

Crescere i figli degli altri

9 novembre 2011, Incontro di formazione

FormAzione

Joseph Moyersoem, esperto di programmi di cooperazione allo sviluppo in materia di giustizia minorile, giudice onorario presso il TM di Milano e presidente dell'Associazione Internazionale dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMJF)

PARTE SECONDA

**I Gli aspetti fenomenologici dei
minori stranieri non accompagnati
(MSNA)**

**II La condizione giuridica dei
MSNA, l'evoluzione
giurisprudenziale e le modifiche
introdotte dalla L. 94/2009.
Possibili rimedi giurisdizionali.**

I Gli aspetti fenomenologici dei MSNA

Origini ed entità del fenomeno in Europa

XIX – XX secolo invio di bambini all'estero

Fino agli anni '80 MNA richiedenti asilo

2002 **30.000** MNA in 10 Paesi dell'UE

(dato reperito dai Ministeri competenti)

2000-2002 **100.000** in tutta Europa

(stima di Save the Children)

Chi sono i MNA

- Due grandi tipologie di fattori causali:
- 1. Fattori di spinta;
- 2. Fattori di attrazione;

Chi sono i MNA

- **1. Fattori di spinta**
 - Fattore economico
 - Conflitti e guerre
 - Carezza o assenza totale di un sistema scolastico o formativo
 - Desiderio di sperimentare nuovi stili di vita
 - Cultura e tradizioni sociali

Chi sono i MNA

- **2. Fattori di attrazione**

- Domanda di prostituzione
- Domanda di lavoro occasionale nel settore informale o regolare
- Possibilità di accedere a risorse pubbliche si assistenza
- Reti familiari e comunitarie degli immigrati in Italia
- Utilizzo di minori nei circuiti illegali

Chi sono i MNA

E' possibile individuare almeno **SEI differenti STORIE** di minori stranieri non accompagnati:

1. minori che hanno un chiaro **progetto migratorio**;
2. ragazzi **di strada**;
3. minori **richiedenti asilo**;
4. minori **autori di reati**;
5. minori migranti di **seconda generazione** o minori **vogliono ricongiungersi con i propri genitori**;
6. minori **vittime di tratta** e/o ridotti in condizione di **schiavitù o in servitù ai fini dello sfruttamento sessuale o nel lavoro**.

Chi sono i MNA

- 1. minori che hanno un chiaro **progetto migratorio**
 - Concordato con la propria famiglia;
 - Finalizzato ad apprendere un mestiere e a reperire un lavoro remunerato;
 - Utilità del passaggio in comunità per facilitare la conclusione di un percorso scolastico e avviare un percorso formativo;
 - Presenza in Italia spesso non dichiarata dai minori di componenti della propria famiglia;

Chi sono i MNA

- 2. ragazzi di strada
 - ▣ Maggiori risorse di sopravvivenza;
 - ▣ Esperienza di strada pregressa;
 - ▣ Totale assenza di legami familiari;
 - ▣ Frequente uso di sostanze alcoliche e/o stupefacenti;

Chi sono i MNA

- 3. minori **richiedenti asilo**
 - ▣ Provenienza da Paesi in situazioni di conflitto;
 - ▣ Fuga all'estero come unica possibilità di sopravvivenza;
 - ▣ Difficoltà di accesso alla procedura di asilo politico;
 - ▣ Scarsa conoscenza della possibilità di accedere all'asilo al loro arrivo in Italia;

Chi sono i MNA

- **4. minori autori di reati**
 - ▣ Pregresso di sofferenze e/o di trasgressioni;
 - ▣ Flagranza di reato;
 - ▣ Criminalità organizzata;
 - ▣ Tipologie specifiche di reati;

Chi sono i MNA

- 5. minori migranti di **seconda generazione** o minori **vogliono ricongiungersi con i propri genitori**
 - Genitori già emigrati in Italia;
 - Affidati a parenti o altri adulti della propria comunità di origine;
 - Speranza di migliorare le proprie condizioni di vita;
 - Ricongiungimento di fatto;

Chi sono i MNA

- 6. minori **vittime di tratta** e/o ridotti in condizione di schiavitù o in servitù ai fini dello sfruttamento sessuale o nel **lavoro**
 - ❖ Maggioranza di sesso femminile rispetto alla prostituzione, maschile rispetto allo sfruttamento nel lavoro;
 - ❖ Coinvolgimento nei Paesi di origine;
 - ❖ Difficoltà e paura di denunciare i propri sfruttatori;
 - ❖ Interventi diversificati a tutela;

Cosa accade ai MNA una volta in Italia

- Clandestinità;
- Disillusione e isolamento;
- Difficoltà legate allo shock culturale e alle condizioni di vita;

- Gruppo dei pari;
- Esperienza del penale;
- Integrazione;

La protezione dei MNA

- Protezione fisica, psicologica e legale;
- Azioni di assistenza nel breve, medio e lungo periodo;
- Processo su 2 dimensioni principali: la dimensione valutativa e la dimensione organizzativa;

La protezione dei MNA

- La dimensione **valutativa**:
 - ❏ Lo stato psicofisico del minore;
 - ❏ La sussistenza di rischi specifici per la sua sicurezza personale;
 - ❏ La storia dell'arrivo in Italia;
 - ❏ Le motivazioni che lo hanno spinto a lasciare il suo Paese;
 - ❏ Quale era il suo progetto migratorio;
 - ❏ Se ci sono altri tentativi di entrata in Italia oppure in altri Paesi UE;
 - ❏ L'esistenza o meno di una rete informale di riferimento;
 - ❏ La sua storia familiare;
 - ❏ Quanto ha pensato alla possibilità circa l'esistenza di altre alternative nel suo Paese;

La protezione dei MNA

- La dimensione **organizzativa**:
 - I servizi sociali territoriali e del Ministero della Giustizia;
 - Il Comitato minori stranieri;
 - Le Comunità di pronta accoglienza;
 - La Questura;
 - La Procura e il Tribunale per i minorenni;
 - La Procura ordinaria;
 - Il Servizio Sociale Internazionale e altre organizzazioni non governative che operano nei Paesi di origine dei minori;

La protezione dei MNA

- Protezione primaria, secondaria e terziaria (Maslow, 1994):
 - Bisogni fisiologici;
 - Bisogni di sicurezza;
 - Bisogni di appartenenza;
 - Bisogni di stima;
 - Bisogni di auto realizzazione;

Quanti sono i MNA in Italia

Dal 1 luglio **2000** al 15 giugno **2002** sono state inoltrate al Comitato minori stranieri **18.215 segnalazioni**.

Dall'inizio della rilevazione dei dati nel 2000 al giugno 2002, si è passati **da 5.413 a 8.250** segnalazioni l'anno.

Nel periodo luglio **2002**-luglio **2003** le segnalazioni totali sono diminuiti a **7040**, al 30 settembre 2009 a **6.587(*)**.

Circa il **90%** dei minori segnalati è di sesso **maschile**. 4559 (69%) minori segnalati negli anni precedenti sono diventati **maggioirenni nel 2009**.

Che età hanno i MNA

- - 0-6 anni, l'1,26%
- - 7-14 anni, 19,19%
- - 15 anni, 14,25%
- - 16 anni, 28,88%
- - 17 anni, 36,43%

Fattispecie di reato commesse dai MNA

- **Furti**, in particolare in appartamento, scippi e borseggi (romeni e rom)
- **Spaccio** di sostanze stupefacenti (magrebini)
- **Sfruttamento** dell'elemosina e della prostituzione (albanesi e romeni)

Da dove vengono i MNA

(*) Nel 2006 la **Romania** era il primo paese di provenienza dei minori non accompagnati (**37,6%**). Seguivano il **Marocco** (**20,5%**) e l'**Albania** (**15,9%**).

Nel 2009 troviamo il **Marocco** (**15%**), l'**Egitto** (**14%**), l'**Albania** e l'**Afghanistan** (**11%**).

La **Lombardia** rimane la Regione con più presenze (**1.461, 23%**), seguita da **Lazio** (**1.061, 16,7%**), Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Toscana ed Emilia Romagna (tutte con quasi 600 segnalazioni, **6,4%**).

Da dove vengono i MNA

- **Il caso dei minori rumeni (*):**
 - - La facilità di passaggio delle frontiere;
 - - I profondi cambiamenti sociali;
 - - Le scelte politiche nazionali;
 - - La casistica in campo penale;

Minori neo-comunitari

- Competenza del Tribunale per i Minorenni
- Dichiarazione dello stato di abbandono e avviamento delle indagini in Italia e/o all'estero tramite i Consolati
- Il minore potrebbe essere rimpatriato?

INTEGRAZIONE O RIMPATRIO

- ⊕ Chi valuta?
- ⊕ Come valuta?
- ⊕ Il minore viene ascoltato?
- ⊕ La volontà del minore viene considerata?

PERCORSI DI INTEGRAZIONE

- Segnalazione del MNA
- Collocamento in una Comunità di prima accoglienza
- Inserimento in altra struttura comunitaria e avviamento di un progetto calibrato sulle capacità e desideri del MNA e sulle possibilità del territorio
- Minori autori di reato
- Progetto di messa alla prova

PERCORSI DI INTEGRAZIONE

Comunità di accoglienza con un ruolo di primo piano dell'ente locale e l'attivazione di una rete formale che coinvolge i molteplici attori impegnati a favore dei minori

Modello di intervento integrato tra le varie istituzioni competenti ma **non contenitivo**

Sperimentare altri modelli di intervento

Famiglie di accoglienza omoculturali, ossia appartenenti allo stesso gruppo etnico del minore (Parma)

Cooperazione internazionale e rapporti coi i Paesi di origine (accordi bilaterali, es. Francia-Romania)

QUALE INTEGRAZIONE

Caratteristiche

- ⊕ Multidisciplinarietà
- ⊕ Multidimensionalità
- ⊕ Integrità
- ⊕ Dinamicità
- ⊕ Intenzionalità

QUALE INTEGRAZIONE

Questioni cruciali

- ⊕ Investimento/disinvestimento (Fondo)
- ⊕ Chiarezza in merito al futuro
- ⊕ Chiarezza sui ruoli delle varie istituzioni
- ⊕ Lavoro di e in rete delle istituzioni
- ⊕ Possibilità di svolgere attività lavorativa
- ⊕ Al compimento dei 18 anni?

**II La condizione giuridica dei
MSNA, l'evoluzione
giurisprudenziale e le modifiche
introdotte dalla L. 94/2009.
Possibili rimedi giurisdizionali.**

La normativa internazionale

- Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo New York 1989, ratificata in Italia con Legge 176/91
- Convenzioni dell'Aja 1980, Convenzione di Lussemburgo 1980, Convenzione dell'Aja 1961, Convenzione dell'Aja 1980, ratificate con Legge 64/94 su affidamento, protezione e rimpatrio dei minori
- Convenzione di Strasburgo sull'Esercizio dei Diritti dei Fanciulli 1996, ratificata con Legge 77/03

Alcuni atti internazionali non vincolanti

- Risoluzione 97/420/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997
- Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti del fanciullo del 31 gennaio 2003
- Risoluzione 2001/2014 (INI) del Parlamento europeo del 15 gennaio 2003

La normativa nazionale

- Artt. 2, 3, 29, 30, 31, 37 Costituzione
- Artt. 343 e ss e 403 c.c. La tutela dei Minori
- Artt. 2, 4, 9, 33 e 37 bis L 184/83 Adozione e Affidamento dei Minori
- Artt. 6, 19 c.2, 31, 32 c. 1 e 1 bis, 33 T.U. DLgs 286/98 e successive modifiche (Testo Unico Immigrazione)
- Artt. 11 e 28 Dpr. 394/98 e successive modifiche (Regolamento di Attuazione del T.U.)
- DPCM 535/99 Sul Comitato Minori Stranieri
- Art. 25 L 189/2002 Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo
- Artt. art. 1 c. 22 lett. g, lett. v, 10-bis L 94/2009 Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

LE NORME:

Normativa nazionale di carattere secondario (fino al 2002)

- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno del 26 aprile 1999**
- ✚ **DPCM 535/99**
- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1999**
- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno del 16 marzo 2000**
- ✚ **Osservazioni del Presidente del CMS approvate nella riunione del 2 maggio 2000**
- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno del 31 novembre 2000**
- ✚ **Linee guida del CMS deliberate nella riunione dell'11 gennaio 2001**
- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001**
- ✚ **Circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001**
- ✚ **Nota del Comitato del 14 ottobre 2002**

**DEFINIZIONE DI MINORE STRANIERO
NON ACCOMPAGNATO**

***MINORE STRANIERO O
STRANIERO MINORENNE ?***

Definizione di minore straniero non accompagnato (MNA)

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 italiano (art. 1 comma 2 Decreto Presidente Consiglio Ministri 535/99)

Definizione di minore straniero non accompagnato (MNA)

Cittadini di Paesi terzi (rispetto all'UE) di età **inferiore ai 18 anni** che giungono - o restano successivamente al loro ingresso - 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 (Art.1 c. 1 e 2 Risoluzione Consiglio dell'UE del 26 giugno 1997)

Definizione di minore straniero "non accompagnato" o "separato" (ICRC)

- I minori **separati da entrambi i genitori o da coloro** che sono propriamente **tenuti alla loro cura**, ma non necessariamente da altri parenti: possono essere dunque minori **accompagnati da altri membri adulti** della famiglia. **Non accompagnati** in senso stretto sono da considerarsi i minori **separati da entrambi i genitori e privi di cura** da parte di qualsiasi adulto che vi sia tenuto secondo la legge o la consuetudine.

Principio di non discriminazione

Art.2 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo:

*“1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, **senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione** di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, **dalla loro origine nazionale, etnica o sociale**, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.”*

Art. 403 c.c. Intervento Pubblica Autorità

In caso di necessità, il minore è collocato in modo immediato e transitorio in luogo sicuro

L'istituto della tutela (c.c.)

NORME. Art. 343 e ss. c.c. e alcune disposizioni della L. 184/83;

QUANDO. Entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori;

GIUDICE COMPETENTE. Giudice Tutelare presso il Tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore;

ASCOLTO. Il minore che ha raggiunto i 16 anni di età DEVE essere sentito;

L'istituto della tutela (c.c.)

CHI NOMINA. Il Giudice Tutelare nomina tutore la persona designata dal genitore o tra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore (persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta); L'istituto di pubblica assistenza esercita i poteri tutelari sul minore ricoverato o assistito (il legale rappresentante esercita i poteri tutelari);

FUNZIONI. Il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni;

L'istituto della tutela (c.c.) per i MNA

1 orientamento. La tutela deve essere sempre aperta poiché tra le cause di impossibilità ad esercitare la potestà genitoriale può essere ricompresa anche la stabile lontananza;

2 orientamento. la stabile lontananza dei genitori non comporta necessariamente l'impossibilità di esercitare la potestà e quindi non andrà sempre aperta la tutela;

La Legge 184/83 "Diritto del minore ad una famiglia" (ex L 149/01)

Dell'affidamento dei minori;

Dell'adozione dei minori;

La Legge 184/83 "Diritto del minore ad una famiglia" (ex L 149/01)

Dell'affidamento dei minori (competenza):

Servizi sociali (consenso dei genitori)

Tribunale per i minorenni (se consenso manca)

La Legge 184/83 (ex L 149/01)

Dell'affidamento dei minori (a chi):

Famiglia affidataria

Comunità di tipo familiare

Istituto di assistenza pubblico o privato

La Legge 184/83 (ex L 149/01)

Dell'affidamento dei minori stranieri:

Art. 37 L 184/83: al minore straniero in stato di abbandono si applica la legge italiana in materia di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza;

Competenza, 2 orientamenti: Tribunali per i Minorenni o Comitato Minori Stranieri;

Testo Unico Immigrazione

Divieto di espulsione

Art. 19, comma 1:

Divieti di espulsione e di respingimento: 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 rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

Art. 19, comma 2 lett. a:

Divieto di espulsione: **degli stranieri minori di anni diciotto**, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. (salvo altresì ipotesi ex art.13 c.1)

Testo Unico Immigrazione

Permessi di soggiorno

- Per motivi di minore età, artt. 19, comma 2 lett. a) T.U. e art. 28 comma 1, lett. a) Dpr. 394/98
- Per affidamento, art. 31, comma 1
- Per integrazione sociale e civile del minore, art. 32, comma 1 *bis* e artt. 11, comma 1, lett. *sexies* e art. 28 comma 1, lett. a *bis*

Altre ipotesi, tra cui:

- Per motivi umanitari art. 18
- Per asilo politico (rifugiati politici) e attesa asilo politico
- Per protezione sussidiaria Dlgs. 251/07

Testo Unico Immigrazione

Conversione del permesso al raggiungimento della maggiore età (ex ante introduzione L 94/2009)

- **Art. 32, comma 1:** i neo-maggiorenni con un permesso di soggiorno per minore età o affidamento o altrimenti destinatari di un provvedimento art. 403 c.c.
- **Art. 32, comma 1 *bis*** (introdotto dalla c.d. Bossi-Fini): i neo-maggiorenni con un permesso soggiorno per integrazione sociale e civile del minore

Giusta interpretazione:

Sentenza della Corte Costituzionale n.198/03

Sentenze del Consiglio di Stato n. 1681/05 e n. 564/07

Testo Unico Immigrazione

Il rimpatrio Assistito

Art. 33 T.U. Il Comitato Per i Minori Stranieri:

- **La nomina:** a cura del Governo
- **La composizione:** Governativa + 2 rappresentanti Anci e un rappresentante Organizzazioni di settore
- **I compiti:** Tutela (comma 2 che rimanda a un DPR) e rimpatrio (comma 2 *Bis*)
- **Il richiamo alla Convenzione Onu**
- **DPCM 535/99:** I compiti del Comitato

Testo Unico Immigrazione

Il rimpatrio Assistito

La sospetta illegittimità costituzionale:

- Violazione dell'art. 13 Cost. sulla riserva all'autorità giurisdizionale dei provvedimenti limitativi della libertà personale
- Violazione dell'art. 10, comma 2 Cost. sulla riserva di legge in tema di condizione giuridica dello straniero (DPCM 535/99)
- Violazione dell'art. 3 della Convenzione ONU (autorità amministrativa e principi di buona amministrazione)

La mancata definizione dei criteri

Testo Unico Immigrazione

L'impatto dell'ultima riforma

L 94/2009 Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

Criticità

- 1. La violazione del diritto all'identità (art. 1 c. 22 lett. g) modifica art. 6 c.2 TU Immigrazione). La soluzione fornita dall'interpretazione della Circolare n. 9 del 7 agosto 2009 del Ministero dell'Interno.
- 2. La restrizione della concessione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età alla sola presenza dei 3 anni in Italia e 2 anni di progetti di integrazione (art. 1 c. 22 lett. v) modifica art. 32 TU Immigrazione). La soluzione fornita dal cosiddetto "prosieguo amministrativo", ossia dal provvedimento del tribunale per i minorenni di affidamento ai servizi ex. artt. 29 R.D.L.vo 1404/1934 e 23 L 39/1975.
- 3. Contestabilità o meno della contravvenzione di immigrazione clandestina (art. 10-bis) ai soggetti di minore età. Le questioni di legittimità costituzionale poste da tale norma sotto più profili.

LE NORME: DOVE?

- www.savethechildren.it
- www.stranieriinitalia.it
- www.minoriefamiglia.it
- www.asgi.it

Documentario*, docu-fiction e fiction*** di interesse**

****Cose di questo mondo, regia di Michael Winterbottom, durata 90', 2002**

***Il mondo addosso, durata 90', regia di Costanza Quatriglio, 2006**

*****Welcome, durata 115', regia di Philippe Lioret, 2009**

**“L’integrazione può sempre avvenire
... purché si dia loro la possibilità di
diventare cittadini...”**

**Kymlicka, in M. Ambrosini, S. Molina, *“Seconde
generazioni”*, Ed. Fondazione Giovanni Agnelli**

GRAZIE PER L’ATTENZIONE