentante per ogni Stato membro e due rappresentanti della Commissione.

che sembrano ricondurre al tentativo di “chiudere per quanto è possibile le frontiere aeree, marittime e terrestri dell’Unione e dar seguito agli accordi di riammissione¹⁶³”, con il rischio di una negazione del diritto di asilo e di una “esposizione delle vite dei potenziali richiedenti a rischi mortali”.

Sia la creazione dello SLSG che la nascita dell’Agenzia Frontex rischiano di non garantire più certi diritti a causa dell’inserimento di norme restrittive per l’immigrazione. L’intera disciplina comunitaria sui controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, infatti, si è sviluppata sulla base di un approccio pragmatico di adattamento alle esigenze di sicurezza. È evidente però che l’accrescimento generalizzato dei controlli produce rischi per la tutela dei diritti fondamentali e per l’effettività dei rimedi giurisdizionali¹⁶⁴.

L’Italia ha direttamente beneficiato delle novità introdotte dallo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia e del lavoro svolto dall’Agenzia Frontex, avendo ottenuto una diminuzione dei flussi migratori. Esempio rilevante si è avuto nella tratta Sardegna/Algeria in cui l’Agenzia ha operato con un blocco della migrazione e la cessazione degli sbarchi, in ottemperanza alle norme sui controlli delle frontiere. D’altra parte l’Italia è tra i Paesi che forniscono i più ingenti finanziamenti all’interno del programma Frontex, avendo stanziato tutti i soldi necessari per finanziare il lavoro dell’Agenzia per almeno due anni¹⁶⁵, ricomprendo così il ruolo del secondo principale beneficiario del Fondo per le frontiere esterne.

Il principio di non-refoulement e la possibilità di rimpatriare.

10. La nascita dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia ed il lavoro dell’Agenzia Frontex confermano la direzione della Politica Europea che ha dato attuazione alla Direttiva 2008/115/CE. Secondo tale Direttiva si intende per rimpatrio “il processo di ritorno di un cittadino di un Paese

¹⁶³ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 68.

¹⁶⁴ Approfondimenti in Giandonato Caggiano, *Le Nuove Politiche dei controlli alle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione nello Spazio Unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia*. In Paolo Benvenuti (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. Pag. 101 e successive.

¹⁶⁵ La cifra stanziata risale a 211 milioni di euro ed è bastata per pagare i programmi Frontex del 2007 e del 2008. Si veda Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 70.

terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente: nel proprio Paese di origine o in un Paese di transito in conformità di accordi comunitario bilaterali di riammissione o di altre intese, o in un altro Paese terzo, in cui il cittadino del Paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato” (art. 3 comma 3). Per decisione di rimpatrio si deve intendere la “decisione, atto amministrativo, o giudiziario che attesti o dichiari l’irregolarità del soggiorno di un cittadino di Paesi terzi e imponga o attesti l’obbligo di rimpatrio” (art. 3 comma 4). L’allontanamento è invece “l’esecuzione dell’obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro” (art. 3 comma 5). Infine il divieto d’ingresso è la “decisione o atto amministrativo o giudiziario che vieti l’ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri per un periodo determinato e che accompagni una decisione di rimpatrio” (art. 3 comma 6). Gli Stati membri possono quindi, tramite degli atti normativi, decidere di rimpatriare o di allontanare lo straniero che sia entrato illegalmente o che non sia in possesso di una regolare documentazione che giustifichi il soggiorno. La presente direttiva fornisce agli Stati membri norme e procedure comuni per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente nel loro territorio, con alcune eccezioni. Gli Stati membri devono tuttavia garantire che, ai cittadini di paesi terzi esclusi dall’ambito di applicazione della presente direttiva, siano riservati un trattamento e un livello di protezione non meno favorevoli di quelli previsti da alcune sue disposizioni in materia di misure coercitive, allontanamento, prestazioni sanitarie e trattenimento. In tutti i casi, gli Stati membri devono rispettare il principio di non-refoulement e tenere in debita considerazione l’interesse superiore del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato¹⁶⁶. Benché tale Direttiva sia comunque restrittiva dei diritti della persona, ha permesso di rendere meno discriminatorio e selettivo l’ordinamento italiano, introducendo nuove modalità di esecuzione del rimpatrio, riduzione delle tempistiche

¹⁶⁶ Si approfondisca l’analisi in http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0014_it.htm

del trattenimento e minime garanzie all'individuo da espellere. La normativa italiana ha dovuto conformarsi ai precetti contenuti nella Direttiva comunitaria, che contrastava con l'articolo 14 comma 5 del Decreto Legislativo 286/1998 (Testo Unico), eliminando il prolungato trattenimento che poteva durare fino a 4 anni. Dopo la sentenza dell'aprile 2011¹⁶⁷, con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione europea aveva affermato l'incompatibilità tra la Direttiva Rimpatri e la Legge italiana (Pacchetto sicurezza), che puniva con il carcere l'inottemperanza all'ordine di espulsione da parte di un cittadino irregolarmente presente sul territorio nazionale, si vede la creazione del Decreto legislativo n 89/2011¹⁶⁸ con il quale l'Italia recepisce la Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini irregolari di Paesi terzi¹⁶⁹. A seguito della sentenza *El Dridi*, sia la Corte di Cassazione che il Consiglio di Stato¹⁷⁰ hanno disapplicato le norme nazionali contrastanti con il diritto UE, visto il conflitto con la *ratio* e con l'effetto della Direttiva. Tale sentenza ha messo in luce il fatto che le norme italiane non sembravano rispettare i diritti fondamentali della persona destinataria del provvedimento di espulsione e rimpatrio, contrastando con gli articoli 15 e 16 della Direttiva¹⁷¹. Secondo la Direttiva, soltanto in due casi gli Stati membri possono limitare o privare lo straniero della libertà, ricorrendo al trattenimento, ossia quando lo Stato debba procedere all'esecuzione della decisione di rimpatrio sottoforma di allontanamento¹⁷², oppure quando l'allontanamento rischia di essere compresso dal comportamento dell'interessato. La stessa Direttiva

¹⁶⁷ Sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU *El Dridi*. Reperibile al sito <http://curia.europa.eu> o al sito <http://immigrazione.aduc.it/generale/files/file/allegati/20110428-sentenzaCGimmigrazione.pdf>

¹⁶⁸ D. Lgs. n. 89 del 23 giugno 2011 recante "Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 144 del 23 giugno 2011 e reperibile al sito <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;89>

¹⁶⁹ Si veda <http://www.euronote.it/2011/07/direttiva-rimpatri-recepita-dall%E2%80%99italia/>

¹⁷⁰ La Corte di Cassazione ha disposto l'annullamento senza rinvio delle sentenze gravate perché "il fatto non è previsto dalla legge come reato" (sentenza I 29 aprile 2011 n. 1590, 1594, 1606).

¹⁷¹ Bruno Nascimbene, *La "Direttiva Rimpatri" e le conseguenze della Sentenza della Corte di Giustizia (El Dridi) nel nostro ordinamento*, in *Rivista Gli Stranieri*, n. 1/2011. Pag. 7 – 15.

¹⁷² Perché allo straniero, considerato il pericolo di fuga o sussistendo motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sicurezza nazionale, non è stato concesso il termine per l'esecuzione volontaria, ovvero se concesso, non è stato rispettato.

stabilisce che il trattenimento deve avere durata quanto più breve possibile e la privazione della libertà personale è soltanto strumentale alla finalità perseguita dalla norma, ossia il rimpatrio. A tal proposito la sentenza ha ricordato che ci deve essere massima tutela dei diritti delle persone, richiamando la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo secondo cui "il principio di proporzionalità esige che il trattenimento di una persona sottoposta a procedura di espulsione o di estradizione non si protragga oltre un termine ragionevole, ossia non superi il tempo necessario per raggiungere lo scopo perseguito¹⁷³". La Direttiva, se da una parte affievolisce il carattere repressivo, discriminatorio e sanzionatorio¹⁷⁴ della normativa italiana, dall'altra permette agli Stati membri di trattenere ed espellere immigrati per il solo fatto di essere entrati o di soggiornare illegalmente sul loro territorio. In Italia infatti si sono verificati spiacevoli episodi di rimpatri che hanno visto protagonisti stranieri sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. Ultimo tra tutti è l'espatrio avvenuto martedì 17 aprile (corrente anno), a cui sono stati sottoposti due immigrati algerini respinti verso la Turchia. In tale situazione i due stranieri si sarebbero rifiutati per due volte di imbarcarsi sull'aereo, facendo scattare la procedura di respingimento che prevede di riportarli nel luogo dal quale sono partiti, in tal caso da Tunisi¹⁷⁵. Durante tale procedura ai due algerini sono state messe le manette ai polsi e lo scotch alla bocca. È evidente in tal caso la violazione dei diritti fondamentali della persona, sanciti a livello internazionale e riconosciuti dalla Costituzione¹⁷⁶ oltre che la violazione della dignità umana. Su tale episodio si sta ancora facendo chiarezza essendo ipotizzabili due ipotesi di reato: l'abuso di autorità della polizia di frontiera e la violenza privata. Ciò che però è già evidente è come la possibilità di rimpatriare inneschi meccanismi che vanno contro al diritto di libertà, di sicurezza della propria persona, la libertà di movimento (si

¹⁷³ Sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito*.

¹⁷⁴ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 30.

¹⁷⁵ Si veda l'articolo contenuto nel quotidiano Repubblica in data giovedì 19 aprile 2012. Pag. 25.

¹⁷⁶ Si veda l'approfondimento di Gaetano Azzariti nello stesso articolo del quotidiano Repubblica in data giovedì 19 aprile 2012. Pag. 25.

veda il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e dal Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo) ed il principio di non-refoulement inteso come non respingimento dello straniero "verso le frontiere e i luoghi dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o per le sue opinioni pubbliche". Non è infatti certo che, nel caso avvenuto il 17 aprile, tali algerini fossero al sicuro in Turchia e nemmeno che dalla Turchia non potessero essere poi rimpatriati in Algeria, senza che venisse concesso loro l'esame di una eventuale richiesta di protezione internazionale. La Direttiva quindi indirettamente contrasta il principio di non-refoulement introdotto dalla Convenzione di Ginevra perché, benché nella stessa sia sancito il rispetto di tale principio (art. 5), la possibilità di espellere e rimpatriare non sempre garantisce che l'immigrato non venga anche respinto appena giunto in uno Stato membro. La Direttiva tuttavia è chiara nel dare importanza ai diritti fondamentali e alla dignità umana (punto 17 del Preambolo) e limita la possibilità di rimpatrio delle "persone vulnerabili" di cui fanno parte gli individui che "hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale" (articolo 3 comma 9). Spetta allo Stato tenere in considerazione questi parametri nella valutazione e nella procedura dell'espulsione e del rimpatrio. D'altra parte si deve considerare che limitazioni inerenti al diritto di non-refoulement sono contenute nella stessa Convenzione di Ginevra in quanto tale principio è garantito a tutti gli stranieri che si trovino regolarmente sul territorio di un Stato parte e ammesso che tali individui non mettano a rischio la sicurezza nazionale (art. 32 e 33). Tuttavia è prevista la possibilità per lo straniero di discolarsi fornendo prove e presentando ricorso, con la facoltà di avere una rappresentanza legale di un'autorità competente.

Il rischio che si corre favorendo eccessivamente questa politica di espulsione e rimpatrio è riscontrabile nella nascita di accordi bilaterali tra Stati con l'obiettivo di collaborare al fine di contenere i flussi migratori¹⁷⁷. Esempi di questi accordi possono essere quelli stipulati dall'Unione

¹⁷⁷ Luca Rastello, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010. Pag. 36.

Europea con Albania, Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Russia, Ucraina, Serbia, Montenegro, Macedonia, e con regioni con amministrazioni speciali quali la Repubblica Popolare Cinese, lo Sri Lanka ed il Pakistan. Non tutti questi Paesi hanno però ratificato la Convenzione di Ginevra ed ovviamente non hanno inserito le Direttive Comunitarie in materia di asilo, protezione internazionale e accoglienza nel loro ordinamento. Caso emblematico è il Patto bilaterale Italia/Libia di cui si discute da tempo e che vede alla base l'accordo per cui l'Italia finanzia i Centri di Identificazione e di Accoglienza sul territorio libico in cambio dell'espulsione in tali centri di quegli immigrati irregolari presenti sul suolo italiano. Tale intesa è stata oggetto di denunce di Amnesty International che hanno sollecitato il Consiglio d'Europa a richiamare l'Italia al dovere di vigilare sulle conseguenze degli accordi con la Libia. L'Europa dovrebbe quindi limitare l'ampia discrezionalità di decisione che compete agli Stati in materia di espulsione, rimpatrio e allontanamento e dovrebbe inserire un più adeguato sistema di controllo in merito alle decisioni in questo ambito.

SEZIONE III: I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.

Chi sono i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) e come si riconosce l'età.

11. A proposito di "minori stranieri non accompagnati" possono essere riscontrate (perlomeno in Italia) almeno quattro differenti tipologie: i minori richiedenti asilo o per i quali sono previste misure di protezione temporanea per motivi umanitari; i minori che giungono in Italia per ricongiungersi con i propri genitori o con altri parenti e che però non hanno i requisiti per poter avviare le procedure per un ricongiungimento regolare; i minori sfruttati dai malavitosi; ed infine i minori che giungono

in Italia attraverso organizzazioni illegali per poi cercare lavoro¹⁷⁸. Secondo la Risoluzione del Consiglio Europeo del 1997¹⁷⁹, i minori stranieri non accompagnati sono “cittadini di Paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile, in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile.¹⁸⁰”. Tale precisazione mette in luce che non tutti i minori rientrano nella categoria del MSNA, non essendo ricompresi quei minori che fanno richiesta di asilo o di protezione internazionale e quei minori che giungono sul territorio di uno Stato membro accompagnati da familiari o da presunti tali. Tale distinzione è messa in risalto dal D. P. C. M. n. 535 del 9 dicembre 1999 recante i compiti del Comitato per i Minori Stranieri che definisce il minore straniero non accompagnato “il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano¹⁸¹”. Benché tale definizione richiami esplicitamente quella contenuta nella Risoluzione Europea, si mette in maggior risalto il fatto che ai minori stranieri non accompagnati spettano normative e procedure diverse da quelle riguardanti i minori richiedenti asilo a cui spettano, oltre alle norme in materia di tutela del minore e di immigrazione, anche la normativa sull’asilo e sui rifugiati.

Il Decreto del 1999 è un passo avanti nella normativa dei MSNA in quanto nel precedente Testo Unico nulla diceva sulla definizione di minore straniero non accompagnato, benché prevedesse espressamente il divieto

¹⁷⁸ Maggiori approfondimenti in Giovanni Giulio Valtolina, *Minori stranieri non accompagnati: tra bisogni, lusinghe e realtà*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 65.

¹⁷⁹ Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea sui minori stranieri non accompagnati, cittadini di Paesi terzi. 97/C 221/03 del 26 giugno 1997. Visitabile all’indirizzo web: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/9727BD33-A98C-4C70-A279-DFB4DDABB898/0/Risoluzione_Cons_UE_26_06_1997.pdf

¹⁸⁰ Articolo 1, comma 1, Risoluzione EU del 26 giugno 1997.

¹⁸¹ Articolo 1 del citato Decreto.

di espulsione per i minori trovati sul territorio italiano (salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario) e introducesse la possibilità di usufruire di un permesso di soggiorno¹⁸². Tuttavia lo stesso Decreto comprende nella definizione di MSNA una categoria molto ampia che racchiude situazioni e condizioni diverse poiché l'unico parametro richiesto è quello di essere minori effettivamente soli, giunti in Italia senza un riferimento adulto o che si trovano privi di sostegno e tutela e che quindi necessitano in modo particolare di orientamento e assistenza, o ancora i minori che, pur avendo in Italia dei parenti, sono affidati a loro solo di fatto e mancano quindi di una tutela vera e propria che abbia ad oggetto l'interesse del minore stesso. Il Comitato dei diritti del fanciullo ha inserito un'ulteriore precisazione nel concetto di "minore non accompagnato" diversificandolo da quello di "minore separato": per il primo si deve intendere il bambino che non ha nessun tutore adulto, parente o meno, che si faccia carico della sua cura, mentre per il secondo si deve intendere quel minore che è separato dai genitori ma non da altri parenti¹⁸³. Il termine "non accompagnato" presuppone quindi che il minore sia sprovvisto di qualunque tipo tutela da parte di adulti responsabili a qualsiasi titolo della sua cura (e non soltanto di quella fornita da chi esercita la potestà genitoriale¹⁸⁴). Tale concezione deve essere messa in relazione con quella connessa al termine di "minore", secondo cui (in base all'articolo 1 della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo), deve essere ricompreso ogni essere umano con età inferiore ai 18 anni o che abbia raggiunto la

¹⁸² Si veda l'articolo 19 T.U. 286/98 e si approfondisca in Giuliana Savy, *La Legislazione*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 32.

¹⁸³ Comitato dei diritti del fanciullo, General Comment n. 6 (2005), *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of origin*. Doc. CRC/GC/2005/6 dell'1 settembre 2005, par.7: "who has been separated from both parents and other relatives and is not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so" e par. 8 "separated children are children who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary caregiver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members".

¹⁸⁴ Federico Lenzerini, *La Protezione dei Minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*. In Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 272.

maggiore età a seconda della legge ad esso applicabile¹⁸⁵. Connessi al concetto di minore sono poi tutte quelle normative a tutela del fanciullo contenute in vari trattati e nella Costituzione italiana che riconoscono il diritto all'istruzione, al ricongiungimento familiare, al benessere e alla libertà di pensiero e di espressione (di cui si parlerà in seguito).

I minori stranieri non accompagnati sono, proprio per il duplice significato contenuto in tale espressione, una categoria doppiamente vulnerabile e soggetta a violazione dei propri diritti fondamentali, prima in quanto minori e poi in quanto soli. Oltretutto sono soggetti a maggiori difficoltà, come per esempio il fatto di essere meno consapevoli rispetto agli adulti dei diritti che possono rivendicare nel Paese di destinazione, o per il maggior rischio che corrono nel subire abusi, a causa della loro vulnerabilità.

La presenza dei MSNA nei Paesi Europei è un fenomeno in continua crescita, da quando si sono aggiunte alle presenze dei ragazzi in fuga da zone di guerra o da situazioni di grave instabilità politica, quelle dei minori spinti a lasciare il proprio Paese a causa della miseria, della povertà e della mancanza di lavoro¹⁸⁶. Tale aumento, oltre ad aver generato nuove normative che disciplinano il fenomeno (si vedano le Direttive Europee e le leggi nazionali¹⁸⁷), ha prodotto delle misure per limitare il fenomeno stesso, al fine di contenere gli ingressi, in relazione ad una più ampia politica di contrasto all'immigrazione irregolare¹⁸⁸. Una delle più utilizzate misure è la verifica dell'età del presunto minore, istituita a seguito dei

¹⁸⁵ Articolo 1: "every human being below the age of 18 years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier".

¹⁸⁶ Rita Bichi, Introduzione: *Separated Children, un fenomeno europeo*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 17.

¹⁸⁷ Esaminate nel capitolo 1 sezione II e sezione III.

¹⁸⁸ In molti stati la legislazione applicabile in materia di immigrazione non opera alcuna distinzione tra migranti minori e maggiori di età. Ciò comporta come conseguenza che le generiche forme di assistenza normalmente riservate agli adulti sono spesso suscettibili di risultare inadeguate alle esigenze specifiche dei minori non accompagnati, vista la loro particolare vulnerabilità. Inoltre, nei casi in cui l'immigrazione irregolare sia considerata reato, i minori non accompagnati possono essere soggetti a misure punitive, in particolare la reclusione, con il rischio di esporre tali minori ad ulteriori abusi e maltrattamenti da parte degli altri detenuti adulti. Per approfondimenti v. Federico Lenzerini, *La Protezione dei Minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*. In Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 274.

continui ingressi di ragazzi che si dichiarano minori ma che sono sprovvisti di documenti di identità o che non hanno avuto una registrazione alla nascita, o che proprio non conoscono la loro effettiva data di nascita. Per sopperire a tale mancanza e per verificare l'effettiva età del migrante, sono state introdotte le cosiddette "prove biomediche" tramite esami e test specialistici. In Italia non esiste una normativa che stabilisca chiaramente quale procedura di determinazione dell'età vada applicata ai MSNA, la cui minore età dichiarata non dia supportata da documenti validi o di riconosciuta autenticità. In particolare non esiste una normativa che individui le procedure applicabili per determinare la legittimità dell'espulsione o della detenzione di un ragazzo di età incerta¹⁸⁹. A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legge n. 5/07 che attua la Direttiva comunitaria sul ricongiungimento, il nuovo comma 7 dell'articolo 29 T.U. chiarisce che il rilascio del visto nei confronti del familiare che ha ottenuto il nulla-osta è subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticità, da parte dell'autorità consolare italiana¹⁹⁰ della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, stato di salute e minore età. Tuttavia nulla si dice sul provvedimento da seguire per la verifica della sussistenza della minore età né all'interno del Testo Unico, né del Decreto. L'unica disposizione pertinente è inserita nella disciplina sul processo penale a carico di minorenni, ossia nell'articolo 8 del D.P.R. n. 448/88 (Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) in cui si stabilisce che, quando vi sia incertezza sulla minore età dell'imputato, spetta al giudice disporre la necessaria perizia e, qualora il dubbio permanga, la minore età si presume ad ogni effetto. Il comma 2 dell'articolo 349 del Codice di Procedura Penale legittima la Polizia giudiziaria a svolgere rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici o altri accertamenti. Un altro sporadico riferimento è contenuto nelle "Linee Guida" attuative dei compiti

¹⁸⁹ Rita Bichi, Introduzione: *Separated Children, un fenomeno europeo*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 25.

¹⁹⁰ Si veda a tal proposito la pronuncia della Corte di Cassazione del 5.1.2005 n. 209 in cui si afferma che "l'autorità consolare può legittimamente negare il visto di ingresso se non ritenga provato alcuno dei presupposti per il ricongiungimento, a nulla rilevando che il questore abbia concesso il nulla-osta".

attribuiti al Comitato per i Minori Stranieri ed in particolare nell'articolo 5 comma 3 del Decreto Legge 535/1999 secondo cui "l'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, ove necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore" e attraverso indagini familiari. I metodi utilizzati devono "rispettare la salute e la dignità del minore, ed in caso di persistenza dell'incertezza, va garantito il beneficio del dubbio". A livello di fonti comunitarie, importante risulta l'articolo 17 della Direttiva Procedure 2005/85/CE che contiene garanzie per i minori non accompagnati richiedenti asilo e che consente agli Stati membri di effettuare visite mediche per accertare l'età del soggetto, benché l'interessato ne sia informato e ne dia specifico consenso¹⁹¹ (comma 5). A tal proposito si deve considerare il parere dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati che ha ribadito il principio fondamentale secondo, cui in caso di incertezza sull'età esatta di un bambino, la minore età si presume con beneficio del dubbio, e si deve tener conto del grado di maturità psicologica e dell'oggettiva vulnerabilità del soggetto (andando al di là dell'aspetto fisico e della relativa età biologica¹⁹²). In questa direzione si è espresso anche il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, mettendo in luce l'importanza di condurre ogni perizia per l'accertamento dell'età con metodo scientifico ed equo, nonché predisponendo particolari cautele al fine di assicurare il rispetto dei bisogni dei minori e delle donne, evitando qualunque rischio per la loro integrità fisica e per la loro dignità e basandosi sulla presunzione della minore età in caso di incertezza anche all'esito degli esami medici¹⁹³.

Nella prassi seguita dagli organi nazionali di Pubblica Sicurezza e da alcuni tribunali, risulta frequente il ricorso a criteri medico-legali ed, in

¹⁹¹ Per quanto riguarda il consenso del minore, anche la il Consiglio dell'Unione Europea ha stabilito la necessità del consenso del minore stesso, di un suo rappresentante adulto o di un'istituzione appositamente designati, per lo svolgimento di test medici di valutazione dell'età. A tal proposito si veda l'articolo 4 della Risoluzione sulla procedura d'asilo del 26 giugno 1997, n. 97/C 221/03.

¹⁹² UNHCR, Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum. Febbraio 1997, par. 5.11.

¹⁹³ UN Committee on the Rights of the Child, 39th Session, *Treatment of Unaccompanied and separated children outside their Country of origin*, 17.5.05 – 3.6.05, General Comment n. 6 (2005), par. 31.

particolare, all'esame del polso. Tale esame prevede che, a seguito della radiografia fatta, si compari il referto con un atlante di riferimento (atlante Greulich-Pyle), dove sono registrati gli standard medi di maturazione ossea (ossia l'avvenuta e completa fusione cartilaginea tra ulna e radio). Ad un certo grado di maturazione ossea corrisponde in media la maggiore età biologica del soggetto, ricavabile con un margine di errore di due anni in meno o in più rispetto all'età reale¹⁹⁴. Tale esame però non può essere considerato come totalmente certo, sia per il già citato margine di errore, sia per la differenza dello sviluppo scheletrico ed osseo che avviene anche a seconda dell'etnia di appartenenza. Varie sentenze¹⁹⁵ si sono espresse contro i risultati dell'esame osseo, accogliendo i ricorsi e sottolineando i dubbi di affidabilità dell'esame stesso, incapace di produrre esiti scientificamente certi. Benché si sia accertata la limitata efficacia di tale esame, sta diventando prassi comune sottoporre o comunicare la possibile verifica dell'età ai minori che giungono in Italia, al fine di far conoscere questa nuova procedura nei Paesi che sono maggiormente caratterizzati da emigrazioni.

Tutela del minore e superiore interesse del fanciullo.

12. Si è accennato al fatto che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati si inserisce all'interno del mondo dell'immigrazione e come tale è oggetto anche della disciplina sulla condizione dello straniero, oltre che del diritto minorile. È un fenomeno strettamente correlato con il tema dell'irregolarità, ma anche della protezione. I minori stranieri non accompagnati sono, allo stesso tempo, minori e stranieri. Di conseguenza vengono a scontrarsi due logiche differenti e, per molti aspetti, contrapposte: da una parte la logica di protezione e di tutela dei diritti che caratterizza la normativa e le politiche riguardanti i minori e che trova la sua più alta espressione nel principio del "superiore interesse del minore" e dall'altra la logica di controllo che caratterizza le norme e le politiche

¹⁹⁴ Si approfondisca in Micaela Malena, *Accertamento della minore età e diritto all'unità familiare*, in rivista *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*. n. 1/2007 pag. 62 e successive.

¹⁹⁵ Tribunale di Parma, decreto 9.1.2006; Tribunale di Pordenone, decreto 31.1.2006; Tribunale di Modena, decreto 21.11.2006; Tribunale di Reggio Emilia, decreto 27.10.2005.

riguardanti gli stranieri. I minori e gli stranieri, in quanto esseri umani, sono soggetti a cui sono garantiti tutti i diritti fondamentali sanciti dalle principali Dichiarazioni e Convenzioni internazionali ed europee¹⁹⁶. Per quanto riguarda la tutela del minore, di sostanziale importanza è la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia nel 1991 che stabilisce tre principi fondamentali: il già citato superiore interesse del minore, in riferimento a tutte le decisioni riguardanti i minori (art. 3); il principio di non discriminazione, che allarga anche ai minori stranieri l'applicazione dei principi sanciti nella stessa Convenzione (art. 2); ed il principio di protezione da parte di tutti gli Stati firmatari, che concede a tutti i minori migranti il diritto all'assistenza nel Paese in cui si trovano (art. 8). Importante è l'articolo 22 secondo cui gli Stati devono adottare adeguate misure affinché il fanciullo possa godere di tutti i diritti fondamentali che gli spettano. A tal proposito si è pronunciato anche il Comitato dei diritti del fanciullo che, nel Commento Generale n. 6 del 2005¹⁹⁷, ha specificato l'obbligo per gli Stati parti di adottare, nel corso di tutta la durata del periodo in cui un minore non accompagnato si trovi in un Paese diverso da quello di origine, tutte le misure necessarie nel caso specifico per garantire al minore in questione il pieno godimento dei diritti fondamentali. Sempre secondo tale Commento del Comitato, i minori stranieri non accompagnati non devono essere sottoposti a nessun tipo di discriminazione, in ottemperanza dell'art. 2 della Convenzione del 1989. Tale obbligo implica che gli Stati adottino misure specificatamente dirette a combattere possibili pregiudizi nei confronti dei minori in oggetto, nell'ambito della società nazionale¹⁹⁸. Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è espressa a favore di un'ampia tutela del minore, sottolineando l'importanza di prevedere delle protezioni speciali nelle

¹⁹⁶ Si veda la Sezione I del Primo capitolo "Le fonti internazionali" ed in particolare la Dichiarazione dei Diritti dell'uomo ed i Patti del 1966 e la Sezione II dello stesso capitolo "Le fonti europee".

¹⁹⁷ Comitato dei diritti del fanciullo, General Comment n. 6 (2005), *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of origin*. Doc. CRC/GC/2005/6 dell'1 settembre 2005, par.7.

¹⁹⁸ Federico Lenzerini, *La Protezione dei Minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 278.

situazioni di emergenza¹⁹⁹. L'obbligo per gli Stati di adottare una serie di misure concrete a favore dei suddetti minori, è riconducibile al principio dell'interesse superiore del fanciullo, che deve costituire "il parametro prioritario sulla base del quale la gestione e l'attuazione di qualsiasi azione inerente alla situazione di un minore straniero non accompagnate devono essere strutturate²⁰⁰". L'interesse superiore del minore è sancito anche dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo che lo considera una "condizione preminente" al fine di garantire il benessere dello stesso. A livello nazionale, oltre al rispetto di tali principi, a seguito della ratifica della Convenzione del 1989, si deve considerare le norme che direttamente tutelano il minore e che possono essere allargate anche ai minori stranieri. Lo stesso principio del superiore interesse del fanciullo è contenuto nell'articolo 28 comma 3 del Testo Unico che lo inserisce nell'ambito di tutti i procedimenti finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori. Ciò significa che la normativa relativa all'immigrazione si deve quindi armonizzare con le prassi e le norme ordinarie della legislazione nazionale sull'assistenza e la cura del minore²⁰¹ per far prevalere il principio sopra citato. Tuttavia lo stesso Testo Unico contiene delle disposizioni che non aiutano i minori stranieri, prima tra tutti quella relativa all'ottenimento del permesso di soggiorno (di cui si parlerà nel prossimo paragrafo). Anche la successiva Legge Bossi-Fini (2002) ed il Pacchetto sicurezza (2009) inaspriscono le disposizioni a tutela dei minori stranieri sotto vari aspetti, prevedendo dei limitati permessi di soggiorno, difficilmente convertibili alla maggiore età e lasciando incerta la disciplina relativa all'istruzione. A garantire il superiore interesse del minore si possono richiamare gli articoli della Costituzione quali l'art. 3 sul principio di eguaglianza rivolto a tutti gli individui, l'art. 31 a protezione dell'infanzia e della gioventù e l'articolo 34 che sancisce il diritto di tutti all'istruzione.

¹⁹⁹ Risoluzione 63/184 del 2009, protection of migrants, par. 14.

²⁰⁰ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Guidelines on determining the best interest of the child*. 2008, pag. 30 e successive.

²⁰¹ Tali norme ordinarie sono indicate nel Codice Civile e nel Titolo I della legge sull'affidamento n. 184 del 1983. Si approfondisca in Giuliana Savy, *La Legislazione*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag.31.

Il problema del permesso di soggiorno.

13. Il permesso di soggiorno assume un ruolo fondamentale nel garantire i percorsi educativi ed una positiva integrazione sul territorio ai minori stranieri. In raccordo con il divieto di espulsione, il minore ha diritto ad un titolo di soggiorno che ne autorizzi la permanenza sul territorio. Su questa base l'articolo 28 del D. P. R. n. 394/99 che attua il Testo Unico ha introdotto il permesso di soggiorno per minore età²⁰², per tutti quei minori, privi di genitori o di un affidamento, che si trovano in Italia. Il permesso di soggiorno per minore età ha natura residuale rispetto agli altri tipi di permesso e viene rilasciato dalle Questure fino a quando il Comitato non indichi all'autorità giudiziaria la possibilità di affidare il minore²⁰³. Il permesso per minore età non permette quindi automaticamente il rilascio di un successivo permesso al raggiungimento della maggiore età poiché la conversione avviene solamente a fronte di una decisione del Comitato di autorizzare la permanenza in Italia. Accanto al permesso per minore età è previsto un permesso per affidamento, secondo quanto contenuto nell'articolo 32 del Testo Unico. Al compimento della maggiore età, tale permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio, di lavoro autonomo o subordinato o per esigenze sanitarie e di cura. Con la Legge Bossi-Fini n. 189/02 si aggiunge la possibilità di convertire anche il permesso per minore età "a quei minori stranieri non accompagnati, sempre che non sia intervenuta una decisione del Comitato, che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico e privato" che deve garantire e provare con idonea documentazione che tale minore "si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, che ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio o svolge attività lavorativa" (art. 25).

²⁰² Art. 28 D.P.R. n. 394/99: "Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno (...) per minore età, salvo l'iscrizione del minore di anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario straniero regolarmente soggiornante in Italia".

²⁰³ L'affidamento è disciplinato dalla Legge n. 184/83. Il permesso di soggiorno per minore età segue le indicazioni del Ministero dell'Interno, circolare del 13.11.2000.

Tale nuova tipologia di permesso di soggiorno contiene dei requisiti molto rigorosi per la conversione. Infatti, da una parte si ampliano i presupposti necessari (presenza sul territorio non inferiore a tre anni, adesione ad un progetto di integrazione della durata di due anni, disponibilità di un alloggio e di un contratto di lavoro), dall'altra rimane comunque la possibilità dell'intervento del Comitato mediante la decisione di rimpatrio assistito²⁰⁴. Tale vincolo conduce all'arrivo in Italia di stranieri minorenni sempre più piccoli e ad un vuoto normativo per tutti quei minori, prossimi alla maggiore età, a cui non si potrà garantire l'ottenimento del permesso di soggiorno. Un'importante novità è stata inserita dalla sentenza della Corte Costituzionale del 2003, riconfermata da una sentenza del Consiglio di Stato nel 2007²⁰⁵, che ha riconosciuto ai minori tutelati da un ente locale lo stesso trattamento previsto per quelli affidati ad una persona o ad una famiglia. Il rilascio del permesso di soggiorno è quindi allargato, anche se non fino al punto di ricomprendere chi non è riconducibile né tra i tutelati né tra gli affidati. Nuove disposizioni sono state introdotte dalla Legge n. 94/2009 in materia di sicurezza pubblica (il Pacchetto Sicurezza). Tale Legge "riforma e penalizza direttamente il minore per la sua condizione di illegalità²⁰⁶", introducendo norme che, pur avendo come diretti destinatari gli adulti, sono idonee a produrre effetti estremamente pregiudizievoli anche nei confronti dei minori. Per quanto riguarda il permesso di soggiorno, la Legge non esclude esplicitamente i minori dall'applicazione del reato di ingresso e soggiorno illegale, rendendo difficile la possibilità di non coinvolgere nel circuito penale i minori entrati irregolarmente in Italia. Fortunatamente le nuove disposizioni in essa contenute si inseriscono in un più ampio quadro normativo, più attento alla condizione minorile, tra cui l'articolo 19 del T. U., che obbliga lo Stato ad assistere e curare il minore straniero non accompagnato e l'articolo 2 Cost. che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiedendo l'adempimento dei

²⁰⁴ Giuliana Savy, *La Legislazione*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 43.

²⁰⁵ Rispettivamente la sentenza della Corte Cost. n. 198 del 23 maggio 2003 e la sentenza del Consiglio di Stato n. 546 del 12 febbraio 2007.

²⁰⁶ Lorenzo Miazzi, Giulia Perin, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in rivista *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. XI, 4/2009.

doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale²⁰⁷. A tal proposito si è espressa anche la Corte Costituzionale²⁰⁸ che ha precisato che il reato di ingresso illegale non è configurabile se commesso da un minore e che deve essere considerato come un “errore scusabile”.

Ricongiungimento familiare, affidamento e rimpatrio.

14. Si è visto che la possibilità di essere affidati ad un parente o di essere presi in carico dalla famiglia già regolarmente soggiornante dà diritto alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, garantendo la possibilità di permanere regolarmente in Italia. Solo in questi casi il minore ha la certezza di poter risiedere legalmente. Tutta la normativa italiana ruota intorno alla possibilità del minore straniero di essere ricondotto ad un parente entro il quarto grado o ad un individuo che ne possa assumere la potestà o la tutela. Infatti per i minori che entrano per attivare una procedura di ricongiungimento, è previsto un permesso per motivi familiari (articolo 31 comma 1 e 2 del Testo Unico) con l’obiettivo di dare applicazione al principio dell’unità familiare. Tale principio potrebbe giustificare l’autorizzazione all’ingresso e alla permanenza in Italia di uno straniero che non avrebbe i titoli per l’accesso²⁰⁹ (art. 31 comma 3 T.U.). Nell’ordinamento italiano la tutela della famiglia è garantita nel IV Titolo (Diritto all’unità familiare tutela dei minori) del Testo Unico sull’immigrazione, che richiama esplicitamente le disposizioni contenute nella Convenzione Europea dei diritti umani (art. 8), della Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 9 e 10), della Dichiarazione Universale sui diritti dell’uomo (art. 16) e del Patto sui diritti civili e politici (art. 10), che riconoscono il diritto degli individui alla vita familiare e danno importanza e valore alla famiglia quale nucleo fondamentale della società. La condizione che meglio tutela il superiore interesse del minore anche nei contesti riguardanti l’immigrazione è quella

²⁰⁷ Antonietta Picardi, *Perché il reato di ingresso clandestino non si applica al minore di età*, in rivista *Gli Stranieri*, n. 1/2010.

²⁰⁸ Sentenza 364/1988 e successive ordinanze.

²⁰⁹ Paolo De Stefani, *Un quadro giuridico in movimento*, in Paolo De Stefani e Annalisa Buttici (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. Pag. 42.

che lo vede accompagnato o riconducibile alla propria famiglia. Tutti quei minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia quindi hanno maggiori diritti se hanno la possibilità di attivare una procedura di ricongiungimento parentale. Tuttavia, non è certo che il minore straniero con parenti (entro il quarto grado, secondo l'art. 23 della Legge Bossi-Fini) in Italia sia davvero in grado di avviare le procedure per il ricongiungimento. Infatti condizione predominante per avviare tale pratica è che il parente sia regolarmente soggiornante sul territorio. Ciò implica che, nel caso lo straniero adulto non abbia ottenuto un permesso di soggiorno o il rinnovo di un eventuale permesso temporaneo, non potrà procedere con l'affido ed il minore, benché abbia dei parenti, dovrà affidarsi alla tutela degli enti locali, non potendo convertire il permesso di soggiorno alla maggiore età²¹⁰. Ai minori che non riescono o non possono ottenere il ricongiungimento, è concessa la possibilità di un affidamento, ossia di una misura provvisoria concessa "al minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo²¹¹", secondo quanto previsto dalla legge n. 184 del 4 maggio 1983 sul diritto del minore ad una famiglia. L'affidamento permette al minore di crescere all'interno dell'ambito di una famiglia o di una comunità di tipo familiare²¹². Le modalità con cui viene disposto l'affido variano a seconda se vi sia o meno il consenso dei genitori o del tutore e se sono riscontrabili tre situazioni: un affidamento consensuale o amministrativo, disposto dai servizi sociali ed eseguito dal Giudice tutelare (art. 4 comma 1 legge 184/83), un affidamento giudiziario disposto dal Tribunale per i minorenni nel caso in cui manchi il consenso dei genitori o del tutore (art. 4 comma 2), o un affidamento di fatto ai

²¹⁰ Lorenzo Miazzi, *Minore straniero in affidamento parentale di fatto e raggiungimento della maggiore età*. Rivista *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 1/2005. Pag.89 e successive e Micaela Malena, *Accertamento della minore età e diritto all'unità familiare*. Rivista *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*. n. 1/2007 pag. 62 e ss.

²¹¹ Giuliana Savy, *La Legislazione*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 34.

²¹² La legge n. 149 del 2001 di riforma della 184/83, ha previsto il superamento del ricovero in istituto a partire dal primo gennaio 2007, con l'accoglienza dei minori in comunità familiari, organizzate in piccoli gruppi con rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. Le Regioni hanno il compito di definire gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza di cui debbano dotarsi le comunità di tipo familiare. Un esempio di comunità di tipo familiare è quella presente sul territorio veneziano, di cui si parlerà nel capitolo successivo.

parenti entro il quarto grado. Anche nel caso dell'affidamento vige il principio del superiore interesse del fanciullo che ha diritto ad un ambiente idoneo alla sua età. Tuttavia, sempre giustificandosi dietro il superiore interesse del minore, il D. P. C. M. n. 535/99 (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri) ha istituito il cosiddetto "rimpatrio assistito", ossia "l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza sanitaria necessaria fino al ricongiungimento con i propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese di origine, in conformità alle Convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento" (art. 1). Tale rimpatrio assistito deve essere finalizzato a "garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione". Quindi, pur di permettere al minore di rimanere con la famiglia, il Comitato per i minori stranieri può rimpatriare il minore non accompagnato giunto in Italia. In via teorica il Comitato dispone che il rimpatrio avvenga assicurando che il ragazzo sia anticipatamente sentito (art. 7) e che si collabori con le ONG che operano nel territorio e le autorità locali di provenienza del minore. Lo svolgimento del rimpatrio deve avvenire con un accertamento dello status del minore tramite l'avvio di indagini nel Paese di origine a seguito della segnalazione della presenza del minore sul territorio italiano. Nel caso in cui le indagini verificano la presenza di familiari o la possibilità di un affidamento alle autorità in patria, in assenza di rischi, si avvia il reinserimento ed il rimpatrio: il Comitato chiede il nulla-osta al Tribunale per i minorenni e, una volta ottenuto, attiva il procedimento. Tale sistema, benché si dichiara a tutela del superiore interesse del minore, in realtà sembra basarsi su una politica di controllo dell'immigrazione²¹³. Il Comitato, che dovrebbe stabilire le modalità di accoglienza del minore, rischia di ignorare la problematica del superiore interesse nel momento in cui decide di valutare la possibilità di rimpatrio, basandosi unicamente sul principio del ricongiungimento e dell'unità familiare e non su quello che

²¹³ Giuliana Savy, *La Legislazione*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 40.

davvero sia giusto per il minore in questione. Si rischia quindi di considerare solo uno tra i diversi diritti del minore. Inoltre il fatto che una decisione che incide così profondamente sui diritti del fanciullo sia presa da un organo amministrativo e non da un'autorità giudiziaria è stato oggetto di varie critiche, che hanno visto tale disciplina in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione che ammette limitazioni alla libertà personale solo attraverso l'intervento dell'autorità giudiziaria. Lo stesso articolo prevede inoltre sulla materia una riserva di legge, mentre le norme fondamentali sul rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati sono date nell'attuale sistema con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri²¹⁴. A tal proposito si è espressa anche la Corte Costituzionale²¹⁵ che ha criticato il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria valutando che sarebbe opportuno annoverare il Tribunale per i minorenni come istituto idoneo, essendo a protezione della gioventù, in base all'art. 31 Cost. Il rischio è che il rimpatrio diventi coattivo (e non più assistito e consensuale) e che si sostituisca all'espulsione²¹⁶.

Diritto all'istruzione.

15. Il diritto all'istruzione ha avuto la sua prima enunciazione solenne a livello internazionale nell'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948. Tale disposizione, collocata nella parte dedicata ai diritti economici, sociali e culturali, riconosce il diritto all'istruzione di ogni individuo, sancendo l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare e precisando che l'istruzione deve essere indirizzata "al pieno

²¹⁴ Articolo 13: "la libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro 48 ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive 48 ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto". Approfondimenti in Paolo De Stefani, *Un quadro giuridico in movimento*, in Paolo De Stefani e Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. Pag. 61.

²¹⁵ Sentenza n. 78 del 22 febbraio 1989.

²¹⁶ Aurora Campus, *Uno sguardo alle comunità di accoglienza dell'area milanese*, in Aurora Campus (a cura di), *Minori Stranieri Soli. Tra politiche di accoglienza e politiche di controllo*. Officina Edizioni – Roma 2004. Pag.113.

sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" promuovendo la comprensione, la tolleranza, l'amicizia tra tutte le nazioni ed i gruppi razziali e religiosi. Tale diritto viene poi inserito in altri strumenti di tutela dei diritti umani, tra cui il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, che riprendendo la Dichiarazione del 1948, specifica gli obblighi degli Stati contraenti nel campo dell'organizzazione dei sistemi educativi, prevedendo in particolare che l'istruzione primaria sia obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti art. 14), che l'istruzione secondaria sia resa accessibile a tutti su un piano di uguaglianza (in base alle attitudini di ciascuno), che l'istruzione di base sia incoraggiata o intensificata a beneficio degli individui e che si persegua attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado²¹⁷. Anche la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 richiama il diritto all'istruzione (articoli 28 e 29) e prevede obblighi per gli Stati concernenti l'accesso e l'organizzazione del sistema scolastico. A livello europeo tale diritto è sancito dall'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione Europea dei diritto dell'uomo, a cui si aggiunge l'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 e l'articolo 16 del Trattato sull'Unione Europea (a seguito della modifica avvenuta con il Trattato di Lisbona). Benché tale diritto sia quindi sancito ed enunciato in varie normative, tali strumenti sono ancora piuttosto deboli nell'assicurare l'effettivo rispetto degli obblighi assunti dagli Stati nel campo dell'educazione. Gli organi di controllo istituiti dai vari trattati a verifica delle violazioni dei diritto all'istruzioni, quando previsti (come per esempio nel Patto del 1966), rimangono configurati come "facoltativi per gli Stati contraenti e non suscettibili di condurre decisioni giuridicamente vincolanti²¹⁸". Solo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riesce a fornire dei "vincoli suscettibili di limitare la potestà legislativa e di assurgere a parametro di

²¹⁷ Si approfondisca in Andrea Saccucci, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag 297 e successive.

²¹⁸ Ibidem. Pag. 303.

costituzionalità delle leggi ordinarie” (per il tramite dell’art. 117 comma 1 Cost.)²¹⁹. A tal proposito si può citare il cosiddetto “caso linguistico belga” in cui la Corte Europea ha avuto effettivamente modo di precisare che il contenuto essenziale del diritto all’istruzione consiste nella possibilità di “avvalersi degli strumenti educativi esistenti in un dato momento e di trarre vantaggio dall’educazione ricevuta²²⁰” per usufruire del diritto ad ottenere un riconoscimento ufficiale degli studi compiuti. Sentenze²²¹ più recenti della stessa Corte hanno poi determinato l’importanza di prevedere condizioni di non discriminazione in relazione al diritto all’istruzione. In particolare la Corte è intervenuta a proposito del problema di come assicurare il pieno rispetto del diritto all’istruzione di tutti i minori presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla loro appartenenza etnica o linguistica in base al principio secondo cui il pieno godimento del diritto all’istruzione deve accompagnarsi alla garanzia di protezione da trattamenti discriminatori²²². Di fatto la prassi degli organi convenzionali ha però riconosciuto alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento in merito all’organizzazione delle strutture educative, riducendo notevolmente la portata degli obblighi positivi di protezione desumibili dal diritto all’istruzione. Lo Stato non è tenuto a sovvenzionare la creazione ed il funzionamento di istituti privati di insegnamento o a provvedere al collocamento gratuito di bambini con particolari difficoltà di apprendimento presso strutture private specializzate in presenza di scuole pubbliche ordinarie dotate delle

²¹⁹ Sempre in Andrea Saccucci, *Diritto all’istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 305.

²²⁰ Corte Europea dei diritti dell’uomo, caso “relativo a certi aspetti delle leggi sull’uso delle lingue nell’educazione in Belgio” (cosiddetto caso linguistico belga), ric. n. 1474/62, n. 1677/62, n. 1691/63, n. 1769/63, n. 1994/63, n. 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968, par. B. 3 e 4.

²²¹ Sentenza *Coster c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001; sentenza *Lee c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, sentenza *Jane Smith c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001; sentenza *Orsus e altri c. Croazia*, 16 marzo 2010, tutte riguardanti il diritto all’istruzione della popolazione rom. Sentenza *Leyla Sahin c. Turchia*, 10 novembre 2005, sul divieto di privare chiunque del diritto all’istruzione, senza eccezione alcuna.

²²² Approfondimenti in Fulvia Staiano, *Diritto dei minori all’istruzione in condizioni di non discriminazione: il caso Orsus e altri c. Croazia*, in *Rivista Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. XIII, 1/2011. Pag. 93 e successive.

necessarie metodologie di insegnamento a loro adeguate²²³. La Corte ha comunque sottolineato l'obbligo degli Stati a garantire il diritto dei minori di ottenere l'istruzione primaria, in ogni caso e senza distinzioni, come condizione essenziale per il loro sviluppo. Gli Stati devono inoltre favorire, mediante azioni positive, l'iscrizione scolastica a quei minori che si trovano in una particolare condizione di svantaggio o di vulnerabilità²²⁴. Alla luce di tutto questo quindi, la creazione di scuole o classi separate risulta una limitazione dell'accesso e induce l'emarginazione, limitando l'integrazione.

Nell'ordinamento nazionale il diritto all'istruzione è esplicitamente garantito nell'articolo 34 Cost. Tale articolo stabilisce che "la scuola è aperta a tutti" e che "l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita". Una nuova disposizione, introdotta tramite decreto legislativo, ha precisato che "la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce per tutti ivi compresi i minori stranieri presenti sul territorio italiano, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale²²⁵ (ai sensi dell'articolo 4 comma 2 della Costituzione). Ciò conferma quindi il diritto/dovere dei minori di accedere gratuitamente e senza limitazioni di sorta alle strutture pubbliche di istruzione e formazione primaria, indipendentemente dal sesso e dalle loro origini nazionali o etniche. Questo è confermato anche nel Testo Unico²²⁶ che prevede l'assoggettamento all'obbligo scolastico di tutti "i minori stranieri presenti sul territorio" indipendentemente dalla regolarità del soggiorno dei loro genitori ed a parità di condizioni con i cittadini italiani. Tuttavia non è esclusa la possibilità di limitare o condizionare l'accesso all'istruzione primaria a seguito di misure che contrastino il fenomeno

²²³ V. Comm. Eur. Dir. Uomo, *Simpson c. Regno Unito*, ric. 14688/89, decisione del 4 dicembre 1989. Approfondimenti in Andrea Saccucci, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 309.

²²⁴ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Sampanis c. Grecia*, ric. n. 32526/05, sentenza del 5 giugno del 2008, par. 86.

²²⁵ D. Lgs. n. 76 del 15 aprile 2005 recante *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'art. 2 co. 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003 n. 53*. Tale Decreto ridefinisce e amplia l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo.

²²⁶ D. Lgs.n. 286 del 25 luglio 1998, articolo 38 comma 1.

dell'immigrazione irregolare e che introducano requisiti di ammissione fondati sul livello di conoscenza della lingua e della cultura generale italiana. È questo il caso riguardante le norme contenute nel Pacchetto Sicurezza del 2009 che prevedono e puniscono il reato di ingresso e di soggiorno illegale, obbligando conseguentemente qualsiasi pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio a segnalare all'autorità giudiziaria i soggetti che versino in tale condizione (art. 1 comma 16). Ciò crea un diffuso timore di denunce da parte del personale scolastico ed il rischio di provocare il ritiro o la mancata iscrizione dei minori stranieri dalle strutture scolastiche pubbliche. Anche le difficoltà abitative connesse all'inasprimento delle pene a carico di chi dia alloggio o ceda anche in locazione un immobile ad uno straniero privo di permesso di soggiorno (art. 1 comma 14 del Pacchetto Sicurezza) rischiano di condurre ad una restrizione del diritto all'istruzione dei figli di migranti non regolarmente soggiornanti. Il Pacchetto Sicurezza introduce poi la possibilità di effettuare dei test di ingresso al fine di creare delle "classi propedeutiche", per quegli studenti che non superano tali prove di valutazione, in cui apprendere la lingua italiana allo scopo di un successivo inserimento nelle classi permanenti. A tal proposito, una proposta della Camera dei Deputati ne ha giustificato l'utilizzo, specificando che l'obiettivo è quello di favorire "l'attuazione di percorsi monodisciplinari e interdisciplinari, attraverso l'elaborazione di un curriculum formativo essenziale, che tenga conto di progetti interculturali, nonché dell'educazione alla legalità e alla cittadinanza" finalizzato anche all'insegnamento e al rispetto delle tradizioni territoriali e regionali e delle diversità culturali e religiose del Paese accogliente²²⁷. La CEDU e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno però più volte ribadito come qualsiasi diversificazione del trattamento scolastico fondato sull'appartenenza nazionale o etnica dello

²²⁷ Si veda la mozione approvata dalla Camera dei Deputati il 14 ottobre 2008 su iniziativa dell'On. Cota: Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Allegato A ai resoconti, seduta del 14 ottobre 2008. Tale proposta non ha ancora avuto alcun seguito. Approfondimenti anche in Andrea Saccucci, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 326.

studente rischi inevitabilmente di tradursi in una forma di discriminazione (anche indiretta) contraria agli obblighi internazionali che tutelano il diritto all'istruzione e impedisca la piena parità di trattamento in campo educativo (diversificandola in base ad oggettive difficoltà di apprendimento). Se da una parte quindi tale proposta possa essere valida per la promozione dell'alfabetizzazione culturale, dall'altra rischia di costituire un'accentuazione delle incomprensioni e un inasprimento delle tensioni sociali su cui potrebbero diffondersi "sentimenti di matrice xenofoba o razzista nei confronti dei gruppi minoritari e più vulnerabili"²²⁸. Per quanto riguarda la ripartizione degli alunni stranieri nelle scuole, non esiste alcun provvedimento normativo generale che la disciplini e quindi la competenza a decidere è affidata al collegio dei docenti di ciascuna scuola²²⁹. Il Ministero dell'Istruzione, con il D. P. R. del 20 marzo 2009,²³⁰ ha precisato che il numero degli alunni con cittadinanza non italiana presenti in ciascuna classe non potrà essere superiore al 30% del totale degli iscritti al fine di creare un'adeguata distribuzione degli allievi con cittadinanza non italiana. Ulteriore problema in Italia riguarda la relazione tra il completamento del ciclo di studi superiori e l'applicazione delle norme in materia di immigrazione. Dal punto di vista delle norme internazionali e comunitarie, per quanto riguarda il diritto di accesso agli istituti di istruzione superiore ed universitaria, spetta allo Stato stabilire le condizioni per tale accesso, purché nel rispetto del principio di legalità e del divieto di discriminazione²³¹. In Italia invece c'è una limitazione alle sole prestazioni scolastiche obbligatorie della dispensa dall'obbligo di

²²⁸ Andrea Saccucci, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in Riccardo Pisillo Mazzeschi, Pietro Pustorino, Alessandra Viviani, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. Pag. 327.

²²⁹ L'articolo 45 comma 4, D. P. R. n. 394/1999 assegna il compito di formulare proposte in materia evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri. Con la circolare del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca si è poi stabilito che le amministrazioni scolastiche periferiche le indicazioni e le raccomandazioni, per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana, da tener presenti al momento delle iscrizioni degli alunni (distribuzione degli alunni stranieri tra le scuole) e della costituzione delle classi (distribuzione degli alunni stranieri nelle singole classi) per l'anno scolastico 2010/2011. Si veda il testo della circolare su www.istruzione.it/getOM?idfileentry=199101.

²³⁰ Si veda nota precedente.

²³¹ Si veda l'art. 2 Protocollo n. 1 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

esibizione del permesso di soggiorno per la relativa iscrizione, la quale potrebbe essere interpretata e applicata in modo tale da impedire allo studente straniero che versi in stato di irregolarità (soprattutto dopo il compimento del diciottesimo anno di età) di concludere proficuamente il suo percorso di studi. Inoltre lo studente che non è più minorenne, ma, proprio per la sua maggiore età, è in stato di irregolarità, sarebbe esposto all'adozione di provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale rispetto ai quali non potrebbe più completare il suo ciclo di studi²³² (in particolare nel caso in cui non possa ottenere un permesso di soggiorno per motivi di studio).

²³² Approfondimenti in Giuditta Brunelli, *Minori Immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in rivista *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. XII, 1/2010. Pag. 58 e successive.

CAPITOLO 3:

LA GESTIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA. IL CASO VENEZIANO.

SEZIONE I: Analisi del fenomeno dei minori stranieri in Italia.

Premessa.

1. Il fenomeno dei minori che giungono in Italia da Paesi stranieri è ormai consolidato sul territorio italiano e per questo è possibile reperire molti studi e statistiche su tale argomento. Tali dati sono aggiornati al 31 dicembre 2011 e sono stati raccolti e analizzati dall'ACNUR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati), dal Comitato per i Minori Stranieri, dall'ASGI (Associazione sugli Studi Giuridici) e dall'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). In base a questi studi si cercherà di effettuare un'analisi su cui stendere le basi per una più corretta spiegazione sulla gestione del fenomeno nel territorio veneziano.

I Minori Stranieri richiedenti asilo.

2. Secondo i dati raccolti dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dalla Commissione Nazionale per i Richiedenti Asilo²³³, nel 2011 sono state presentate 37.350 richieste di asilo sul territorio italiano, senza distinzione in base all'età o al sesso. Tra queste richieste la Commissione Nazionale²³⁴ ne ha esaminate 25.626, confermando lo status di rifugiato a 2.057 persone (8% delle richieste), la protezione sussidiaria a 2.569 (10 %) e quella umanitaria a 5.562 (22 %) individui. Nessuna protezione internazionale è stata concessa 11.131 (44 %) richiedenti mentre

²³³ Si vedano i siti www.unhcr.it e www.unhcr.org.

²³⁴ Si consulti l'analisi fatta dalla Commissione Nazionale in <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/asilo/sottotema0021/> o scaricabile da <http://www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm>

i rimanenti sono riconducibili alle categorie degli “irreperibili” o di chi ha avuto un altro esito (rispettivamente 2.339 e 1.868). Nel 2010 sono state 14.042 richieste, di cui 2.094 confermate con lo status di rifugiato (15 %), 1.789 con quello di protezione sussidiaria (13 %) e 3.675 con la protezione umanitaria (26 %). 4.698 sono state invece le domande non riconosciute (33 %), 520 i casi di irreperibilità e 1.226 quelli con altro esito. Se si confrontano i dati raccolti nel 2010 e nel 2011 si vede innanzitutto un netto aumento dei richiedenti asilo sul territorio italiano. A tale aumento corrisponde però una riduzione della concessione dello status di rifugiato o di altra protezione internazionale, a fronte di un crescente numero di domande non riconosciute. Tali dati racchiudono anche gli esiti delle domande presentate dai minori stranieri e perciò devono essere messe in relazione con quelli forniti dall’ANCI, dall’ASGI, dallo Sprar e dal Comitato per i Minori Stranieri. A tal proposito il rapporto del 2010 condotto dallo Sprar²³⁵ ha individuato 903 minori stranieri (nella fascia di età 0 – 17 anni) beneficiari del progetto, a cui quindi è stato avviato il procedimento per l’ottenimento di una delle tre forme di protezione internazionale. La maggior parte di tali minori è giunta dall’Afganistan (109) e dall’Africa (ed in particolare dall’Eritrea, dalla Nigeria e dalla Somalia). Se si mette in relazione il dato riguardante alla concessione della protezione internazionale con quello riguardante ai minori stranieri beneficiari del progetto Sprar, si può vedere come i minorenni rappresentino circa il 12% dei rifugiati presenti nel territorio, riferimento all’anno 2010 (di cui ovviamente non fanno parte i minori che avviano il ricongiungimento parentale e quelli non accompagnati, presenti sul territorio italiano nel 2010). Ciò mette in luce come il timore di una persecuzione per motivi per la propria razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un gruppo sociale o per la propria opinione pubblica²³⁶ sia a tutti gli effetti presente anche nella vita dei minori. A tal proposito sarebbe necessaria una protezione speciale, vista la molteplice

²³⁵ Reperibile al sito: <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Compendio%20Stetiche%20SPRAR%202010.pdf>

²³⁶ Si veda la Convenzione di Ginevra.

vulnerabilità a cui tali soggetti vanno incontro, prima di tutto in quanto minori, poi in quanto stranieri ed inoltre in quanto rifugiati. Tuttavia ciò non sussiste in quanto l'iter per la richiesta e l'ottenimento dell'asilo in realtà risulta lo stesso che spetta agli adulti.

In Italia²³⁷, la procedura per la richiesta di protezione internazionale, a fronte delle disposizioni internazionali e comunitarie ratificate ed inserite nell'ordinamento nazionale, prevede che la domanda presentata all'arrivo alla Polizia di frontiera o ad una qualsiasi Questura. A seguito della domanda si presenta un'istanza in cui si formalizza la richiesta di asilo motivandola e documentandola. Nel caso in cui il richiedente sia un minore, si dovrà procedere secondo la Direttiva sui Minori Stranieri del 2006²³⁸ che prevede l'accompagnamento del minore in un centro Sprar, (e quindi non in un CARA o CIE) e la possibilità di avere tutte le informazioni necessarie sul suo diritto di chiedere asilo, sulle procedure previste, oltre alla garanzia di un mediatore culturale. La Questura trasmette poi l'analisi della richiesta di asilo alla Commissione Territoriale competente che svolgerà un'audizione per verificare i dati forniti dal richiedente. Se si tratta di un minore, è previsto che venga nominato, oltre all'Assistente sociale, un Tutore legale al fine di seguire l'iter e di garantire l'interesse del minorenne.

Il ricongiungimento parentale e l'affidamento dei minori stranieri.

3. Per quanto riguarda i dati riguardanti i minori che entrano nel territorio italiano mediante una procedura per ricongiungimento parentale o che seguono un procedimento di affido successivo all'ingresso in Italia, non ci sono statistiche appropriate e le uniche fonti sono quelle rilevabili dal Comitato per i Minori Stranieri e dal Rapporto ANCI. In entrambi i casi però si tratta di dati relativi alla più ampia categoria di minori stranieri non accompagnati (ad esclusione dei richiedenti asilo) e non specificatamente inerenti ai ricongiungimenti. Tuttavia secondo il

²³⁷ Per tutte le normative inerenti alla richiesta di asilo si rimanda al capitolo 1.

²³⁸ Si veda il paragrafo 25, Sezione III, Capitolo 1.

Comitato²³⁹ su un totale di 7.750 minori giunti sul territorio italiano, di cui 5.959 reperibili, 629 sono stati collocati da privati, ossia in famiglie che hanno avviato i procedimenti di ricongiungimento o di affidamento. A tale cifra si deve aggiungere i minori entrati in Italia a seguito della cosiddetta “Emergenza Nord-Africa” e che hanno cambiato status, passando da minori non accompagnati a minori accompagnati o richiedenti asilo. Tali dati però non sono ben chiari in quanto le due categorie sono inserite nella stessa cifra (pari a 306 per il 2011). Tuttavia, al di là dei dati statistici, è dato per assodato che gli immigrati che giungono in Italia spesso possono usufruire di una fitta rete di rapporti con i connazionali già adeguatamente stabiliti sul territorio. Ciò è riscontrabile anche per i minori che (come si vedrà nella sezione dedicata alla Comunità veneziana) spesso riescono ad avviare la procedura di ricongiungimento parentale. Tale procedura, per Legge²⁴⁰, è avviabile dal minore nel caso in cui siano presenti sul territorio familiari regolarmente soggiornanti entro il quarto grado di parentela. A tali parenti, a seguito del ricongiungimento, verrà affidata la tutela del minore, che però sarà sempre seguito da un Assistente sociale.

Il ricongiungimento avviene a seguito di una verifica sullo stato di parentela tra il minore e lo straniero soggiornante e sul conseguente avviamento della pratica. Come si è visto tale procedura è l'unica tra quelle attuabili dal minore straniero che dà al soggetto interessato delle garanzie anche al compimento della maggiore età ed è per questo che, come si vedrà, viene perseguita dalle popolazioni e nazionalità a cui difficilmente spetterebbe lo status di rifugiato.

I minori stranieri non accompagnati ed il ruolo delle comunità.

4. A livello statistico, il Comitato per i Minori Stranieri ha segnalato l'ingresso di 7.750 minori stranieri sul territorio italiano nel 2011, di cui 1791 si sono resi irreperibili a seguito della loro registrazione. Dei minori

²³⁹ Reperibile al sito <http://www.ismu.org/index.php?page=476> o scaricabile da http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E9268A95-5406-439A-B513-29AD15B4ABA0/0/Dati_minori_stranieri_non_accompagnati_30giugno2011.pdf

²⁴⁰ Si veda l'analisi presente al paragrafo 13 Sezione III Capitolo 2.

rimasti presenti sul territorio fino al 31 dicembre 2011, 5119 sono stati collocati presso delle strutture di accoglienza. I minori stranieri giunti in Italia, dopo essere stati identificati presso le frontiere dai funzionari di Pubblica sicurezza, vengono immediatamente indirizzati in comunità di pronta accoglienza. Nello specifico, il minore irregolare, una volta individuato, viene segnalato al Comitato per i minori stranieri, che inizia il lavoro di raccolta di informazioni. Nel frattempo il ragazzo riceve un permesso di soggiorno per minore età e può essere accolto in una struttura pubblica o privata (o, nel caso siano presenti, rimanere con i parenti di fatto), può essere affidato o essere oggetto di tutela. Il Comitato verifica la sua identità e dispone, senza contraddittorio alcuno, il rimpatrio assistito. Se le informazioni tardano o se il rimpatrio non si può fare, il minore rimane in Italia fino al compimento della maggiore età²⁴¹. I ragazzi ospitati nelle comunità di prima accoglienza ricevono beni di prima necessità quali un pasto caldo, un alloggio adeguato e dei beni di prima necessità (quali vestiti o prodotti igienici). Dopo qualche giorno dall'arrivo del minore, vengono fatti i primi colloqui tramite i mediatori culturali e linguistici che, anche tramite l'aiuto di psicologi, verificano lo stato in cui versa il minore, spiegano il funzionamento ed il regolamento della comunità in cui si trova e cercano di definire quale percorso riguarderà il minore stesso. A seguito di tali colloqui e con la collaborazione ed il coinvolgimento di un Assistente sociale, si determina quali sono i minorenni ospitati che non risultano richiedenti asilo o che non hanno parenti all'interno del territorio italiano o ancora per i quali non si attua una procedura di affido in qualche famiglia. A tali individui, ospitati in tali comunità o eventualmente spostati in comunità di seconda accoglienza, verrà avviato un programma di integrazione territoriale, una volta accertata la loro condizione di "separated children"²⁴². Tale fase prevede un "progetto

²⁴¹ Si approfondisca in Aurora Campus, *Uno sguardo alle comunità di accoglienza dell'area milanese*, in Aurora Campus (a cura di), *Minori Stranieri soli. Tra politiche di accoglienza e politiche di controllo*. Officina Edizioni – Roma 2004. Pag. 127.

²⁴² Rita Bichi, *Introduzione: Separated children, un fenomeno europeo*, in Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 12.

individualizzato di inserimento educativo/formativo²⁴³” al fine di inserire il minore in un contesto scolastico e lavorativo su cui creare le basi future per la permanenza in Italia.

Per questi minori soli il ruolo della comunità in cui risiedono è di fondamentale importanza in quanto è l’unico appoggio su cui possono contare una volta giunti in Italia. Il compito degli operatori e degli educatori presenti in queste strutture è quindi quello di creare un clima ed un ambiente sereno, ospitale e favorevole all’integrazione e all’inserimento dei giovani in esse presenti²⁴⁴. La comunità, nonostante le sue regole e alcune sue rigidità, fornisce a questi minori il “contesto ideale per compiere i primi tentativi di affidarsi all’altro (sia coetaneo, sia educatore) dopo una lunga stagione di fuga e diffidenza²⁴⁵”. Nella comunità, infatti, si focalizza l’attenzione sulla regolazione della vita quotidiana per costruire occasioni di supporto a carenze di cui può essere soggetto il minore ospitato, attraverso relazioni e interazioni con le altre persone ospitate o con chi lavora al fine di far sentire a proprio agio il minore e di innescare in lui sensazioni positive. La comunità può esercitare quella funzione protettiva che permettere a tali minori di realizzare un reale cambiamento nella rappresentazione di sé e della loro storia di vita eliminando o riducendo la bassa autostima, il sentimento di vergogna e di colpa che spesso caratterizzano lo stato d’animo degli ospitati. La comunità quindi deve essere in grado di offrire sostegno psicologico alle paure manifestate dai minori e di facilitare il processo di costruzione della stima di sé, tramite l’uso di relazioni interpersonali solide e positive che li rassicuri e che permetta di instaurare le basi per un futuro positivo.

²⁴³ Annalisa Butticci, Paolo de Stefani, Maria Isabella Robbiani, *Presentazione e analisi delle pratiche di gestione del fenomeno adottate nel Veneto*, in Paolo De Stefani e Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. Pag. 80.

²⁴⁴ Si approfondisca il ruolo dell’educatore in Giovanni Giulio Valtolina, *Minori stranieri non accompagnati: tra bisogni, lusinghe e realtà*. In Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Pag. 75 e successive.

²⁴⁵ Ibidem. Pag. 80.

SEZIONE II: Le comunità di Tessera.

La rete di gestione delle Comunità presenti a Tessera.

5. Le comunità per minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo presenti a Tessera nascono all'interno di un più ampio progetto territoriale della Provincia di Venezia mirato a fornire posti Sprar e a garantire la tutela del minore. Tali strutture si riferiscono ad un più ampio meccanismo introdotto dall'Agencia Sociale Co.Ge.S. rivolto a tutti quei soggetti, pubblici e privati, che a diverso titolo, con competenze e specificità proprie, pianificano, agiscono o svolgono attività di promozione e sensibilizzazione in ambito sociale. L'Agencia Co.Ge.S. nasce nel 1995 come Centro Studi dedicato ad attività di ricerca, analisi e progettazione sociale con l'obiettivo di individuare nuovi modelli d'intervento e rispondere alle esigenze emergenti attraverso la costruzione e sperimentazione di nuovi servizi. Il suo operato ha visto la nascita di comunità per tossicodipendenti, per minori, per famiglie disagiate e per altre realtà sociali. Per quanto concerne la materia in esame, ha creato delle comunità a tutela degli immigrati di sesso maschile giunti nel territorio italiano. In particolare ha avviato il progetto Sprar sul territorio veneziano istituendo una comunità per Rifugiati e Richiedenti Asilo adulti, denominata "Boa", ed ha ampliato tale progetto ai minori richiedenti asilo prevedendo dei posti anche per soggetti vulnerabili. Tali minori, insieme ai minori stranieri non accompagnati, vengono ospitati in quattro apposite comunità, di cui si parlerà nei paragrafi successivi.

La comunità Boa ed il progetto "Fontego" in relazione allo Sprar.

6. La struttura del Boa è un complesso di abitazioni e camerate per maschi stranieri adulti richiedenti asilo inseriti tramite lo Sprar²⁴⁶ che ha attuato

²⁴⁶ Lo Sprar, ovvero Servizio per Richiedenti Asilo e Rifugiati, come si è visto, è un organismo nazionale di accoglienza degli enti locali introdotto dalla Legge n. 189 del 2002 in materia di immigrazione che prevede l'accoglienza per 6 mesi successivi alla decisione della Commissione esaminatrice della richiesta di asilo e che per questo finanzia e predispone posti in comunità ai richiedenti protezione internazionale. Tramite tale sistema di protezione è previsto un fondo

con il Comune di Venezia il Progetto "Fontego". Tale progetto prevede che siano disposti presso il Boa circa 60 posti letto, di cui attualmente 40 sono occupati da richiedenti asilo e 5 dalle cosiddette "persone vulnerabili" che, a causa di disagi fisici, psicologici o per motivi di anzianità (avendo superato i 65 anni) hanno bisogno di maggiore assistenza e aiuto. Le principali nazionalità di provenienza sono: Afganistan, Siria, Nigeria, Georgia, Turchia, Libia, Corno d'Africa, Costa d'Avorio, Tunisia, Guinea e Kurdistan. L'ente capofila e detentore del progetto è il Comune di Venezia, che, accordatosi con l'ente attuatore Co.Ge.S., finanzia il Boa in cambio dei servizi di accoglienza, alfabetizzazione, sanità, integrazione socio-lavorativa, preparazione e inserimento nel mondo del lavoro. Gli stranieri richiedenti asilo ospitati arrivano già in possesso di documenti di identità validi e attestanti la richiesta di asilo, e possono rimanere al Boa per un periodo di 6 mesi, coincidenti con i due permessi provvisori (di 3 mesi ciascuno) spettanti al richiedente in attesa di decisione da parte della Commissione.

Il Boa ha anche aderito al Progetto nazionale relativo all'emergenza Nord-Africa²⁴⁷ che prevede degli aiuti umanitari per le persone provenienti da Paesi come la Libia, l'Egitto e il Maghreb a seguito dei conflitti civili e dell'evoluzione degli assetti politici e sociali in suddetti Paesi. A seguito di tale Progetto, il Boa ha ospitato 16 stranieri nord-africani giunti o registrati in Italia dopo la mezzanotte del 5 aprile 2011 a cui, per legge²⁴⁸, non può essere rilasciata la protezione internazionale e che, per ottenere lo status di asilo, dovranno dimostrare di aver avuto motivi validi nello Stato di nascita²⁴⁹ e non nel Paese nord-africano da cui provengono.

Al centro Boa è infine ospitato anche uno straniero collocato in Italia a seguito delle disposizioni contenute nel Regolamento di Dublino II in

nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e un'accoglienza integrata per ogni ente locale. Sono previsti circa 3000 posti in tutta Italia benché siano presenti circa 20000 richiedenti asilo. Attualmente sul territorio Veneziano ne sono ospitati 45.

²⁴⁷Dichiarata il 22 febbraio 2011 e che prevede un'accoglienza di circa 35.000 persone sul territorio nazionale garantita fino al 31 dicembre 2012.

²⁴⁸ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011.

²⁴⁹ Sono migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa ma che in realtà sono nati principalmente in Bangladesh e che hanno raggiunto Paesi come la Libia o l'Egitto per motivi lavorativi.

merito allo Stato competente ad esaminare la richiesta di asilo. Tale richiedente, fermato e identificato in Italia, aveva proseguito il proprio viaggio verso la Francia, ma, vista la precedente richiesta di asilo fatta sul territorio italiano, deve attendere la decisione della Commissione nazionale prima di poter espatriare.

Per tutte le persone ospitate al Boa è prevista una ricompensa di 3 euro giornalieri (90 euro mensili), un abbonamento per i mezzi pubblici, l'iscrizione a corsi di alfabetizzazione (di almeno 60 ore, per consentire l'ottenimento dell'attestato di lingua italiana), la valutazione e l'eventuale conversione dei titoli di studio già in possesso, tirocini formativi per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro e aiuti nella ricerca di una sistemazione a fine progetto. Nel caso in cui non sussistano possibilità e parametri che consentano di trovare un'abitazione, sono previsti 5 posti in un "appartamento di sgancio" situato a Marghera nel quale si potrà permanere per qualche mese, in attesa di ottenere un contratto di lavoro o un affitto.

Il progetto "I Care" e le comunità per i minori stranieri.

7. Il progetto "I Care" nasce con l'obiettivo di accogliere presso il Forte Rossarol di Tesserà circa 40 ragazzi maschi di età compresa tra gli 11 e i 18 anni al fine di aiutarli ed inserirli nella società italiana. Tale progetto dà ospitalità a quei minori stranieri non accompagnati o richiedenti asilo che, giunti a Venezia (anche illegalmente), cercano riparo e protezione a seguito di situazioni negative vissute nel Paese di provenienza o semplicemente aspirano a nuove opportunità lavorative. In tutte le strutture coinvolte nel Progetto, gli obiettivi posti riguardano l'interesse del minore e prevalentemente il suo benessere fisico e psicologico. Per fare ciò la Cooperativa Co.Ge.S. ha messo a disposizione un'equipe di educatori, psicologi, assistenti sociali ed esperti che riescano ad instaurare con ogni minore ospitato un rapporto confidenziale, amichevole e quasi sostitutivo di quello che viene a mancare con la famiglia. Gli obiettivi promossi dal Progetto "I Care" prevedono l'inserimento dei minori nell'ambito scolastico, dei corsi di formazione propedeutici per una futura

attività lavorativa, dei tirocini protetti in ambienti strettamente connessi con la cooperativa stessa, attività ludiche e sportive. Le strutture coinvolte per lo svolgimento di "I Care" sono: Bricola, Cavana, Rosa dei Venti e la neonata XXL.

La struttura della Bricola è la più completa struttura presente al Forte in quanto nasce come una "Comunità Educativa con pronta accoglienza", con lo scopo di ospitare quei soggetti che, benché sempre minori stranieri non accompagnati, risultano essere più vulnerabili a causa della loro età o del loro status psicologico, fisico o emotivo. La Comunità si rivolge quindi a minori privi di cure parentali o con bisogno urgente e temporaneo di ospitalità, accudimento e protezione o in stato di abbandono che si trovino in situazioni di maggiore vulnerabilità dovute alla giovane età o alle esperienze vissute. L'ambiente è estremamente sereno e accogliente, composto da una struttura che richiama gli spazi di una vera e propria casa, essendo composta da una cucina indipendente, da una lavanderia, da stanze con due posti letto ciascuna e provviste di bagno ed infine da una sala per le attività ludiche e di svago. In un ambiente simile i minori ospitati riescono ad instaurare delle relazioni cordiali ed amichevoli con gli operatori, complice il clima piacevole ed ospitale. Gli operatori si impegnano a costruire dei rapporti basati sulla fiducia, sulla trasparenza, sul rispetto e sulla comprensione, per instaurare un dialogo e una relazione fraterni con i minori ospitati. Gli educatori inoltre aiutano a costruire il percorso di ogni singolo ragazzo ospitato, concentrandosi sulle sue aspirazioni, sui suoi bisogni, sulle sue esperienze passate e aumentando la sua autostima. Alla Bricola sono ospitati 10 ragazzi, di cui 9 di età compresa tra i 14 e i 17 anni ed uno bambino di 9 anni, ospitato in tale struttura per motivi del tutto eccezionali²⁵⁰. La maggior parte di loro è considerata vulnerabile per la loro giovane età, essendo quasi tutti minori di 16 anni, ad eccezione di due ragazzi che, benché 17enni, risiedono in

²⁵⁰ Tale bambino, dopo aver avuto disavventure di vario genere a seguito di un tentativo di adozione, non ha potuto ottenere collocazione in una struttura più adeguata alla sua giovane età (quale potrebbe essere una comunità per bambini al di sotto dei 10 anni) e, a seguito del suo inserimento in una scuola elementare limitrofa alla Bricola, dovrà rimanere in tal sede fino a fine anno scolastico.

Bricola per aver avuto disagi psico-sociali all'arrivo in Italia. Gli ospitati sono di varie nazionalità (bengalese, kosovara, congolese e curda), ma, grazie al lavoro degli operatori, il rapporto instaurato tra loro è molto amichevole e rispettoso, quasi fossero parenti. La maggior parte di loro è iscritto ad un regolare percorso scolastico, nelle scuole medie della zona, al fine di far sostenere loro l'esame di terza media necessario per un eventuale percorso lavorativo futuro. Coloro che sono giunti in Italia troppo tardi per poter essere iscritti a scuola²⁵¹, sono stati inseriti in centri di formazione denominati CTP²⁵². Inoltre per tutti i minori presenti alla Bricola sono previste lezioni di italiano e aiuti nello svolgimento dei compiti tramite la partecipazione di insegnanti che, come volontari, si prestano a dare loro assistenza.

La Cavana è la struttura di pronta accoglienza per minori non accompagnati che giungono sul territorio veneziano e che, in attesa della maggiore età, del ricongiungimento familiare o della valutazione in merito ad una richiesta di asilo, vengono inseriti in tale comunità dagli assistenti sociali, dal Comune e dalla Questura. La struttura consta di circa 20 posti letto previsti per ospitare i minori non appena vengono inseriti dal Comune presso il Forte Rossarol. Le stanze, provviste di 3 o 4 letti, sono munite di un armadio per ogni posto letto e di un bagno pluri accessoriato. I ragazzi ospitati potranno poi usufruire di spazi comuni da condividere anche con Bricola e Rosa dei Venti quali: sala TV e ludoteca, campo da calcio, campo da pallavolo, palestra, lavanderia, scuola e mensa. Secondo il regolamento vigente presso la Cavana, nel momento dell'arrivo ogni minore ha diritto ad un kit comprensivo di: lenzuola e federe pulite, ciabatte, tuta, magliette, biancheria intima, prodotti per l'igiene personale e rasoi da barba. Dopo la prima settimana di permanenza nella struttura

²⁵¹ Benché si sia visto che non è previsto un termine massimo per l'iscrizione a scuola, vista l'età e vista la scarsissima padronanza della lingua italiana non appena giunti in Italia, l'inserimento viene fatto gradualmente per permettere ai ragazzi di apprendere lentamente e serenamente i cambiamenti a cui vanno incontro.

²⁵² Centro Territoriale Permanente, che permette agli stranieri di accedere a dei corsi di alfabetizzazione di vari livelli (base, intermedio, avanzato e conversazione di lingua italiana) e consente agli allievi di avere competenze comunicative che diano loro la possibilità di aumentare le loro possibilità lavorative.

ogni minore riceverà un paio di scarpe e potrà, ogni sette giorni, ricevere 5 euro e quattro biglietti per i mezzi pubblici limitrofi, oltre alla possibilità di effettuare telefonate ai parenti nel Paese di origine. Dopo il primo mese verranno muniti di abbonamento e verrà consegnato loro 50 euro di supplemento. Tra i vari servizi previsti per i minori ospitati c'è: un colloquio con un mediatore che gli spieghi come funziona la struttura, quali sono i suoi diritti e doveri e i vari regolamenti previsti in Italia e nel Veneto, uno screening sanitario iniziale e la possibilità di avere cure mediche di qualsiasi tipo a seguito dell'ottenimento della tessera STP²⁵³, un corso di alfabetizzazione con orario mattutino previsto dal lunedì al venerdì e un ulteriore aiuto scolastico nei pomeriggi del lunedì e del giovedì tramite insegnanti volontarie. Durante la permanenza in Cavana il minore impara ad interagire con gli altri ragazzi di diverse nazionalità (bengalesi, kosovari, irakeni, curdi, afgani, albanesi, palestinesi, tunisini, marocchini) e con gli operatori, tramite anche ad un rapporto di "dare e avere" secondo cui gli operatori aiutano i ragazzi e i ragazzi aiutano gli operatori²⁵⁴. Inoltre l'esperienza in questa struttura fa sì che ogni minore impari a destreggiarsi velocemente con la lingua italiana (complice il fatto di dover comunicare con chi condivide la stanza e con l'equipe) e che aumenti le sue capacità di autonomia.

La struttura Rosa dei Venti è il passo successivo per tutti quei minori che hanno già trascorso un periodo variabile tra i 2 e i 4 mesi presso la Cavana. Lo spostamento da Cavana a Rosa dei Venti avviene tramite una decisione consensuale degli operatori del Forte e degli assistenti sociali che seguono il minore da trasferire. Il passaggio sancisce un momento di forte importanza per il ragazzo in quanto si enfatizza la sua autonomia e si pone in lui ulteriore fiducia. Tale struttura comprende 5 camere da 3 posti letto, molto più ampie rispetto a quelle presenti in Cavana, per permettere

²⁵³ Stranieri Temporaneamente Presenti: è una tessera sanitaria per gli stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno o di documenti di identità che permette di ricevere prestazioni mediche e sanitarie urgenti o essenziali (visite mediche, esami, radiografie) con durata di 6 mesi rinnovabile nel caso in cui alla scadenza non si sia ancora in possesso del permesso di soggiorno.

²⁵⁴ Sono previsti dei turni mensa e dei turni pulizia in cui ogni ragazzo partecipa e aiuta a tenere in ordine la struttura in cui è ospitato. Si è visto che tale sistema coinvolge e crea rapporti di dialogo tra i ragazzi e tra ragazzi e operatori e ciò è molto positivo.

ai ragazzi accolti di gestire i loro spazi tramite la presenza di scrivanie, tavoli, sedie e altri tipi di arredamenti. La permanenza in Rosa dei Venti durerà fino al compimento della maggiore età, fino ad un eventuale ricongiungimento familiare o trasferimento da parenti/connazionali, o ancora, fino al passaggio nei cosiddetti “appartamenti di sgancio”²⁵⁵. Di norma il ragazzo ospite presso tale struttura ha anche la possibilità di svolgere dei tirocini formativi presso le serre limitrofe o le cucine del Forte Rossarol, ottenendo così un rimborso spese. Ciò che contraddistingue Rosa dei Venti rispetto alla Cavana è il fatto che i ragazzi presenti in Cavana sono arrivati da poco in Italia e per questo hanno bisogno di un inserimento lento e seguito mentre i ragazzi della Rosa dei Venti sono già molto più autonomi ed integrati a livello territoriale; il fatto che i ragazzi presenti in Rosa dei Venti vengano preparati a lasciare l’ambiente di comunità per poi essere inseriti al di fuori di essa, o in appartamenti comunali o in altre abitazioni.

La struttura XXL, infine, è stata inserita da pochissimo tempo presso il Forte Rossarol, per volontà del Comune di Venezia. Situata esattamente a metà strada tra il Boa e le strutture del progetto “I Care”, l’XXL è un luogo di passaggio in cui vengono inseriti quegli stranieri che, benché si dichiarino minori, non vengono creduti come tali dalla Questura e dagli assistenti sociali per via dell’aspetto fisico o per il sospetto che i documenti, qualora forniti, non siano autentici. Ad oggi non sono ancora ben chiari il ruolo, la durata, e la composizione di tale struttura, essendo prevista solo come momento di transizione. Nata appunto come fase di passaggio, attualmente ospita tre ragazzi (due bengalesi e un irakeno) che, giunti in Italia senza documenti o con documenti ritenuti non autentici o non validi, sono in attesa di una decisione da parte del Comune sulla loro effettiva età, per poi essere ricollocati presso il Boa (nel caso di maggiore età e di richiesta di asilo) o presso la Cavana nel caso riconosciuti come minori. Sarà possibile che tale decisione avvenga a seguito del cosiddetto

²⁵⁵ Locazioni previste a Marghera e a Mestre e messe a disposizione dal Comune di Venezia. Tali appartamenti prevedono la presenza di un tutore maggiorenne che aiuti il ragazzo uscito di comunità nell’integrazione e nell’ampliare la sua autonomia. La permanenza in tali appartamenti varia dai 2 ai 5 mesi e in genere non può superare il compimento della maggiore età.

“esame del polso”²⁵⁶, tramite cui si può capire quale collocazione è più idonea per gli stranieri ivi presenti. La struttura è composta da un appartamento con diversi posti letto in cui soggiorna permanentemente un ragazzo²⁵⁷ che funge da tutore. I turni di mensa e gli orari dei corsi di alfabetizzazione sono gestiti dalla struttura del Boa mentre le visite mediche e sanitarie e altri aiuti di vario tipo spettano agli uffici presenti nelle comunità di Cavana e Rosa dei Venti.

Il ruolo delle Comunità presenti al Forte in relazione al Comune di Venezia.

8. L’Agenzia Co.Ge.S. e tutte le strutture contenute in essa hanno un ampio e articolato rapporto con vari enti del Comune di Venezia. Tale rapporto è ormai consolidato da anni e si fonda su un dialogo reciproco tramite relazioni, contatti telefonici, colloqui e riunioni di equipe con cui rimanere continuamente in aggiornamento. Il Comune, attraverso i vari progetti, finanzia e promuove l’azione delle strutture sopraelencate stanziando fondi e prevedendo rette per ogni persona ospitata. La rete di collaborazioni e contatti avviene tramite gli Assistenti Sociali, l’Ufficio Igiene e la Questura.

Gli Assistenti Sociali hanno un ruolo predominante nelle relazioni con le strutture presenti al Forte Rossarol poiché si occupano di instaurare sia delle relazioni con gli operatori sia di creare un rapporto confidenziale e di fiducia con ogni persona ospitata. Per quanto riguarda le strutture del progetto “I Care”, gli Assistenti Sociali coinvolti sono collocati in due diverse sedi, a seconda delle loro competenze e della tipologia dei ragazzi da seguire. In particolare una delle due sedi è situata in zona stazione a Mestre e racchiude gli Assistenti Sociali della cooperativa “Terre di Mezzo” (chiamata anche L1). Tali Assistenti si occupano di dialogare, aiutare e seguire il minore non accompagnato appena giunto in Italia,

²⁵⁶ È il test radiologico dell’Età Ossea, che consente di avere informazioni più dettagliate sullo stato di sviluppo della persona.

²⁵⁷ Tale ragazzo è stato in passato ospite delle comunità Cavana e Rosa dei Venti. Ad oggi è l’unico tra gli stranieri presenti nelle comunità del Forte Rossarol che sia riuscito ad integrarsi definitivamente nel territorio, iscrivendosi in un istituto tecnico per ottenere il diploma di ragioneria, a lavorare come mediatore e a conseguire l’esame per la patente di guida.

spiegandogli, tramite l'aiuto di mediatori qualificati, quali saranno le procedure da seguire e quali sono i suoi diritti. In incontri successivi (che avvengono circa una volta a settimana) gli Assistenti dialogano con i loro assistiti, permettendo loro di contattare la famiglia nel Paese di origine, interagendo direttamente con i parenti, aiutando i ragazzi nelle procedure burocratiche per la richiesta del permesso di soggiorno per minore età e, nel caso di richiedenti asilo, spiegando le modalità con cui verranno stese le memorie e affrontati i colloqui in Questura. Gli Assistenti cercheranno di capire quale percorso vuole seguire il ragazzo, distinguendo tra il ricongiungimento parentale, la richiesta d'asilo, i minori soli e i ragazzi prossimi alla maggiore età. Nel caso in cui venga riscontrata la possibilità di un affidamento a parenti o connazionali, i ragazzi verranno seguiti sempre dagli Assistenti di tale sede. Nel caso in cui invece i minori non dispongano della possibilità di attuare il ricongiungimento parentale o un progetto di affido, vengono affidati ad un'altra rete di Assistenti Sociali, collocata in Via Tevere a Mestre, che ha il compito di seguire ogni ragazzo nel graduale passaggio dalla comunità agli "appartamenti di sgancio". Il ruolo svolto da ogni Assistente Sociale è molto importante innanzitutto perché instaura, con ogni ragazzo seguito, un legame di fiducia, rispetto e dialogo basato sulla possibilità di confidarsi e di essere consigliato e inoltre permette di tutelare il minore rispondendo per lui in varie occasioni. Inoltre risulta essere una figura davvero importante nel momento in cui il ragazzo esce dalla comunità in cui è ospitato perché soccombe alla mancanza dell'equipe di operatori a cui il minore poteva fare sempre riferimento all'interno della comunità.

Per quanto riguarda il cosiddetto Ufficio Igiene, più propriamente conosciuto come Servizio Igiene e Sanità Pubblica, è situato nei pressi di Mestre ed offre visite mediche, vaccinazioni, consulenze sanitarie, radiografie ed esami a tutti quegli stranieri che non possono accedere ad altri ospedali poiché sprovvisti di tesserino sanitario. Le visite sono spesso gratuite o esenti da ticket e per questo tutte le persone ospitate presso la comunità di Tessera possono accedere a cure mediche e a vaccinazioni in modo facile e veloce. Per quanto riguarda gli stranieri ospitati al Boa,

essendo già in possesso di documenti, hanno più facilitazione ad ottenere la tessera sanitaria, mentre per i minori si deve procedere prima alla tessera STP²⁵⁸ e successivamente si accederà ai vari servizi sanitari. In particolare per i minori è prevista un'attenta analisi tramite gli esami del sangue e lo screening sanitario per verificare quali vaccini sono già stati somministrati nel Paese di origine. Si passerà poi a completare le vaccinazioni mancanti previste dalle normative nazionali. Inoltre nei test ed esami iniziali si cerca di capire se il minore è positivo o meno all'epatite B e C, alla tubercolosi, alla scabbia e ad altre malattie pericolose ed infettive, per procedere eventualmente con terapie adeguate. Al minore è garantito anche un controllo odontoiatrico presso una clinica dentistica e visite cutanee e dermatologiche specifiche. Tramite l'Ufficio Igiene vengono fissati gli appuntamenti per il continuo controllo delle persone ospitate in modo da garantire un'assistenza di base benché non ci sia la possibilità di accedere ad un medico di base o ad ospedali generici.

La Questura ed i Tutori non hanno relazioni dirette con le strutture per stranieri situate al Forte Rossarol poiché tale relazione intercorre più propriamente tramite il ruolo ed il lavoro degli Assistenti Sociali. Tuttavia, poiché l'equipe a capo delle varie strutture segue quotidianamente il comportamento e lo stile di vita di ogni ospitato, è capitato che si intrattenessero rapporti con tali organi. Le relazioni vedevano sempre a capo l'interesse della persona ospitata e miravano a chiarire delle situazioni ambigue, sempre anche con la presenza dell'Assistente Sociale incaricato. Il principale contatto che collega le strutture alla Questura riguarda, da una parte, la comunicazione di ospitalità e di eventuale uscita dell'ospitato da parte della comunità e, dall'altra, l'avviso di presentazione di fronte alla Questura per le eventuali memorie (dei richiedenti asilo) e per il permesso di soggiorno.

Le Comunità di Tessera prevedono dei progetti atti ad integrare, aumentare le capacità personali, occupare il tempo in modo positivo e favorire l'apprendimento. Per questo sono previsti dei corsi di alfabetizzazione ed istruzione di base e dei tirocini formativi.

²⁵⁸ Vedi nota n. 7

L'apprendimento è visto come un momento di integrazione, di dialogo, di socializzazione e spesso di svago che riesce a far evadere la mente dai problemi che affliggono i soggetti ospitati. L'istruzione è incentrata sull'apprendimento e l'approfondimento della lingua italiana. Sono previsti dei corsi giornalieri all'interno della struttura in cui si insegnano le basi della lingua, le parole chiave che serviranno loro per esprimersi, l'alfabeto e la lettura (soprattutto per chi è analfabeta e non ha avuto la possibilità di studiare nel proprio Paese). Sono previsti poi dei corsi ulteriori gestiti da volontari nel pomeriggio e la possibilità di essere inseriti in scuole o in CTP grazie a cui poter accedere all'esame di terza media²⁵⁹. Per i minori sotto i 16 anni che giungono in Italia da giugno a dicembre è inoltre previsto l'inserimento nelle scuole medie statali.

Sempre con lo scopo di favorire l'integrazione, l'apprendimento di varie tecniche lavorative, l'occupazione del tempo da trascorrere in comunità e la possibilità di guadagnare qualche piccola somma aggiuntiva di denaro, sono previsti dei tirocini formativi attivati e attuati grazie dei fondi e dei progetti previsti dal Comune di Venezia. Attualmente i tirocini riguardano due settori all'interno del Forte Rossarol: le serre e la cucina. Per quanto riguarda il tirocinio nelle serre, è previsto che ogni persona ospitata da almeno quattro mesi possa fare richiesta di svolgere attività nei vivai limitrofi alle comunità. Tale tirocinio prevede turni da circa 5 ore giornaliere per 5 giorni settimanali (per un totale di 25 ore settimanali) e dura per un mese, con un guadagno variabile che si aggira intorno ai 400 - 500 euro. Compiti del tirocinante sono quelli di pulizia delle serre, raccolta e semina degli ortaggi, gestione e controllo degli spazi. Il tirocinio in cucina riguarda invece l'apprendimento delle tecniche di preparazione dei pasti per tutte le comunità presenti al Forte²⁶⁰. Anche tale esperienza si avvale della stessa quantità di ore mensili a cui spetta lo stesso compenso sopraindicato. Per entrambi i tirocini formativi è prevista la consegna di

²⁵⁹ L'esame di terza media in Italia è fondamentale per avere la possibilità di accedere al mondo del lavoro o di avere la possibilità di continuare gli studi (anche di tipo professionale).

²⁶⁰ Ad eccezione della Pronta Accoglienza per tossicodipendenti, i cui soggetti ospitati non possono uscire dalla struttura, e della Bricola, che ha già una cucina propria all'interno della struttura per garantire un clima di maggior serenità ed intimità.

un attestato che dimostri il lavoro svolto e le capacità acquisite anche al di fuori della comunità ospitante.

Le Comunità per minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo, come si è visto, svolgono un ruolo importante nei confronti dei ragazzi ospitati. Innanzitutto, proprio perché ospitano dei minori non accompagnati, si “sostituiscono” alle famiglie rimaste nel Paese di origine o comunque lontane da loro. Per poter ricoprire tale ruolo (benché ovviamente non sia mai una vera e propria sostituzione), le comunità devono prima di tutto capire i bisogni dei ragazzi ospitati, tramite lo studio e la comprensione delle problematiche e delle esperienze che li riguardano. Per questo è importante che l’equipe sia formata da educatori, psicologi, assistenti sociali e antropologi che, grazie alla loro esperienza, riescano ad instaurare un rapporto confidenziale e amichevole con ogni minore. Per favorire tale competenza, l’equipe si riunisce una volta a settimana per dialogare e confrontarsi sulle dinamiche riscontrate in Comunità ed inoltre si incontra una volta al mese con i diversi Assistenti Sociali coinvolti. Tali processi di aggiornamento continuo permette di approfondire dettagliatamente sia le situazioni di ogni ragazzo sia l’eventuale suo miglioramento. Tra i vari compiti delle Comunità e del personale coinvolto si riscontra quello centrale dell’educazione e della tutela dell’interesse del minore, tramite. Per far ciò l’equipe instaura giorno dopo giorno rapporti colloquiali, amichevoli, spesso anche fraterni con ogni ragazzo ospitato, al fine di aiutarlo ad affrontare sia le dinamiche tipiche dell’età adolescenziale, sia quelle riguardanti al loro status di straniero (e quindi riconducibili a diverse abitudini, diversa lingua e spesso anche diversa cultura). Gli obiettivi preposti sono quindi quelli di creare una sorta di “grande famiglia” in cui vivere in armonia, nel rispetto e nel continuo aiuto reciproci. Si cercherà creare quindi un ambiente familiare e sereno in cui i ragazzi ospitati possano vivere a loro agio, nel rispetto delle loro abitudini e culture. Solo in un simile ambiente i minori riusciranno ad integrarsi gradualmente anche alle abitudini e alla cultura locale per poter, una volta usciti di comunità, intraprendere un percorso individuale.

I ragazzi ospitati nelle comunità di Bricola, Cavana, Rosa dei Venti e XXL hanno numerose agevolazioni provenienti sia dagli accordi tra l'Agencia ed il Comune, sia dal lavoro svolto dagli operatori. Appena giunti nelle strutture, i minori ricevono dei "kit" di prima accoglienza relativi all'igiene personale e ad un vestiario di base. In seguito, con il passare delle settimane, ottengono sempre più agevolazioni, a partire dalle telefonate ai parenti lontani per poi passare alla piccola "paghetta" settimanale, all'abbonamento ai mezzi pubblici, all'iscrizione a scuola e ad attività sportive fino ad arrivare al giorno in cui dovranno lasciare la comunità in cui verrà consegnata loro la valigia e dei beni di prima necessità. Aiuto di grande importanza è quello relativo all'insegnamento della lingua italiana tramite cui ogni ragazzo apprende gradualmente le basi grammaticali ma impara velocemente a dialogare in italiano. Tale risorsa è fondamentale per i minori ospitati, sia per riuscire ad esprimersi sia per un futuro nell'ambito lavorativo. Oltre a ciò, la permanenza in tali comunità consente ad ogni ragazzo di entrare lentamente nella società e nella realtà italiana, così spesso diversa da quella da cui proviene. Il tempo che trascorrono in tali strutture permette loro di capire lentamente e gradualmente quali sono i regolamenti e le norme vigenti che li riguardano, quali sono le procedure a cui dovranno fare fronte, come dovranno agire per ottenere un permesso di soggiorno o un ricongiungimento. Tutto ciò avviene con il costante e presente aiuto dell'equipe che in ogni momento affianca i passi e le scelte di tali ragazzi. I minori potranno così imparare a vivere in Italia giorno dopo giorno, senza sovraccaricarsi di responsabilità e di informazioni di cui probabilmente non ne capirebbero il contenuto. La conoscenza dei luoghi, degli stili di vita e di ciò che li riguarda avviene quindi per gradi e con l'aiuto di adulti che vigilano su ogni ragazzo e sul loro benessere.

SEZIONE III: L'esperienza vissuta dai ragazzi.

9. Nei paragrafi seguenti si cercherà di mettere in luce i percorsi e le esperienze vissute dai minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo conosciuti nelle Comunità a loro destinate presso il Forte Rossarol di Tessera. Le informazioni sono state ottenute per mezzo di conversazioni qualitative informali ma mirate, da un campione limitato di ragazzi ma seguito per lungo tempo. L'obiettivo posto era di instaurare con i ragazzi un rapporto di stima e fiducia basato sulla comprensione e sulla serenità nel raccontarsi. Nel reperire le informazioni si è tenuto conto del fatto che i soggetti sono vulnerabili per il duplice aspetto di essere minori e stranieri e si è considerata anche la possibilità che ciò che è stato raccontato non corrisponda pienamente alla realtà dei fatti. Tuttavia i dati raccolti rispecchiano gli andamenti nazionali e già analizzati da fonti più certe²⁶¹.

Nazionalità e percorsi.

10. Nelle Comunità per Minori Stranieri Non Accompagnati presenti al Forte, si sono conosciuti: un ragazzo algerino, un ragazzo pakistano, un ragazzo palestinese, 10 ragazzi bengalesi, 5 ragazzi curdi (prevalentemente curdi-iracheni), 4 afgani, 10 kosovari, 2 albanesi, 2 tunisini, un marocchino ed un congolese²⁶². Tra di loro, quelli che si sono raccontati più facilmente ed apertamente sono due ragazzi curdi, due ragazzi afgani, quattro ragazzi bengalesi e tre kosovari. A seconda della

²⁶¹ Si fa riferimento alle interviste pubblicate e alle analisi condotte in: Paolo De Stefani e Annalisa Buttici (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. Aurora Campus (a cura di), *Minori Stranieri soli. Tra politiche di accoglienza e politiche di controllo*. Officina Edizioni – Roma 2004. Rita Bichi (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. Si vedano poi gli studi condotti nella Rivista *Gli Stranieri*: Sonia Masiello, *I richiedenti asilo in Italia. Uno studio sociologico*. N. 4/2005 pag. 388 e successive. Segio Carciotto, *Rifugiati e richiedenti asilo: un quadro statistico della situazione relativa alle presenze in otto Stati Europei e nei due Stati del Nord America*. N. 1/2007 pag. 89 e successive.

²⁶² I ragazzi ospitati ovviamente non sono rimasti tutti per la stessa quantità di tempo nella comunità, avendo obiettivi e percorsi da intraprendere ben distinti l'uno dall'altro. Quelli con cui si è riusciti a creare un rapporto più stretto sono quei ragazzi che erano già presenti in comunità da alcuni mesi e per questo sapevano già come comportarsi, oltre al fatto che conoscevano già abbastanza bene la lingua. Alcuni dei ragazzi conosciuti sono rimasti per brevissimo tempo e quindi non è stato possibile instaurare con loro nessun rapporto.

nazionalità, i ragazzi intraprendono diversi percorsi ed ambiscono a certi obiettivi futuri, per questo si ragionerà in base al Paese di provenienza.

I ragazzi provenienti dalle terre curde, e più specificatamente dal Kurdistan iracheno, sono 17enni che scappano dal loro Paese di origine a causa delle guerre civili presenti e minacciose che non permettono loro di ambire ad una vita dignitosa. Il fatto che l'etnia curda non sia ancora riconosciuta come uno stato autonomo e che la loro lingua sia così poco diffusa e spesso anche nascosta²⁶³ non permette un'emancipazione della popolazione e anzi ne limita le capacità di autogestione. Tale segregazione e repressione nei confronti dei curdi fa sì che non sia facile vivere in un territorio che non appartiene esplicitamente alla propria patria e che, anzi ci si senta sempre inferiori, esclusi e calpestati. Questi fattori, uniti ad esperienze personali come la perdita dei propri familiari o la possibilità di minacce e persecuzioni, portano alla fuga i minori provenienti dal Kurdistan. I ragazzi conosciuti nelle Comunità del Forte Rossarol hanno raccontato di come sia stato difficile trovare la forza di allontanarsi dal proprio Paese d'origine, non solo per la paura di lasciare i propri cari, ma anche per l'attaccamento alla propria nazione. In particolare si è notato come sia forte e presente il desiderio di ritornare nella propria terra, di rivedere ciò che hanno lasciato lì e di sperare di poter un giorno vivere serenamente nel proprio Paese. I racconti si basano moltissimo sui ricordi passati, legati alla famiglia, agli amori, a come trascorrevano le giornate, ai beni materiali di loro appartenenza. Tutto ciò viene messo in relazione con quello che ora hanno qui in Italia e con quello che loro cercano di ottenere, a seguito della richiesta di asilo. La speranza è quella di riuscire ad avere una vita propria senza la paura di vivere, di dover nascondere quello che si è davvero. Il racconto che più ha suscitato curiosità è quello fatto da un ragazzo presente in comunità da circa 6 mesi a cui sono mancati entrambi i genitori e che, alla sola età di 16 anni, è stato vittima di persecuzione e minacce di morte per motivi di natura culturale ed economica. Tale la causa che l'ha portato qui in Italia, con la speranza di non dover più

²⁶³ Tutti gli abitanti filo-curdi sono costretti a parlare una seconda lingua, in base alla nazione in cui vivono: i curdi-iracheni parlano anche l'arabo, i curdi-turchi il turco, i curdi del nord il russo.

scappare per quello che è. In genere quindi i ragazzi di questa nazionalità, una volta in Italia, non intraprendono la strada del ricongiungimento o dell'affidamento parentale ma, bensì, quella della protezione internazionale, complice sia l'esperienza vissuta nel Paese di origine sia il fatto che giungono soli e spesso non hanno un appoggio a cui affidarsi. Il viaggio che compiono è difficile e pericoloso, spesso anche tramite reti mafiose di traffico degli esseri umani che nascondono questi migranti in camion o in imbarcazioni diretti verso l'Europa in cambio di una lusinghiera ricompensa in denaro. Le condizioni in cui giungono in Italia sono disagiate e qualche volta anche precarie²⁶⁴, oltre ad essere psicologicamente deboli.

Simile è il viaggio che intraprendono i ragazzi provenienti dall'Afghanistan che, a causa della situazione tuttora presente nel loro Paese, cercano un futuro migliore altrove. Anche loro come i curdi ambiscono ad arrivare in Europa e in Italia per riuscire a richiedere protezione internazionale a seguito delle minacce a cui sono stati sottoposti (e potrebbero ancora subire). A seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 e della conseguente occupazione americana sul suolo afgano, la migrazione della popolazione ivi residente aumenta di anno in anno, a causa dell'instabilità politica, del rischio di attentati terroristici e delle ripercussioni della rete di Al-Qaida nei confronti di chi non sostiene tale regime. Nelle comunità presenti al Forte Rossarol sono ospitati due differenti tipologie di ragazzi afgani, distinguibili in base alla loro etnia e lingua e quindi da una parte i pashtun e dall'altra gli hazara. I ragazzi afgani pashtun si dimostrano essere molto più colti, avendo avuto la possibilità di andare a scuola nel loro Paese di origine e ciò li aiuta molto anche nell'apprendimento della lingua italiana. Viceversa i ragazzi hazara sono di norma analfabeti e quindi hanno molta più difficoltà nell'imparare a dialogare con gli altri ospiti della comunità e con gli stessi operatori. Ulteriore differenza tra le due etnie è l'obiettivo che si pongono a seguito del loro viaggio: in genere i ragazzi di etnia pashtun si stabilizzano in Italia mentre quelli di etnia

²⁶⁴ È il caso del ragazzo proveniente dalla Striscia di Gaza e nato in Palestina, giunto nascosto sotto un camion e che, una volta giunto in Italia, è caduto rompendosi un braccio e una gamba.

azara cercano di raggiungere altri Paesi Europei e principalmente la Germania o i Paesi Nordici (Norvegia in primis). Detto ciò, le informazioni sono pervenute da ragazzi afgani pashtun che hanno richiesto asilo.

Diversa è la situazione che riguarda i minori provenienti dal Bangladesh in cui non esistono situazioni di persecuzione per motivi culturali, etnici, religiosi o politici tale da permettere la richiesta d'asilo. Tuttavia esiste una estrema povertà ed un alto tasso di disoccupazione che non permette di vivere dignitosamente. Il Bangladesh è un paese ad alta densità di popolazione che vive grazie all'agricoltura e all'industria del vestiario per esportazione, ma ciò permette solo al 50% della popolazione di avere uno stipendio adatto per vivere. Questo risulta essere il motivo principale che spinge i bengalesi ad emigrare verso l'Europa, con la prospettiva di ricongiungersi a quei familiari che, negli anni passati, sono riusciti ad insediarsi nel territorio europeo e a trovare un lavoro dignitoso. I minori bengalesi ospitati nelle Comunità rimangono quindi giusto il tempo di ambientarsi in Italia e di avviare le pratiche per l'affidamento. I loro racconti sono più legati al fatto che hanno bisogno di lavorare o di aiutare la famiglia, sia che viva ancora in Bangladesh, sia che risieda già in Italia. Anche loro vivono malinconicamente la decisione di lasciare il Paese di origine e sperano di poter ritornare e di viverci serenamente, ma capiscono che la loro migrazione può significare molto per i parenti. A differenza degli altri ragazzi ospitati, i bengalesi rimangono molto introversi nei rapporti con gli operatori e con gli altri minori (forse perché consapevoli della breve durata della permanenza in comunità), ma comunque sempre instaurando relazioni di rispetto e gratitudine. Anche loro, come i curdi, intraprendono viaggi difficili e di lunga durata che prevedono l'ingresso clandestino in Italia tramite i camion o tramite treno (se provengono da famiglie sufficientemente benestanti) a seguito di lunghe camminate per le terre dell'India e della Grecia.

Singolare è il caso che riguarda i kosovari (e gli albanesi) in quanto il loro Paese è ormai riconosciuto a tutti gli effetti come autonomo e democratico. Dal 2000 ad oggi sia l'Unione Europea che la NATO hanno favorito l'indipendenza kosovara, avvenuta a tutti gli effetti con le elezioni del

2008. Il motivo che spinge la migrazione kosovara è piuttosto riconducibile al fatto che negli anni 90, durante le varie guerre nell'ex Jugoslavia, moltissime persone sono giunte in Italia sia come rifugiati sia come migranti economici. Da allora e a tutt'oggi la migrazione kosovara continua e si è tramutata in ricongiungimento familiare, avendo ormai coinvolto due generazioni. A differenza di tutti gli altri minori stranieri presenti in comunità, i kosovari giungono con documenti regolari che attestano la loro minore età e spesso giungono al di sotto dei 15 anni, in modo da poter ottenere il permesso di soggiorno prima per minore età e poi come permesso regolare a seguito della permanente triennale regolare in Italia. A differenza degli altri ragazzi ospitati, i kosovari sembrano essere più spensierati e allegri, complice sicuramente il fatto di non aver intrapreso un viaggio lungo e pericoloso. Inoltre sembrano essere più sereni anche per il fatto di non risentire di problemi economici, avendo alle spalle delle famiglie che li sostengono e li aiutano. Da un certo punto di vista sembrano essere più "immaturi" rispetto ai ragazzi di altre nazionalità, complici tutti i motivi di cui sopra e il fatto che la cultura e lo stile di vita italiani non sono troppo differenti da quelli kosovari, rendendo molto più colloquiale e amichevole l'ambiente in cui si trovano e permettendo di sentirsi a loro agio²⁶⁵.

Il viaggio.

11. I viaggi raccontati dai ragazzi sono ben diversi l'uno dall'altro in quanto, oltre a racchiudere dinamiche e tragitti differenti, sono intrisi di emozioni e sensazioni personali. Per questo si racconteranno anche tramite l'aiuto delle parole degli stessi minori che li hanno percorsi e si seguirà un ordine in base al Paese di provenienza.

Il viaggio intrapreso dai ragazzi curdi ed afgani è il più lungo di tutti quelli raccontati. Per quanto riguarda quello curdo, il viaggio avviene inizialmente in macchina, con cui si attraversa tutto il territorio irakeno e,

²⁶⁵ Le informazioni ottenute sui percorsi sociali e storici che spingono questi ragazzi a migrare e a raggiungere in Italia sono state ottenute grazie a colloqui con gli assistenti sociali che affiancano le comunità del Forte Rossarol e ai racconti fatti dall'equipe che da anni lavora in queste strutture e che ha visto il cambiamento generazionale, etnico e di nazionalità.

tramite il confine nord, si giunge sul suolo turco. Giunti in Turchia si attende qualche trafficante di essere umani che, in cambio di una ricompensa economica onerosa, trasportano i ragazzi curdi fino al confine con la Grecia. Si parte con un viaggio di circa 6 o 7 ore via macchina, a cui si deve sommare l'attraversamento del Mar di Marmara²⁶⁶ con imbarcazioni a remi (canoe o barchini) per raggiungere Istanbul. A quel punto si cerca un posto dove passare la notte per poi riprendere il viaggio il giorno seguente. Da Istanbul il viaggio continua in pulmini di 16 – 20 persone ammassate, affamate e assetate fino a che non si giunge ad Atene, dopo di 12 ore di tragitto. a quel punto i trafficanti si fermano in una cittadina limitrofe²⁶⁷, fanno riposare i migranti e attendono conferma di avvenuto pagamento del viaggio. Solo nel caso di esito positivo i ragazzi vengono condotti a Patrasso dove attenderanno speranzosi di poter imbarcarsi abusivamente a bordo di un camion diretto sulle coste italiane.

“il mio viaggio è stato difficile, tante ore di viaggio... dei curdi e dei pakistani mi hanno fatto arrivare in Grecia. I pakistani ti fanno dormire ad Amonia e aspettano che la tua famiglia paga o chiedono se hanno pagato. Poi quanto arrivi a Patrasso, lì non sei più sicuro di arrivare in Italia... tanti controlli, è difficile. È brutto... io ho viaggiato con altri afgani e curdi e loro non stavano bene, forse sono andati in ospedale quando sono arrivati qui...”
(racconto di un ragazzo curdo-irakeno)

“il viaggio è controllato da altri... loro seguono la macchina... loro guardano che non c'è la polizia... nessuno controllo di polizia. In camion io stavo male, altri amici con me sono morti... tanti sullo stesso posto, non aria, non respiro...” (racconti di un altro ragazzo curdo-irakeno).

Anche gli afgani giungono in Italia tramite con un percorso simile a quello curdo. Tramite un viaggio a piedi di 5 giorni, arrivano a Teheran, capitale Iraniana, in cui si prende accordi per giungere via macchina la Turchia. Tuttavia per loro trovare qualcuno disposto a condurli al confine è molto

²⁶⁶ I ragazzi hanno parlato di un “lago” turco ma “vicino alla Grecia e vicino alla Turchia” e si è intuito si parlasse del Mar di Marmara.

²⁶⁷ I ragazzi hanno parlato di una certa Amonia, città che però non è pervenuta ma che probabilmente è riconducibile ad Avlona.

difficile perché i trafficanti sono quasi tutti curdi o pakistani (e non afgani) e chiedono spesso somme di denaro eccessivamente elevate, costringendo i ragazzi afgani migranti a raggiungere il Mar di Marmara a piedi, a seguito di un viaggio di 15 giorni. Giunti alla riva opposta, il viaggio si accomuna a quello dei ragazzi curdi.

“io non ho soldi, non pagare persone per andare con la macchina... mia famiglia no ricca, io venuto a piedi fino Turchia. Tanti giorni camminare, io stanco. Brutte persone conosciute...” (racconto di un ragazzo afgano).

“io sono fortunato, lungo viaggio ma con macchina... poi in Grecia presto è arrivato il camion e io pochi giorni in viaggio per venire qui. Mia famiglia ha speso tanti soldi per me.” (un altro ragazzo afgano).

Il percorso dei bengalesi invece è ben diverso, benché i racconti dei ragazzi siano molto meno dettagliati. Si viaggia quasi sempre a piedi, attraversando tantissimi confini. Solo quelli più fortunati o su cui la famiglia ha investito molti soldi riescono a viaggiare via treno. I percorsi quindi sono di due tipi: da una parte c'è chi ha poche risorse economiche percorre il Bangladesh a piedi, giungendo al confine con l'India dove continua il suo viaggio verso il Pakistan e l'Iraq, percorrendo le stesse vie sopracitate o camminando fino alla Grecia. Dall'altra c'è chi, avendo maggiori quantità di denaro, giunge in India a piedi e poi prende il treno facendo sosta più volte e passando prima per la Russia, poi per l'Ucraina e per la Slovenia, giungendo così in Italia. A quel punto però solo chi è davvero fortunato e non viene rintracciato dalla Polizia di Frontiera può raggiungere Venezia o altre Province Venete, altrimenti il rischio è che si venga collocati nelle comunità del Friuli Venezia Giulia.

“io viaggio a piedi fino la Grecia, poi camion... tante ore cammino, tante tante... io con altri banglesi tutti fino la Grecia”. (primo ragazzo bengalese)

“no niente macchina, niente bus, solo piedi e camion... lungo viaggio fino Italia, difficile arrivare qui”. (un altro ragazzo bengalese).

“si io venuto anche con treno, passport no vero, ma russi ok, e poi Ucraina e Slovenia ok e io arrivo in Italia. Poi miei parenti venuti al confine. Ora comunità ma poi vado da parenti”. (terzo ragazzo bengalese).

“io trovato a Dhaka come venire qui. Molti banglesi sanno chi porta, io visto afgani in Turchia e poi con loro qui in Italia, per la Grecia”. (bengalese in Italia da quasi un anno).

L'ultima esperienza di viaggio raccolta è quella dei ragazzi kosovari. Loro giungono in Italia molto più rapidamente e facilmente rispetto ai minori delle nazionalità raccontate sopra. Il viaggio dura all'incirca 5 giorni e avviene sempre tramite trafficanti di esseri umani ed in particolare di nazionalità serba. Il prezzo per il viaggio si aggira intorno ai 500 euro e, benché non sembra una somma eccessiva, si deve tener conto che gli stipendi kosovari sono molto inferiore a quelli italiani e anche tale cifra è sinonimo di sacrifici economici per la famiglia da cui proviene il minore migrante. Dopo percorso il Kosovo ed aver raggiunto la Serbia, si viaggia in macchina attraversando l'Ungheria e raggiungendo l'Austria, dove si rimarrà fermi per qualche giorno, in attesa di conferma di avvenuto pagamento per il viaggio da parte della famiglia e in attesa di fare il biglietto del treno con cui raggiungere l'Italia. È proprio tramite treno che di solito i kosovari giungono in Italia, e più specificatamente con un biglietto diretto ad Udine. Nel caso in cui non giungano via treno, vengono accompagnati direttamente nei pressi di tale città. Una volta arrivati nella provincia udinese, si cerca di giungere le città in cui ci sono amici e familiari, ovviamente evitando i controlli della Polizia di Frontiera. Come già si è accennato, i kosovari sono gli unici ragazzi presenti in comunità a giungere con adeguati documenti di identità, a testimonianza della loro minore età.

“Io sono venuto con serbi tramite l'Ungheria. Li... in Serbia... mi hanno ospitato per, boh, una notte... poi siamo andati verso l'Austria. Io poi ho preso il treno per Udine. In stazione, cercavo un mio amico, poi lui non è venuto, mi ha chiamato... mi ha detto “prendi il treno per Venezia” e io così sono venuto qui” (primo ragazzo kosovaro intervistato).

“Io ho fatto lo stesso viaggio di E. ma non con treno, con macchina fino a Udine. Li mi hanno fatto scendere, a 4 km dalla stazione. Poi a piedi fino la stazione, poi con il treno fino a Venezia. Poi ho detto ad E. che qui si stava bene, che veniva qui anche lui. E lui è venuto...” (ragazzo kosovaro in comunità da un anno e 3 mesi).

I viaggi quindi mettono a dura prova i ragazzi che decidono di giungere in Italia, ma seguono delle tappe prestabilite e conosciute molto bene sia dai migranti sia dalle loro famiglie. Dai racconti sembrano ormai dei percorsi certi, organizzati, prestabiliti e già vissuti da connazionali che, una volta giunti in Italia o, più in generale, in Europa hanno avuto la possibilità di emanciparsi e migliorare la propria vita. Molto spesso infatti tali viaggi nascono a seguito di un passaparola con altri parenti o conoscenti che già li hanno vissuti e che si sono stabiliti sul territorio italiano. Inoltre ad accomunare i racconti di viaggio è il fatto che avvengano sempre tramite l'aiuto di spostamenti illegali e costosi, affidati a delle vere e proprie agenzie mafiose e criminose che guadagnano dal traffico di questi migranti.

Il collocamento in comunità.

12. Per quanto riguarda il collocamento in comunità, i ragazzi si sono espressi in termini molto positivi e favorevoli alla permanenza in tali strutture, forse condizionati dal fatto che le domande a cui sono stati sottoposti venissero da una persona che era anche a contatto con l'equipe²⁶⁸. L'inserimento in comunità è avvenuto principalmente²⁶⁹ tramite Polizia di Frontiera e Questura, a seguito di un'identificazione in cui è prevista la foto-segnalazione, la raccolta delle impronte digitali e la verifica di eventuali altre procedure di identificazione presso differenti nazioni o località. Spesso capita che siano gli stessi ragazzi che,

²⁶⁸ In effetti tutti i pareri sono stati molto favorevoli e in accordo alla permanenza in comunità. Nessuno però ha spiegato il motivo e, qualora gli fosse espressamente richiesto, si limitavano a dire che “in comunità si sta bene”. Non si può determinare se tali opinioni siano mosse da un reale sentimento positivo o da fattore condizionanti, ma si può intuire che, benché la comunità possa essere un ambiente favorevole e piacevole, il clima presente in famiglia è molto più positivo.

²⁶⁹ Sono presenti in comunità due ragazzi giunti da un'altra struttura, a seguito di una decisione di trasferimento per motivi di sicurezza o per necessità.

autonomamente, si presentano alla Questura o alla Pubblica Sicurezza chiedendo di essere identificati e collocati in comunità, probabilmente già consapevoli della procedura e già in contatto con qualche ragazzo ospitato.

“Ah io sapevo, mi avevano detto... tu vai a Venezia e poi dici che sei minore kosovaro... che sei arrivato lì...” (uno dei ragazzi kosovari).

“Sì, dicono te di andare in Questura... io non sapevo dove, allora andato da Polizia con... giacca (*divisa*)... e loro portato per documenti e poi arrivato in comunità.” (un ragazzo bengalese).

“Miei amici in mio Paese tutto mi hanno detto per telefono... come fare... come dire per andare in comunità... loro già stati qui, ora con permesso, maggiori anni.” (un ragazzo afgano).

Tuttavia, giunti in comunità, l'impressione che danno è di essere emotivamente provati, stanchi e confusi. Solo dopo qualche giorno passato a riposare e a recuperare le forze, iniziano a dialogare con l'equipe, tramite l'aiuto di connazionali presenti da più tempo in comunità. Il primo contatto è sempre timido e riservato, ma, non appena capiscono che si possono fidare e che l'ambiente è sicuro e familiare, si inizia ad instaurare interazioni più informali, complice anche un primo approccio con la lingua. Capiti gli orari, i servizi a cui hanno diritto e i loro doveri nei confronti dell'equipe e degli altri ragazzi, si integrano ancora di più con i minori già presenti. Come già si è visto, con il passare del tempo i ragazzi vengono inseriti nelle scuole e integrati nella società di coetanei al di fuori della comunità. Tra quelli che si sono raccontati, alcuni hanno iniziato a giocare a calcio nelle squadre scolastiche, altri sono stati iscritti in piscina, altri ancora partecipano a laboratori artistici.

“Qui in comunità mi piace che posso andare a scuola... nel mio Paese pochi vanno... qui tutti andiamo, è bello. Non tutti i professori sono bravi ma io sono contento che vado”. (ragazzo curdo-irakeno).

“Io con la mia classe quest’anno faccio il torneo di calcetto! Domani abbiamo la partita, sono... preoccupato. Le altre squadre, uff, sono forti! Però è bello, mi piace giocare a calcio”. (ragazzo kosovaro).

“io sono arrivato tardi, voglio anche io andare a scuola ma troppo tardi ora... però l’insegnante di qua è brava, mi piace studiare...” (ragazzo afgano).

La maggior parte di loro quindi si ambientano molto bene e non danno l’impressione di voler uscire, complice il fatto di essere tra coetanei, di avere un buon rapporto con l’equipe e di avere regole poco restrittive (ma molto costruttive) potendo quindi sentirsi liberi. La mancanza dei familiari però è sempre presente in ognuno di loro ed hanno facilmente confessato la voglia di rivederli e di poter un giorno ricomporre l’unità familiare.

“Io quando avrò 18 anni torno in Kosovo, voglio vedere la mia sorella più piccola, voglio la mia mamma... qui sto bene ma non tanto bene senza loro...prima però devo avere i documenti²⁷⁰...” (ragazzo kosovaro).

“Io lì non avevo genitori, tutti morti... però mio fratello e miei nipoti... loro sì, voglio vederli presto. La sua figlia è tanto bella, l’ho sentita con il telefono, lei vuole che torno” (ragazzo curdo-irakeno).

Alle comunità presenti al Forte è affidata la responsabilità del minore, avendo il compito di operare concretamente affinché il minore possa beneficiare dei diritti ad esso garantiti. Le comunità, attraverso il pagamento della retta e degli altri strumenti di sovvenzione, vengono dotate dei “mezzi necessari per accogliere ed accompagnare il minore lungo tutti il percorso di inserimento²⁷¹”. È all’interno delle comunità, con

²⁷⁰ Questo ragazzo dopo pochi giorni da questi racconti ha ottenuto l’affido dallo zio già regolarmente residente in Italia, ottenendo quindi un adeguato permesso di soggiorno che, al conseguimento della maggiore età, gli permetterà di poter viaggiare regolarmente e di ritornare legalmente in Italia. Se non avesse ottenuto il permesso per ricongiungimento familiare ma avesse solo quello per minore età, al 18esimo compleanno non potrebbe uscire dall’Italia perché, al suo rientro sarebbe a tutti gli effetti un immigrato irregolare.

²⁷¹ Annalisa Butticci, Paolo de Stefani, Maria Isabella Robbiani, *Presentazione e analisi delle pratiche di gestione del fenomeno adottate nel Veneto*. In Paolo De Stefani e Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti*

l'aiuto dei responsabili e degli operatori, che i minori d'età beneficiano del diritto all'educazione e alla formazione, alla salute e alle prestazioni primarie, alla previdenza e alla sicurezza sociale, nonché allo sviluppo fisico, mentale, spirituale e sociale²⁷².

Sogni futuri.

13. I racconti dei ragazzi presenti mettono in luce quale sia l'obiettivo perseguito dalla loro migrazione e quale speranza ripongono una volta giunti in Italia. Interpellati sul proprio futuro, i minori si dividono in tre gruppi: da una parte quelli che sognano un ritorno nel proprio Paese, dall'altra quelli che invece immaginano la propria esistenza in Italia ed infine quelli che sperano di proseguire il loro viaggio in altri Paesi europei dove vivono amici, parenti e connazionali²⁷³. Questa suddivisione attraversa tutte le nazionalità presenti nelle comunità, non prevedendo delle distinzioni in base al Paese di provenienza, ma piuttosto in base agli obiettivi che si pone ogni ragazzo e alla situazione che lascia emigrando.

Per quanto riguarda i minori di nazionalità irakena ed afgana si è già messo in luce che il motivo principale per cui fuggire dal proprio Paese è legato a fattori di persecuzione e di pericolo per l'incolumità personale e fisica. Il loro desiderio è che, una volta giunti in Paesi civili e democratici europei, sia data loro la possibilità di chiedere ed ottenere asilo e riparo, per poter cercare di vivere serenamente e dignitosamente. Il loro obiettivo è riuscire ad avere una vita normale, fatta di amicizia, serenità, rispetto, e benessere. Loro sono già riconoscenti per le opportunità di studio e di integrazione fornite dalla comunità in cui sono ospitati, complice il fatto di non averne avuta alcuna nel proprio Paese. Inoltre sperano un giorno di riuscire a ricongiungere i propri familiari rimasti nel Paese di origine e

Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto. Cleup – Padova 2005. Pag. 100.

²⁷² Si vedano gli articoli 24, 26, 27, 28 e 29 della Convenzione dei Diritti del Fanciullo.

²⁷³ È questo il caso dei ragazzi che scappano dalla comunità dopo pochi giorni di permanenza. I loro percorsi sono ben diversi e probabilmente già studiati e progettati da tempo. Giungono nelle comunità di Tessera o per motivi involontari, come per esempio a seguito di un'identificazione da parte della polizia di frontiera, o per volontà, magari per avere la possibilità di riprendersi dopo un lungo tragitto o di recuperare soldi dai familiari per continuare il viaggio.

che, per vari motivi non riescono ancora ad intraprendere un percorso migratorio.

“Io spero un giorno di avere una famiglia, con una casa e un giardino... e anche un cane! Mi piace qui, tutti sono gentili, spero che io posso diventare come voi italiani!” (ragazzo curdo-irakeno).

“Il viaggio è stato difficile ma qui si sta bene. Sto bene, è bella l'Italia, no guerre, no brutte persone... ci sono brutte persone ma molte sono quelle buone. Voglio vivere qui sempre” (ragazzo afgano).

“Sto imparando bene l'italiano vero?! Tra poco c'è l'esame... io voglio prendere terza media perché voglio stare qui e poi continuo a studiare e poi vivere qui.” (un altro ragazzo curdo-irakeno).

Tuttavia una parte dei ragazzi afgani e irakeni ha ammesso di avere come obiettivo la protezione internazionale per poi tornare nel proprio Paese e aiutare anche i propri familiari a scappare dal regime di terrore a cui sono sottoposti. Nel raccontare questo è emerso anche la speranza che un giorno il rischio di persecuzione finisca e che possano stabilmente e tranquillamente vivere nel Paese di origine perché quella è la loro terra e le loro origini, a cui sono molto legati.

Simile è l'obiettivo posto dai Bengalesi che, come si è visto, giungono in Italia per lavorare e per ricongiungersi alla propria famiglia. Anche in tal caso quindi sognano un futuro in Italia, lontano dalla povertà in cui hanno vissuto quando si trovavano in Bangladesh, per riuscire ad ampliare le loro possibilità di autonomia e indipendenza economica. I loro sogni sono molto legati alla praticità delle cose: un lavoro, un permesso di soggiorno e la possibilità di mantenere i familiari in difficoltà. Per questa visione della realtà sembrano essere molto più maturi dei ragazzi di altre nazionalità perché si fanno carico del mantenimento dei parenti e perché si focalizzano su obiettivi molto concrete.

“Io voglio lavorare, ho bisogno. Appena ho il documento cerco lavoro. Mio zio vuole che io lavoro con lui a Venezia, non so ancora” (ragazzo bengalese).

“Io si sto qui in Italia perché poi quando avrò 18 anni, io porto i soldi in Bangladesh, quando posso lavorare. Poi quando sistemato la famiglia in Bangladesh io torno lì. Io voglio solo lavoro” (un altro ragazzo bengalese).

Anche qualche ragazzo bengalese ha espresso però il desiderio di poter un giorno ritornare nel proprio Paese, magari dopo aver messo via un po' di soldi qui in Italia con cui riuscire a prendere una casa in Bangladesh. Il loro attaccamento alla cultura e alla nazione di origine rimane sempre forte e presente.

Singolari sono invece i racconti dei ragazzi kosovari che mettono in luce la loro adolescenza e quindi la loro voglia di studiare, di conoscere persone, di integrarsi nella società italiana. Tra di loro, in comunità si è formato un bel gruppo unito e coeso, ma dialogano e si relazionano facilmente anche con i ragazzi di altre nazionalità. Come già accennato sono molto più spensierati degli altri coetanei e, quando viene chiesto loro quali sogni hanno per il futuro, si dimostrano essere molto simili agli adolescenti italiani, parlando della possibilità di ottenere il diploma e di continuare gli studi, di conoscere “qualche bella ragazza”, di uscire con gli amici o di diventare bravi calciatori. Se si fa riferimento al loro ruolo in Italia, al motivo per cui sono giunti qui e a quale scopo si sono prefissati, emerge che loro sono stati un vero e proprio investimento da parte della famiglia che ha dato loro la possibilità di studiare in scuole migliori rispetto a quelle kosovare per riuscire a trovare sbocchi professionali più gratificanti di quelli percorsi dai parenti. È per questo che i kosovari giungono in Italia anche all'età di 13 o 14 anni, a differenza dei curdi e dei bengalesi che solitamente ne hanno 17. Il loro obiettivo è di raggiungere familiari già presenti sul territorio e di integrarsi a loro volta nella società italiana.

“Io ho un sacco di amici italiani, tutti i miei compagni sono miei amici. Esco con loro. Mi piace stare in Italia, voglio studiare qui. Un signore che conosco

mi ha detto che sono bravo in piscina, che se voglio quando ho 16 anni mi dà dei libri per studiare per fare piscina anche io” (un ragazzo kosovaro).

Quando finisco qui, a settembre vado a studiare per fare il cuoco. Anche miei amici italiani vanno, così sono con loro a scuola. Poi se vado bene a scuola vorrei anche continuare a studiare anche dopo, come te, con l’università. Non so...” (un altro kosovaro).

Sempre in riferimento ai sogni futuri, è emerso che in realtà alcuni ragazzi giungono in Italia senza sapere bene quali obiettivi e quali motivazioni li hanno condotti fino a lì, forse perché il viaggio è stato voluto dai parenti e non direttamente da loro. A tal proposito i ragazzi vedono la loro migrazione come una sorta di vacanza che prima o poi finirà sancendo il ritorno nel loro Paese o che magari tramutando in una prospettiva di lavoro in Italia.

È inevitabile però che tali sogni non si realizzino durante il tempo di permanenza nella comunità ma che diventino possibili solo al compimento della maggiore età, in cui si potrà ottenere un permesso di soggiorno che ampli anche la propria autonomia.

Criticità evidenziate.

14. A seguito dei racconti dei ragazzi e dei momenti vissuti all’interno delle comunità per minori stranieri, è emerso che sono presenti difficoltà di vario genere. Una di queste è la problematica già accennata inerente l’inserimento a scuola. Per i ragazzi stranieri che giungono in Italia, è molto importante essere inseriti a scuola al fine di imparare la lingua e di poter perseguire un percorso di studi finalizzato anche all’apprendimento di una professione. È evidente quindi come sia una corsa contro il tempo quella di riuscire a giungere in comunità in un periodo favorevole per l’iscrizione a scuola²⁷⁴. Non tutti riescono a giungere in Italia in tempo per essere inseriti nelle classi delle scuole pubbliche perché, come si è visto, spesso durante i viaggi ci sono molte complicazioni e le tempistiche

²⁷⁴ Si veda a tal proposito il paragrafo sul “diritto all’istruzione” contenuto nella sezione III del capitolo 2 in cui viene affrontato il problema delle tempistiche in merito all’inserimento negli istituti scolastici.

vengono protrate. Fortunatamente però chi non arriva in tempo per l'inserimento scolastico, può comunque accedere ai CTP che, come si è visto, consentono ai ragazzi la preparazione e l'eventuale conseguimento dell'esame di terza media. I ragazzi hanno messo in evidenza che anche i corsi pomeridiani dei CTP sono delle valide "scuole" e che per questo si ritengono comunque fortunati ad essere iscritti. Ciò è confermato se ci si basa sull'alta percentuale di frequenza dei ragazzi ai corsi, dovuta dall'ampia motivazione e intenzione dei ragazzi nell'apprendimento.

Un'altra criticità riscontrata è la difficoltà ad ottenere i documenti per l'identità personale, sia che si tratti del permesso di soggiorno per minore età, sia che si tratti di documenti inerenti l'assistenza sanitaria. In effetti, benché i ragazzi ottengano quasi subito un documento che certifica la loro minore età e la loro permanenza presso la comunità di Tessera (la cosiddetta "certificazione di ospitalità"), non riescono ad avere fin da subito un adeguato tesserino sanitario, un documento di identità ed il codice fiscale. Questo li penalizza molto in quanto non hanno la possibilità di fare visite mediche, se non tramite apposite documentazioni della comunità o del tutore, né di fare acquisti quali un cellulare o l'abbonamento dell'autobus, a cui è necessario presentare documenti validi. I ragazzi rimangono così fortemente dipendenti dalla comunità o da chi li ha in carico, non potendo essere indipendenti neanche in situazioni in cui spesso si trovano anche gli adolescenti italiani. Tuttavia comunque le comunità hanno attivato un sistema per cui, in mancanza del tesserino sanitario, vengano consegnati dei libretti per segnare le varie visite a cui sono sottoposti i minori ospitati e che, tramite tali libretti, sia creato una sorta di database per garantire ai ragazzi un'assistenza di base anche all'uscita della comunità. Oltretutto le comunità presenti al Forte Rossarol hanno stanziato un accordo con l'Agenzia Automobilistica Actv con cui i ragazzi, dopo un mese dall'arrivo nelle strutture, possono ottenere un abbonamento, speso dalla stessa comunità. Tale abbonamento, di durata annuale, risulta però difficilmente rinnovabile, specie nel caso in cui si sia usciti di comunità e non si sia ancora ottenuto il

permesso di soggiorno²⁷⁵. Resta invece un problema l'ottenimento del codice fiscale che va di pari passo con il conseguimento del permesso di soggiorno.

La principale problematica rilevata però è quella inerente alla tema del lavoro. I permessi per minore età, come si è visto, non consentono ai ragazzi stranieri di trovare un'occupazione, nemmeno compiuti i 16 anni. Ciò va contro alla Convenzione sui diritti del fanciullo che sancisce il principio dell'eguaglianza, non permettendo ai ragazzi stranieri gli stessi diritti concessi ai coetanei italiani. Inoltre il problema dell'impossibilità di lavorare sancisce una meta difficile da raggiungere, rischiando di chiudere in un limbo i minori stranieri che devono per forza attendere la maggiore età. Nell'attesa possono solamente condurre dei tirocini formativi con cui riuscire a guadagnare qualche centinaio di euro, senza però aver la possibilità di continuarli fino al compimento della maggiore età, essendo previsti per un arco di tempo che varia da uno a sei mesi. Le comunità di Tessera comunque hanno attuato tali tirocini, facendo lavorare i ragazzi o nella cucina centrale o nelle serre limitrofe. In entrambi i casi, alla fine del percorso formativo, vengono rilasciati dei rimborsi economici e dei certificati che attestino il lavoro svolto. Ciò comunque, benché aiuti molto il ragazzo da un punto di vista educativo ed economico, non è sufficiente per l'inserimento nel mondo del lavoro, essendo limitato nel tempo, riferito solo agli ospiti della comunità²⁷⁶ e non contrattabile.

Altra importante criticità riscontrata è infine quella inerente al raggiungimento della maggiore età. Compiere 18 anni è un passo molto delicato per i ragazzi della comunità che lo vedono come un traguardo non sempre piacevole e facile. Come già evidenziato, il permesso per minore età non dà nessuna garanzia al conseguimento della maggiore età,

²⁷⁵ È questo il caso di un ragazzo irakeno che, dopo dislocamento in appartamenti di sgancio e a seguito del raggiungimento della maggiore età, non ha potuto rinnovare l'abbonamento a causa di documenti provvisori non ritenuti validi. Il ragazzo si è affidato all'aiuto degli operatori della comunità che, facendo da tramite con l'agenzia automobilistica, sono riusciti ad ottenere il rinnovo. Anche in questo caso quindi viene a mancare l'indipendenza e si deve fare riferimento alla comunità o a chi funge da tutore, benché si sia raggiunta la maggiore età.

²⁷⁶ Al termine della permanenza in comunità, sia per il passaggio in appartamenti di sgancio sia per via del ricongiungimento o per il compimento della maggiore età, il tirocinio formativo viene sospeso.

ma anzi è uno status che si perde non appena si diventa maggiorenni. A tal proposito si è visto come l'unico permesso, acquisibile già da minorenni e prolungabile anche nella maggiore età è quello inerente all'affido e al ricongiungimento parentale. È per questo, infatti, che moltissimi dei ragazzi conosciuti hanno attivato il procedimento di affidamento, ma è pur vero che nelle comunità di Tessera sono presenti anche ragazzi soli. A loro il Comune di Venezia ha predisposto gli appartamenti di sgancio in cui saranno inseriti poco prima del 18esimo compleanno e in cui potranno risiedere per qualche mese, al fine di integrarsi ed avere il tempo necessario per trovare un lavoro e una sistemazione. Tale situazione però non è duratura e non può perdurare per molto in quanto, diventati maggiorenni, i ragazzi senza un adeguato permesso sono anche illegalmente residenti. Per loro non è prevista nessuna agevolazione, soprattutto dal punto di vista legislativo e quindi saranno costretti a far rientro nel Paese di origine (anche tramite il rimpatrio assistito). Diversa è la condizione dei minori richiedenti asilo che, una volta compiuta la maggiore età, rimangono nel limbo a causa dell'incertezza dipendente dal parere della Commissione. Solo nel momento in cui la Commissione si pronuncerà favorevole alla richiesta di asilo, il ragazzo sarà sicuro di avere un adeguato permesso di soggiorno. Fino a quel momento il suo permesso è provvisorio e rinnovabile ogni sei mesi, creando così un forte senso di instabilità nei confronti dei richiedenti asilo.

L'accompagnamento alla maggiore età rimane un settore ancora troppo poco sviluppato nelle politiche pubbliche non prevedendo dei progetti adeguati e di sostegno. Ciò è dovuto non solo alla mancanza di servizi e pratiche pubbliche volute dai vari comuni ma anche da una lacuna legislativa che impedisce alle comunità di farsi carico dei neo maggiorenni e che non prevede permessi di soggiorno per periodi di permanenza in Italia inferiori ai 3 anni²⁷⁷. È da segnalare che in qualche Comune italiano

²⁷⁷ Si veda l'analisi condotta nel primo capitolo sezione III al paragrafo "Legge Bossi-Fini" e lo studio in merito al permesso di soggiorno presente al secondo capitolo sia alla sezione II "Il problema degli ingressi e del soggiorno" sia alla sezione III "Il problema del permesso di soggiorno".

si sta attuando delle politiche che aiutino ad ottenere il permesso di soggiorno alla maggiore età. È questo il caso riguardante il Comune di Cremona che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2003 e alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1681/2005 ha attuato un sistema per cui è sufficiente un'apertura di tutela o una promessa di lavoro per ottenere il rinnovo del permesso. Anche a Brescia è stata fornita qualche garanzia poiché è sufficiente avere un posto di lavoro e un'abitazione, indipendentemente dal tempo trascorso in Italia. Per quanto riguarda il Veneto, si deve far riferimento alla sentenza del TAR n. 2646/2005 che ha inteso la nozione di "minori comunque affidati"²⁷⁸ riferita a quei minori che non siano solo affidati ad un parente ma siano sottoposti alla tutela di una determinata persona fisica, escludendo però di fatto gli affidi a strutture tutelari quali le comunità²⁷⁹. Per far fronte a tale limitazione le comunità di Tessera e di tutto il territorio veneziano hanno avviato un progetto che si basa su un percorso educativo e formativo, condiviso dai tutori e dai servizi sociali. Tale servizio, considerate le esigenze e le storie dei minori, propone l'affidamento, chiedendo al Comitato per i minori stranieri la dichiarazione di non luogo a provvedere al rimpatrio. Il ragazzo ed il tutore devono esprimere parere favorevole all'affidamento. Quanto l'affidamento viene reso esecutivo dal giudice tutelare, si richiede la conversione del permesso di soggiorno da minore età ad affidamento. Più difficile è il lavoro svolto nelle province di Vicenza, Verona e Padova in cui i servizi sociali devono scontrarsi con una normativa che non concede facilmente la possibilità di conversione del permesso.

La comunità quindi nel complesso è un valido aiuto e sostegno ai minori stranieri non accompagnati perché li inserisce lentamente nella società e fornisce le basi per costruire un futuro in previsione della maggiore età.

²⁷⁸ Art. 32 comma 1 Testo Unico.

²⁷⁹ Si approfondisca in Annalisa Buttici, Paolo de Stefani, Maria Isabella Robbiani, *Presentazione e analisi delle pratiche di gestione del fenomeno adottate nel Veneto*, in Paolo De Stefani e Annalisa Buttici (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. Pag. 71.

Un'esperienza di integrazione.

15. Una testimonianza molto importante raccolta durante l'esperienza in comunità è quella riguardante un ragazzo afgano che, giunto in Italia come richiedente asilo, riesce ad inserirsi appieno nella società e nel territorio. Da tale integrazione ne è emerso un racconto molto dettagliato e preciso, data la sua buona conoscenza della lingua italiana e la consapevolezza dell'importanza di testimonianze come la sua. Al fine di descrivere fedelmente l'esperienza vissuta, si farà esplicito riferimento alle parole e ai termini utilizzati nel racconto stesso, inserendo anche alcune citazioni.

Il racconto inizia con la spiegazione del suo passato, caratterizzato da profondi cambiamenti e da continui spostamenti. Originario di Kabul, all'età di sei anni è costretto a trasferirsi in Pakistan con tutta la famiglia per paura della guerra e della presenza talebana, già stabile nella capitale afgana. La famiglia si integra nel territorio riuscendo a lavorare e permettendo ai figli di studiare e di frequentare le scuole secondarie, apprendendo così anche la lingua inglese. Dopo aver vissuto per circa 12 anni sul territorio pakistano, rientra in Afganistan per cercare lavoro. Dopo pochi mesi dal suo ritorno è assunto negli uffici del Governo Americano (presente sul territorio a seguito della guerra scoppiata dopo l'attentato del 11 settembre 2001) come interprete e mediatore.

“Io ho lavorato lì, per gli americani perché, noi in famiglia eravamo tanti... una famiglia numerosa. Non è giusto che loro erano lì in Afganistan ma loro mi davano lavoro. Lavoravo e mi davano bei soldi”.

A seguito di tale assunzione lavorativa sono iniziate le minacce a lui e tutta la sua famiglia e le intimidazioni per mezzo di lettere minatorie che lo sollecitavano a smettere di lavorare.

“Io ho detto agli americani delle lettere, le ho date a loro. Loro hanno detto che non c'era problema, che io dovevo essere tranquillo, che loro avrebbero sistemato che dovevo continuare a lavorare lì che era tutto ok”.

Non trovando aiuti concreti dai suoi datori di lavoro decide, in accordo con la famiglia (ed in particolare con il padre) di partire verso l'Iran o la Turchia, senza una meta precisa, ma con l'obiettivo di trovare un posto in cui vivere serenamente. Decide così di prendere l'aereo diretto in Iran e, una volta giunto a Teheran, pensa di continuare il proprio viaggio fino alla Turchia. Giunto (tramite treno) ad Istanbul, si ritrova circondato di afgani, curdi e molti altri migranti in cerca di una vita migliore. Viene avvicinato da un connazionale che gli propone di viaggiare fino alla Grecia. Il viaggio sarebbe iniziato il giorno seguente e quindi lo conduce in una cittadina (Ismir) a pochi km da Istanbul da cui sarebbero partiti e dove quindi trascorre la notte.

“Io viaggiavo con i documenti. Non viaggiavo come clandestino, io volevo solo cercare di stare bene da un'altra parte. Poi quando sono arrivato lì, io davvero, guarda... io davvero non sapevo, non posso neanche pensare che ho fatto un viaggio così, che ci sono queste persone in giro... io sono arrivato e questo trafficante mi ha convinto... perché lui convince le persone, dice che il viaggio sarà bello, che di là si sta bene, che tanti già hanno viaggiato e sono contenti...”.

Il connazionale, rivelatosi in realtà un trafficante di esseri umani, si fa dare 12 mila dollari e tutti i documenti di identità, con la promessa di fargli intraprendere un viaggio sereno, verso Paesi Europei democratici in cui avrebbe potuto chiedere asilo. Il viaggio in realtà fu, come per tutti gli afgani, curdi e migranti in genere, molto lungo e difficile.

“Lui ha tirato fuori un... tipo una barca di plastica che si gonfia (*di certo un canotto o un gommone*)... l'ha fatta gonfiare a noi... io non so perché io ho viaggiato così, se ci penso piango. Vabbè, poi noi abbiamo gonfiato quella specie di barca, no, e poi siamo saliti... eravamo tanti, tu non puoi capire... tanti, almeno 40, forse 45 persone... troppi per stare lì”.

“Avevo paura, in Afghanistan non c'è il mare, io non sapevo se sarei arrivato di là, in Grecia... io pensavo “adesso muoio qui”. Perché ho viaggiato così? In quel viaggio c'erano anche delle famiglie. Poveri bambini, io ho tenuto

uno di quei bambini perché il papà da solo non poteva e la mamma aveva paura allora io li ho aiutati, io ho tenuto quel bambino e lui piangeva tanto”.

Dopo circa cinque ore di viaggio il gommone giunge sulle coste greche. Non sapendo se continuare il viaggio verso altri Paesi Europei, decide di incamminarsi fino al porto greco (camminando per circa sei ore) per raggiungere Atene. Decide di provare a rimanere nella capitale greca per vedere come sarebbe stato vivere lì, ma, circondato da migranti di ogni tipo e dalla malavita, capisce che quel Paese non era un posto adatto a lui, dove poter costruire una vita migliore. Dopo due mesi di permanenza in Grecia, avendo finito tutti i soldi a sua disposizione e non avendo più nessuna certezza sul suo futuro, decide di andare a Patrasso per raggiungere altri Paesi.

“Lì ho conosciuto altri che come me scappavano... con me in camion si sono nascosti altri 20 afgani... eravamo in 21, il camion era vuoto, non sapevo dove andava, non sapevo veniva qui in Italia”.

“Abbiamo viaggiato così per 3 giorni e 4 notti, senza né acqua né niente da mangiare. Poi siamo arrivati a Padova, in un paese che si chiama Boara Pisani... lì poi non sapevamo, allora siamo andati a piedi. A piedi in autostrada che andava a Venezia... però forse le macchine che passavano ci vedevano e così forse hanno loro chiamato la Polizia. Perché poi sono arrivate tante macchine della Polizia, ci hanno preso e portato lì nei loro uffici... e io sono stato molto fortunato lì! C’era un ragazzo, un mediatore... lui mi ha detto di stare tranquillo che mi portavano presto in una comunità bella...”.

Giunto nella comunità Cavana di Tesserà, ci mette qualche giorno a recuperare le energie e rimane quasi tutto il tempo chiuso in camera a riposare. Dopo circa una settimana però, grazie anche all’aiuto di altri ragazzi afgani già residenti nella comunità, inizia ad integrarsi. Dopo qualche colloquio con i mediatori e con gli assistenti sociali avvia la procedura per la richiesta di asilo. Si reca così in Questura, dove rilascia le cosiddette “memorie”, con cui la Commissione potrà iniziare in seguito

l'iter di verifica della veridicità. Dopo circa sei mesi dalla stesura delle memorie, viene contattato per la presentazione in Commissione. A seguito del colloquio in sede di Commissione, durato circa 4 ore (e in cui ha raccontato tutto quello che è già stato evidenziato nelle pagine precedenti), riesce ad ottenere la protezione internazionale sussidiaria triennale (successivamente convertibile in permesso di soggiorno). La Commissione territoriale ha quindi ritenuto che i fatti avvenuti in Afghanistan siano un valido motivo per cui temere per la propria vita e creino situazioni di persecuzione e rischio di incolumità. Tuttavia non è stato ritenuto ci fossero le condizioni per concedere lo status di rifugiato con conseguente protezione di 5 anni. La protezione sussidiaria ottenuta ha dato comunque la possibilità, al termine dei 3 anni prestabiliti, di ottenere il permesso di soggiorno, a seguito della permanenza triennale sul territorio italiano e del programma educativo, formativo ed integrativo a cui è stato sottoposto. Attualmente, diventato maggiorenne e soggiornante in Italia da 4 anni, è assunto regolarmente presso la ditta che gestisce le serre del Forte Rossarol. Oltre al lavoro giornaliero, ha deciso di continuare gli studi, iscrivendosi, a seguito del conseguimento del diploma di terza media, presso l'istituto di ragioneria di Venezia.

“Sono molto contento della mia vita qui... nella sfortuna del viaggio ho comunque avuto molta fortuna all'arrivo in Italia. Qui sto bene, è per quello che anche se non sapevo dove andare ho deciso di rimanere qui”.

“Cosa voglio per il futuro? Vorrei finire gli studi, mi piace tanto studiare... e poi dopo il diploma di ragioneria spero di studiare ancora, vorrei andare all'università come fai tu! A me piace economia però, si andare all'università di economia, mi piace tanto studiare la matematica”.

“Non so se rimarrò qui, io ho un fratello a Londra, vorrei tanto andare lì... sono sette anni che non lo vedo... lui è sposato, con bambini, due maschi! Forse magari potrei studiare economia lì a Londra...”.

Dal racconto emerge come sia difficile decidere di partire, quali rischi si corrono mettendosi in viaggio e quanto lungo sia il percorso prima di

riuscire a stabilirsi in un territorio nuovo. Emerge però anche quanto sia gratificante sentirsi aiutati e protetti in una comunità che “ha a cuore” (“I Care”) il benessere di ogni minore straniero che risiede lì. I sostegni a favore dell’integrazione e del miglioramento della condizione di vita che vengono forniti nelle strutture di Tessera, sono un valido aiuto per tutti quei minori stranieri che giungono da Paesi lontani e che non hanno più supporti e certezze. Benché l’integrazione avvenga a seguito di anni di permanenza, risulta essere un gran traguardo, a testimonianza dell’importanza del ruolo che le comunità di accoglienza hanno nei confronti di chi ne viene ospitato.

Osservazioni conclusive.

16. Le esperienze viste nelle comunità di Tessera hanno concretizzato la situazione vissuta dai minori stranieri che si trovano ad emigrare. Il desiderio di sperimentare un nuovo modo di vivere, uno stile intravisto sin dall’infanzia attraverso le immagini televisive e mediatiche a cui si associano le parole e i racconti di chi ha già percorso lo stesso viaggio. Le rotte che utilizzano per raggiungere l’Europa e l’Italia, come si è visto, sono molteplici a causa di processi di specializzazione, diversificazione e segmentazione dei servizi di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare che vengono rintracciati nell’analisi dell’evoluzione del mercato dell’ingresso illegale. Generalmente ci si affida a trafficanti specializzati che guadagnano sul trasporto di queste persone solitamente ignare di quello a cui vanno incontro. Quello che vivono durante il viaggio è caratterizzato da situazioni destabilizzanti, difficili e caratterizzate dall’incertezza e dalla paura. La fine del viaggio, quale obiettivo prefissato, crea un senso di sollievo nei minori stranieri, benché non sia in realtà la conclusione del percorso migratorio ed il raggiungimento della tanto desiderata libertà.

La condizione di forte vulnerabilità ed instabilità vissuta dai minori non accompagnati rappresenta un problema complesso, di grande impatto

sociale, un nesso inestricabile di sfide operative, sociali ed umanitarie²⁸⁰. Per quanto riguarda il profilo operativo, ogni minore straniero non accompagnato o richiedente asilo dovrebbe essere segnalato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per poi essere collocato in luogo sicuro (quale appunto una comunità) o affidato ad una famiglia, con l'apertura in ogni caso di una tutela a seguito della segnalazione al giudice tutelare. Sotto il profilo sociale, la permanenza in Italia dei minori stranieri risulta molto complessa, essendo caratterizzata da sue fattori: da una parte vivono in condizioni di irregolarità e clandestinità e, date le prospettive di inserimento ridotte e ciò può sollecitare comportamenti devianti; dall'altra subiscono di riflesso la connotazione negativa che spetta agli immigrati, ossia quella di criminali e di persone pericolose, per il fatto di essere stranieri. L'esperienza vissuta nelle comunità di Tesserà ha messo in luce quanto sia invece importante rivedere la figura del minore straniero, sia sotto il profilo operativo sia sotto quello sociale. Le comunità presenti al forte danno maggior rilievo al fatto che le persone ospitate sono minori e per questo detentori di diritti universalmente riconosciuti. Il primo diritto che si cerca di far rispettare è quello riguardante alla dignità della vita, fornendo ad ogni ragazzo ospitato un letto e dei pasti caldi. Vengono poi tutelati i diritti dell'infanzia, prevedendo dei tutori per minorenni, i corsi di scolarizzazione, le attività ludiche e percorsi educativi di vario genere. Per quanto riguarda invece l'aspetto psicologico, già per il fatto di essere minori, sono soggetti vulnerabili. A tale situazione si deve aggiungere il fatto che sono stranieri e quindi soggetti senza dei veri diritti in Italia e per questo molto deboli. Inoltre si deve considerare che sono soli, non accompagnati e per questo indifesi. Elemento che aggrava questa situazione è infine il viaggio che compiono, lasciando i propri familiari e percorrendo tragitti che, come si è visto, sono difficili, lunghi e incerti. Per far fronte a questo disagio, le comunità si attuano fornendo degli assistenti

²⁸⁰ Approfondimenti in Monia Giovannetti, *Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Rivista Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 2/2008. Pag. 46 e successive.

sociali, dei medici e degli psicologi che, tramite l'aiuto di mediatori, sostengono i minori ospitati dialogando e dando conforto.

Si può quindi dedurre che le comunità di Tesserà in un certo modo soccombono alle incertezze e alle lacune lasciate dalla normativa nazionale in materia di immigrazione, sulla base di una tutela dei diritti del minore e tramite forme solidaristiche a sostegno dell'essere umano.

CONCLUSIONI

1. La copiosa normativa nazionale e comunitaria in materia di immigrazione prodotta nell'ultimo ventennio non hanno portato, fino ad ora, ad una disciplina uniforme, ma, anzi, ne hanno per certi versi aumentato l'incertezza normativa e la difficoltà nella gestione e nella scelta della prassi da adottare. Questo complesso di norme non è servito a far diminuire i flussi migratori né a dare diritti ai migranti, ma ne ha in realtà fornito l'aumento dell'immigrazione illegale e clandestina.

L'ampio margine di discrezione lasciato agli Stati nel gestire il fenomeno migratorio crea delle vaste differenze normative e comportamentali, a seconda dello Stato in cui l'immigrato si trova. In Italia, come si è visto, la politica migratoria è molto dura e selettiva, limitando ampiamente la possibilità di un ingresso legale e complicando, di fatto, la regolarizzazione e la permanenza nel territorio. L'immigrato è tale solo in quanto lavoratore e, solo in caso di necessità che conducano ad un contratto di lavoro, tale soggetto può ambire all'ottenimento del permesso di soggiorno. È per questo che è difficile determinare delle norme nazionali che disciplinino, di fatto, la condizione dell'immigrato richiedente asilo o minorenne. Ci si deve basare sempre sulle norme in materia di immigrazione, che semplicemente e insufficientemente, ne inseriscono la definizione o ne contengono un riferimento, ma non ne danno una vera e propria disciplina. Inoltre tali disposizioni non sempre garantiscono e tutelano quei diritti internazionalmente riconosciuti e inseriti nell'ordinamento italiano. Benché, infatti, spesso siano richiamati gli articoli di Convenzioni quali quella di Ginevra sui rifugiati o quella relativa ai diritti del fanciullo del 1989, non ne sono però rispecchiati (e rispettati) i contenuti.

È emerso come la politica migratoria italiana, messa in atto da disposizioni quali il Testo Unico, la Legge 189/2002 ed il Pacchetto Sicurezza del 2009,

ha incentivato l'immigrazione di minorenni e di richiedenti asilo. Se da un lato infatti uno straniero adulto può entrare legalmente solo se è in possesso di un adeguato contratto lavorativo e di un alloggio, dall'altra il richiedente asilo ha diritto a fare domanda di protezione indipendentemente dal suo ingresso illegale ed il minore ha diritto al permesso per minore età, convertibile al diciottesimo anno di età se c'è un affidamento o se è residente in Italia da almeno tre anni. Si può dedurre quindi che in un certo senso i minori e i richiedenti asilo hanno possibilità di accesso e di permanenza, proprio per la mancanza di una normativa specifica.

La lacuna normativa sembra venir sopperita dal lavoro del legislatore e dalla prassi di gestione del fenomeno. A favorire tale gestione, nel rispetto della suddetta prassi, si inserisce il lavoro delle comunità, realtà locali nate per ospitare i richiedenti asilo (ricondotte allo Sprar) e i minori stranieri non accompagnati. Dall'analisi condotta nel terzo capitolo emerge che tali comunità aiutano concretamente le persone ospitate e spesso soccombono alla mancanza di disposizioni o di decisioni adeguate. In tali strutture si riesce in qualche modo a preservare il principio della dignità umana, il diritto alla vita e alla salute e la libertà di pensiero, di coscienza e di religione spettanti ad ogni individuo, a tutelare i richiedenti asilo verificando che si attui l'adeguata procedura, e a garantire i diritti dei minori quali quello all'educazione, al tempo libero e alla protezione da ogni tipo di sfruttamento. Ci si deve chiedere però se è il caso di lasciare il compito di gestire i minori stranieri non accompagnati e i richiedenti asilo alle comunità e ai Comuni in cui esse sono situate, o se invece sia il caso di introdurre una legislazione nazionale che, sulla base della normativa internazionale ed europea, riconosca tali categorie di immigrati distinte da quella dell'immigrato economico e promuova la tutela dei diritti a loro garantiti ed internazionalmente riconosciuti.

2. Lo studio condotto ha messo in luce come le fonti internazionali a favore della tutela di ogni individuo in realtà contrastino con le successive fonti comunitarie e nazionali. Tale contrasto deve essere a sua volta messo

in relazione con la frequente e predominante applicazione delle disposizioni nazionali, indipendentemente da un eventuale conflitto normativo con le fonti di rango superiore. Fondamentale a tal proposito risulta essere il ruolo di enti quali la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Commissione Europea che, per mezzo di sentenze, limitano e controllano gli ordinamenti statali. Resta da capire se, a fronte di tali numerose sentenze, non sia il caso di disciplinare in modo più approfondito e sicuro l'autonomia statale magari con l'inserimento di fonti giuridicamente vincolanti e con organi ad hoc che ne verifichino il rispetto e l'ottemperanza dei principi in esse enunciati.

A proposito del lavoro locale svolto dai Comuni e dalle comunità invece, si dovrebbe verificare e garantire una maggiore e più accurata tutela legale (soprattutto nello svolgimento della prassi prevista per la richiesta di asilo), incentivando un rapporto vivo e continuo tra il tutore ed il minore straniero ed un più ampio e facilitato accesso ai servizi a cui si ha diritto (in primis il diritto all'istruzione di base e alle cure mediche).

L'analisi condotta (di certo non completa) potrebbe essere uno spunto da cui partire per uno studio più accurato del fenomeno. Si potrebbe approfondire evidenziando come a seconda della Regione o del Comune italiano, cambiano gli approcci e le modalità nella disciplina della migrazione minore, a seconda di quali e quanti finanziamenti ed investimenti vengono forniti nell'ambito del sociale. Si potrebbe inoltre evidenziare le differenze che intercorrono tra un Paese come l'Italia ed un altro Stato Europeo in cui magari vige una politica meno limitativa e discriminatoria o, viceversa, più selettiva e restrittiva. Benché gli spunti per un'eventuale analisi rimangano molti, lo studio condotto ha cercato di evidenziare, in relazione alla disciplina nazionale, il ruolo designato ad una realtà locale come quella presente a Tesserà, analizzandone criticità e punti di forza.

BIBLIOGRAFIA

LIBRI:

- ANGELO DEL BOCA, *Italiani Brava Gente?* Neri Pozza Editore, Colibrì – Vicenza 2008.
- BARTOLE SERGIO, CONFORTI BENEDETTO, RAIMONDI GUIDO, *Commentario alla Convenzione Europea per la Tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. CEDAM – Padova 2001.
- BASSO PIETRO e PEROCCO FABIO (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. FrancoAngeli – Milano 2008. In particolare:
Basso Pietro e Perocco Fabio, *Gli immigrati in Europa*. Pag. 7 – 54.
Basso Pietro, *Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie*. Pag. 82 – 115.
Il Comitato Immigrati in Italia: documenti. Pag. 406 – 437.
- BENVENUTI MARCO, *Il Diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*. Cedam. Padova – 2007.
- BENVENUTI PAOLO (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*. Il Sirente – Roma 2008. In particolare i seguenti saggi:
Baratta Roberto, *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*. Cap. 2 pag. 7 – 19.
Luigi Ciaurro, *I diritti fondamentali dello straniero*. Cap. 3 pag. 21 – 47.
Artini Paolo, *La Convenzione di Ginevra del 1951 ed il suo ruolo nell'attuale realtà dei flussi migratori*. Cap. 4 pag. 49 – 53.
Palmisano Giuseppe, *Il contrasto al traffico di migranti clandestini dal punto di vista del diritto internazionale*. Cap. 7 pag. 75 – 99.

Caggiano Giandonato, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio Unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia*. Cap. 8 pag. 101 – 145.

Miele Raffaele, *Il quadro della disciplina italiana dell'immigrazione e della condizione dello straniero. L'evoluzione, il diritto vigente e le prospettive di riforma*. Cap. 9 pag. 147 – 165.

Marchesi Antonio, *Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto di asilo. Brevi considerazioni*. Cap. 10 pag. 167 – 175.

Bartolini Giulio, *Osservazioni in margine alla "Direttiva Procedure" 2005/85/CE*. Cap. 11 pag. 177 – 213.

Pirrone Pasquale, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*. Cap. 11 pag. 215 – 224.

- BICHI RITA (a cura di), *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*. FrancoAngeli – Milano 2008. In particolare:
Bichi Rita, *Introduzione: separated children, un fenomeno europeo*. Pag. 9 – 26
Savy Giuliana, *La legislazione*. Pag. 29 – 49
Valtolina Giovanni Giulio, *Minori stranieri non accompagnati: tra bisogni, lusinghe e realtà*. Pag. 65 – 80.
- CAMPUS AURORA (a cura di), *Minori Stranieri soli. Tra politiche di accoglienza e politiche di controllo*. Officina Edizioni – Roma 2004. In particolare:
Campus Aurora, *Uno sguardo alle comunità di accoglienza dell'area milanese*. Pag. 75 – 132
Zevola Mario, *Minori stranieri: quale giustizia*. Pag. 203 - 208
- CASSESE ANTONIO, *I Diritti Umani nel Mondo Contemporaneo*. LaTerza Editori – Roma 2004.
- CASSESE ANTONIO, *I Diritti Umani oggi*. LaTerza Editori – Roma 2010.

- COSTA PAOLO, *Il Diritto di avere Diritti*. Scheiwiller Libri – Milano 2004.
- DE STEFANI PAOLO e ANNALISA BUTTICCI (a cura di), *Migranti Minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*. Cleup – Padova 2005. In particolare:
Butticci Annalisa, *L'emigrazione dei minori non accompagnati: profili sociologici e statistici*. Cap. 1 pag. 17 – 40
De Stefani Paolo, *Un quadro giuridico in movimento*. Cap. 2 pag. 41 – 72.
Butticci Annalisa, De Stefani Paolo, Maria Isabella Robbiani, *Presentazione e analisi delle pratiche di gestione del fenomeno adottate nel Veneto*. Cap. 3 pag. 73 – 143.
- FALCON GIANDOMENICO, *Lineamenti di Diritto Pubblico (decima edizione)*. Cedam – Padova 2006.
- LUZZATTO RICCARDO, FAUSTO POCAR, *Codice di Diritto Internazionale Pubblico (quinta edizione)*. Giappichelli Editore – Roma 2010.
- MAZZESCHI PISILLO RICCARDO, PUSTORINO PIETRO, VIVIANI ALESSANDRA, *Diritti Umani e degli Immigrati. Tutela della Famiglia e dei Minori*. Editoriale Scientifica – Napoli 2010. In particolare:
Griffi Patroni Andrea, *Lineamenti della tutela costituzionale dei minori stranieri*. Parte IV cap. 1 pag. 255 – 270
Lenzerini Federico, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*. Parte IV cap. 2 pag. 271 – 296
Saccucci Andrea, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*. Parte IV cap. 3 pag. 297 – 334
Antonini Elisabetta, *La tutela penale dei minori nel Testo Unico sull'immigrazione*. Parte IV cap. 4 pag. 335 – 342

Venturi Paolo, *La sottrazione internazionale dei minori: spunti di diritto internazionale pubblico e privato*. Parte IV cap. 5 pag. 343 - 367

- MEZZADRA SANDRO, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*. Ombre Corte – Verona 2004.

- PINESCHI LAURA (a cura di), *La Tutela internazionale dei Diritti Umani*. Giuffrè – Milano 2006. In particolare:

Scovazzi Tullio, *Introduzione*. Pag. 1 – 9.

Pineschi Laura, *La Dichiarazione universale dei diritti umani*. Pag. 67 – 77.

Pineschi Laura, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*. Pag. 78 – 111.

Pineschi Laura, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*. Pag. 129 – 146.

Pedrazzi Marco, *La Convenzione europea sui diritti umani e il suo sistema di controllo*. Pag. 281 – 311.

Fornari Matteo, *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*. Pag. 203 – 230.

- RASTELLO LUCA, *La Frontiera Addosso*. LaTerza Editori – Roma 2010.
- RONZITTI NATALINO, *Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*. Giappichelli Editore – Torino 2009.
- SCIUBA ALESSANDRA, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*. Ombre Corte – Verona 2009.
- ZAGATO LAUSO (a cura di), *Introduzione ai Diritti di Cittadinanza (seconda edizione)*. Cafoscarina Editrice – Venezia 2009. In particolare:
Rigo Enrica, *Cittadinanza, trasformazioni e crisi di un concetto*. Pag. 11 – 38.
Fioravanti Cristina, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*. Pag. 39 – 60

Forlati Serena, *La cittadinanza nel diritto internazionale*. Pag. 61 – 78
Nicolin Stefano, *La cittadinanza europea*. Pag. 103 – 114.
Zagato Lauso, *Cittadini a geometria variabile?* Pag. 189 – 226.
Grandi Gaetano Zilio, Foffano Silvia, Marcuzzo Sara, *Lavoro, cittadinanza, immigrati*. Pag. 227 – 256.

- ZAGATO LAUSO (a cura di), *Verso una Disciplina Comune Europea del Diritto d'Asilo*. Cedam – Padova 2006. In particolare:

Pedrazzi Marco, *Il diritto di asilo nell'ordinamento internazionale agli arbori del terzo millennio*.

Pag. 13 – 38.

Leimsidor Bruce, *The Concept of "Safe third Country" in Asylum Legislation, regulation, and practice: political, humanitarian, and practical considerations*. Pag. 39 – 54.

Pinton Simona, *Il diritto di persone sradicate nel diritto internazionale, diritto di ritorno o diritto al ritorno?* Pag. 55 – 98.

Borrelli Silvia, *Allontanamento dello straniero dal territorio e norme internazionali per la tutela dei diritti umani*. Pag. 99 – 124.

Zagato Lauso, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa*. Pag. 133 – 198.

Fioravanti Cristina, *Diniego del riconoscimento dello status di rifugiato e concessione del permesso di soggiorno per la protezione degli individui dal rischio di tortura*. Pag. 233 – 238.

Pizzorno Stefano, *Il diritto d'asilo nella giurisprudenza italiana recente*. Pag. 239 – 250.

Gramola Mariangela, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo e del riconoscimento dello status di rifugiato: il persistente conflitto di competenza tra la giustizia ordinaria e la giustizia amministrativa*. Pag. 251 – 276.

Tomesani Chris, *Verso una più estesa applicazione del diritto di asilo in Italia*. Pag. 277 – 288.

- ZANGHÌ CLAUDIO, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*.

Giappichelli Editore – Roma 2006.

RIVISTE:

- **Gli Stranieri**

Anno 2005:

n. 1: Miazzi Lorenzo, Minore straniero in affidamento parentale di fatto e raggiungimento della maggiore età. Pag. 89 – 92.

n. 2: Sonnino Simonetta e Sonia Masiello, Politiche europee sull'asilo e i rifugiati. Pag. 113 – 134.

n. 3: Tomesani Chris, Gli esiti delle richieste d'asilo a Venezia e in Italia. Numeri, inferenze e ipotesi per una lettura delle decisioni della Commissione. Pag. 299 – 309.

n. 4: Masiello Sonia, I richiedenti asilo in Italia. Uno studio sociologico. Pag. 388 – 405.

n. 6: Sonnino Simonetta e Carciotto Sergio, *Conversioni internazionali. Il quadro della protezione internazionale*. Pag. 533 – 546.

Anno 2006:

n. 1: Ferraiolo Sergio, *Proposta di Decisione del Consiglio che introduce una procedura di informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, COM (2005) 480 Def*. Pag. 100 – 105.

n. 2: Sonnino Simonetta e Carciotto Sergio, *Procedure e criteri per la determinazione dello status di rifugiato. La questione degli agenti di persecuzione non-statali*. Pag. 110 – 126.

n. 4: Sonnino Simonetta e Sergio Carciotto, *Il rapporto tra estradizione e asilo*. Pag. 330 – 341.

Anno 2007:

n. 1: Carciotto Sergio, *Rifugiati e richiedenti asilo: un quadro statistico della situazione relativa alle presenze in otto Stati Europei e nei due Stati del Nord America*. Pag. 89 – 105.

n. 2: Leo Roberto, *Richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato politico presentata dal cittadino straniero trattenuto al CPT e condannato per uno dei*

reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2 del c.p.p. Problematiche. Pag. 143 – 145.

n. 4: Pennetta Carla, *Se il beneficio economico dell'indennità di frequenza spetta al minore cittadino straniero privo di carta di soggiorno.* Pag. 352 – 356.

Mondino Silvia, *I recenti interventi legislativi a tutela dei minori stranieri non accompagnati: verso un pieno riconoscimento di diritti finora solo enunciati.* Pag. 441 – 446.

Anno 2008:

n. 1: Ammendola Carmelita Fortunata, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del ministero dell'interno: attuale disciplina e prospettive evolutive.* Pag. 1 -19.

n. 2: Boca Caterina, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale.* Pag. 109 – 115.

n. 6: Boca Caterina, *I correttivi al Decreto Legislativo n. 25 del 2008, in materia di protezione internazionale: analisi e valutazione alla luce delle direttive europee.* Pag. 595 – 599.

Anno 2009:

n. 2: Boca Caterina, *La procedura di riconoscimento della protezione internazionale alla luce della sentenza della Corte di Giustizia Europea del febbraio 2009 e gli orientamenti di massima delle Commissioni territoriali italiane.* Pag. 109 – 112.

Anno 2010:

Picardi Antonietta, *Perché il reato di ingresso clandestino non si applica al minore di età.* Pag. 189 – 193.

Anno 2011:

n. 1: Nascimbene Bruno, *La Direttiva Rimpatri e le conseguenze della sentenza della Corte di Giustizia (El Dridi) nel nostro ordinamento.* Pag. 7 – 15,

Italiano Ilenia, *La protezione dei diritti dei richiedenti asilo nella CEDU e nell'Unione Europea non è necessariamente equivalente.* Pag. 117 – 123.

Giustiniani Flavia Zorzi, *Verso una politica comune europea di asilo.* Pag. 167 – 178.

- **Diritto, Cittadinanza, Immigrazione**

Anno 2005:

n. 1: Morandi Noris, *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*. Pag. 51 – 69.

Miazzi Lorenzo, *Minore straniero in affidamento parentale di fatto e raggiungimento della maggiore età*. Pag. 89 – 104.

n. 2: Consoli Daniela e Schiavone Gianfranco, *Analisi della procedura semplificata, della procedura ordinaria e delle collegate misure di trattenimento dei richiedenti asilo*. pag. 13 – 27.

n. 4: Vitale Gianluca, *La nuova procedura di ricongiungimento dello status di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale*. Pag. 47 – 65.

Anno 2006:

n. 4: Olivetti Lara, *La Corte di cassazione e i minori stranieri: nuove aperture e consolidate resistenze*. Pag. 77 – 81.

Anno 2007:

n. 1: Malena Micaela, *Accertamento della minore età e diritto all'unità familiare*. Pag. 62 – 79.

Anno 2008:

n. 1: Bonetti Paolo, *Il diritto di asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*. Pag. 13 – 53.

n. 2: Giovannetti Maria, *Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*. Pag. 46 – 65.

n. 3: Consoli Daniela e Schiavone Gianfranco, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo?* pag. 88 – 119.

Anno 2009:

n. 1: Acierno Maria, *Il riconoscimento dello status di rifugiato politico: il procedimento e l'onere della prova al vaglio delle Sezioni Unite della Cassazione*. Pag. 79 – 88.

n. 2: Miazzi Lorenzo, *I minori stranieri accolti temporaneamente nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza*. Pag. 69 – 77.

n. 4: Miazzi Lorenzo e Perin Giulia, *legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*. Pag. 178 – 209.

n. 5: Boca Caterina, *la competenza a decidere sul rifiuto della protezione umanitaria alla luce dell'ordinanza n. 19393/09 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*. Pag. 325 – 330.

Anno 2010:

n. 1: Brunelli Giuditta, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*. Pag. 58 – 77.

Anno 2011:

n. 1: Staiano Fulvia, *Diritto dei minori rom all'istruzione in condizioni di non discriminazione: il caso Orsus e altri c. Croazia*. Pag. 93 – 103.

Acierno Maria, *Misure di protezione internazionale, permessi umanitari ed unicità della giurisdizione del giudice ordinario nella più recente giurisprudenza di legittimità*. Pag. 99 – 108.

n. 2: Favilli Chiara, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione*. Pag. 13 – 35.

Benvenuti Marco, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*. Pag. 36 – 58.

• **Diritti Umani e Diritto Internazionale**

Anno 2011:

Volume 5 n. 2: Pace Marianna, *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia di asilo*. pag. 343 – 429.

Volume 5 n. 3: Giustiniani Flavia Zorzi, *Corte costituzionale italiana ed inviolabilità del diritto all'alloggio dello straniero irregolare*. Pag. 629 – 652.

SITI INTERNET:

- www.meltingpot.it
- www.asgi.it

- www.minori.it
- www.altrodiritto.unifi.it
- http://europa.eu/legislation_summaries/
- www.immigrazione.biz
- www.altalex.com
- www.overlex.com
- www.unhcr.com
- www.cestim.it