

I NUMERI *pensati* - Minori stranieri e Giustizia Minorile in Italia

a cura di Isabella Mastropasqua, Tiziana Pagliaroli, Maria Stefania Totaro

Hanno collaborato alla realizzazione del presente volume:

Ufficio I del Capo del Dipartimento
diretto da Concetto Zanghi

Ufficio IV del capo del Dipartimento
diretto da Isabella Mastropasqua

Area statistica

Area Studi, Ricerche, Attività
Internazionali
Centro Europeo di Studi Nisida

Maria Stefania Totaro (Responsabile)
con il contributo dello staff statistico:
Viviana Condò
Giuseppe Fanelli
Emilia Iorio
Monica Nolfo

Tiziana Pagliaroli
con il contributo di Elisabetta Colla

Si ringraziano l'Istituto Psicoanalitico per la Ricerca Sociale (I.P.R.S.), tutte le Istituzioni e gli Enti citati nel volume che hanno pubblicato i loro contributi sul *web* consentendo la connessione delle informazioni e delle conoscenze sull'argomento.

Premessa

Lo spazio della ricerca è lo spazio necessario a produrre conoscenza, lo spazio che consente quel processo dinamico tra individui ed organizzazioni, che aiuta il governo delle pratiche e contemporaneamente si fa approccio culturale per scoprire il senso ed assegnare valore alle narrazioni quotidiane che si generano all'interno della vita dei nostri servizi.

Da questa prospettiva scaturisce questa pubblicazione dedicata ai ragazzi stranieri che incontrano il sistema della Giustizia minorile. Si tratta di un lavoro di riflessioni integrate che legano la dimensione statistica alla dimensione interpretativa del fenomeno, utilizzando le fonti di conoscenza disponibili.

Rispetto alla molteplicità delle sfaccettature che il fenomeno presenta, siamo consapevoli di non averlo trattato in modo adeguato ed esauriente, sicuramente però questo lavoro, rispetto all'ambito di osservazione specificatamente definito dai ragazzi stranieri che incontrano il sistema penale minorile, esprime un pensiero che, svincolato da percezioni collettive, spesso mediaticamente enfatizzate o addirittura costruite, tenta attraverso il supporto dei dati e il contributo degli operatori di delineare i contorni di uno dei più complessi ed emergenti fenomeni sociali. Un fenomeno che ormai da anni attraversa la Giustizia minorile ed interessa prioritariamente gli ambiti di azione del Dipartimento e dei suoi Servizi, i quali puntano oggi a disegnare strategie trattamentali mirate, individualizzate e soprattutto monitorate. Naturalmente questa ricerca e questo studio non potevano prescindere dai dati statistici disponibili sul fenomeno, che come ogni complesso fenomeno umano e sociale, per la sua conoscenza, impone l'analisi quantitativa delle variabili che lo

descrivono. Ma l'analisi quantitativa però, per quanto accurata, completa e sofisticata, anche in termini di trend e dipendenze tra variabili, non fornirà mai un quadro completo della situazione. E' essenziale, perciò individuare le variabili qualitative, che non possono essere espresse statisticamente, ma sono prese in considerazione, in funzione del grado di conoscenza del fenomeno e della ragionata intuizione e approfondite competenze di chi quel fenomeno indaga.

In questo studio dati quantitativi, di origine statistica e dati qualitativi sono stati utilizzati in maniera sinergica per giungere a conclusioni attendibili ed affidabili.

E' pertanto con orgoglio e soddisfazione che il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha ritenuto di pubblicare questo lavoro nella certezza che potrà essere utile a chi sul tema dei ragazzi immigrati vuole saperne di più.

Carmela Cavallo
Capo del Dipartimento Giustizia Minorile

Introduzione

Minori stranieri, non accompagnati, minori stranieri di prima e di seconda generazione, accomunati dall'incontro con il sistema penale minorile, ma diversi nelle storie, nella cultura, nel progetto migratorio, ragazzi che richiedono "pensieri" capaci di riconoscerne l'unicità e di garantire prospettive di futuro.

Pensieri che, a partire dalla dimensione quantitativa, provano ad inserirla in un circuito di analisi qualitativa, pensieri che, lungi dall'aver la pretesa di essere esaustivi, vogliono riconnettersi ad altri pensieri e riflessioni su una realtà complessa quale quella della giustizia minorile. Rispetto alla molteplicità delle esperienze dei ragazzi stranieri che incontrano il sistema penale abbiamo individuato alcuni apici di lettura da cui far partire la nostra osservazione:

- le riflessioni teoriche sulla genesi della criminalità rispetto alle dinamiche migratorie;
- i servizi della Giustizia Minorile;
- le figure articolate delle sperimentazioni e dei progetti d'intervento;
- le storie dei ragazzi attraverso un racconto esemplare.

Tutto ciò per tenere insieme il dinamismo e la complessità del fenomeno e le modalità con cui si manifesta. Dentro queste dimensioni abbiamo provato altresì a tener conto di quel surplus di complessità, costituito da:

- le norme che lo disciplinano;
- la diversificazione delle fonti di dati e la difficoltà nel reperimento e comparabilità degli stessi;
- l'eterogeneità delle problematiche;

- le differenti istituzioni che se ne occupano;
- gli attori sociali implicati;
- la necessità, per produrre azioni concrete, di tenere assieme norme, istituzioni, attori sociali, comunità.

La percezione avvertita nel costruire le nostre riflessioni è stata quella dell'aprire spazi di conversazioni tra finestre diverse, senza poterne mai chiuderne una.

I ragazzi stranieri, che entrano nel circuito penale e, per certi aspetti ne rappresentano una presenza significativa, costituiscono una provocazione, ossia una realtà capace di pro – evocare, chiamare, richiedere riflessioni e conseguenti azioni.

Abbiamo provato a guardare, a interpretare e a riconoscere questa presenza provocante per riflettere anche sulla nostra capacità di rispondere, di adeguare le risposte guardando ai bisogni spesso espressi e talvolta no. La capacità di autoriflessione, autovalutazione e autoridefinizione dei processi di costruzione della risposta e dell'aiuto necessita di quella riflessività in corso d'opera, che non si accontenta dell'ovvietà e della conoscenza statica e che consente di avvicinarsi alla mutevolezza degli adolescenti, da qualsiasi paese provengano, sforzandosi di aiutarne la crescita e lo sviluppo.

Attraverso questo lavoro di connessione tra i numeri delle statistiche e la loro possibile interpretazione, proviamo a fornire agli operatori e a tutti coloro che sono interessati al fenomeno e impegnati sul fronte delle politiche di accoglienza, integrazione, della soluzione delle problematiche connesse, uno strumento che sia in grado di dare una lettura della devianza minorile straniera inserita nella più ampia cornice

sociale dei minori stranieri presenti sul territorio italiano, degli strumenti giuridici di tutela previsti dal legislatore, delle teorie sui fenomeni migratori e sulle problematiche che alimentano la devianza in tali contesti.

E' una prospettiva che volutamente si propone come riflessione "integrata" sui dati statistici prodotti dall'Ufficio I del Capo Dipartimento, rispetto alla conoscenza del fenomeno derivante da chi lavora a diretto contatto con i ragazzi stranieri, per arricchire tale orizzonte ed aprire un confronto critico basato sull'approfondimento di contributi esterni al settore, di cui si propongono alcuni percorsi di analisi, nonché su talune importanti e significative iniziative realizzate all'interno di nostre realtà operative in termini di sperimentazioni e di studio del fenomeno che, si auspica diventino patrimonio comune anche grazie all'interesse suscitato da questo volume.

Una ricognizione della legislazione riferita ai minori stranieri è parso un momento imprescindibile per inquadrare le problematiche connesse alla tutela e allo status giuridico di tali minori.

L'analisi della normativa di settore spesso costituisce uno strumento di interpretazione e valutazione di determinati esiti applicativi numerici, che sicuramente andrebbe verificata con le reali prassi giudiziarie invalse nei diversi contesti giuridico-territoriali e questo aspetto può essere un altro percorso di ricerca sollecitato dall'interpretazione del dato statistico.

L'indagine quantitativa non può prescindere da un'analisi qualitativa. Gli operatori hanno una conoscenza diretta e approfondita, dovuta alla vicinanza alle storie di vita dei ragazzi stranieri, che va valorizzata, secondo i più recenti orientamenti della ricerca sociologica di tipo qualitativo, nello studio del fenomeno.

Questo lavoro rappresenta, per chi si occupa di studi e di ricerche, l'ambito istituzionale di responsabilità verso i ragazzi, luogo del futuro; verso la società, luogo delle relazioni, della vita di tutti i giorni, delle regole condivise, della legalità come pratica quotidiana; verso il nostro essere istituzione, quale luogo dello Stato, del diritto, delle intelligenze collettive che ci fanno Paese civile e democratico.

Isabella Mastropasqua

Concetto Zanghi

I parte: il fenomeno migratorio, aspetti demografici, la tutela giuridica

1. Il quadro di riferimento¹

Isabella Mastropasqua e Raffaele Bracalenti

La presenza dell'immigrazione costituisce sia un importante rilevatore delle caratteristiche profonde dei contesti d'approdo, sia un nuovo fattore di mutamento sociale. Per studiare l'immigrazione è dunque necessaria una prospettiva che prenda in esame il sistema delle relazioni sociali in atto tra "migranti" e "non migranti" intenda come relazioni tra soggetti individuali e collettivi, le quali sorgono e si sviluppano all'interno di contesti in continuo mutamento. In questa sede ovviamente il nostro interesse è orientato ad approfondire se ed in che misura il fenomeno migratorio comporti un cambiamento nello scenario della devianza in Italia.

In accordo con gli sviluppi del dibattito attuale, si intende la devianza come nozione: a) normativa, cioè riferita alla trasgressione di norme condivise all'interno di un determinato contesto; b) socialmente definita e culturalmente determinata, cioè non riconducibile ad uno specifico modo di agire, né ad una caratteristica individuale, ma costruita attraverso processi di categorizzazione che si svolgono all'interno di un sistema sociale e culturale; dunque c) relativa, cioè mutevole a seconda dei gruppi di riferimento e delle epoche storiche. In sostanza, si vuole considerare la violazione di regole e valori condivisi (ovvero il "discostamento" da tale regole e tali valori) in primo luogo come

¹ Il presente capitolo contiene alcuni argomenti di riflessione tratti dall'indagine "Immigrati, devianza e marginalità sociale" svolta nel 2004 dall'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali nell'ambito dell'Osservatorio per lo Studio dell'Immigrazione nel Mezzogiorno (PON Sicurezza 2000-2006)

prodotto di un'interazione sociale, centrando l'attenzione non solo sui comportamenti devianti "in sé" (devianti in senso puramente "statistico", ovvero devianti perché "trasgressivi" nei confronti del sistema normativo) ma sui processi di emarginazione e stigmatizzazione delle condotte devianti all'interno di un sistema di relazioni tra persone e tra gruppi di persone. Il coinvolgimento della popolazione immigrata nel fenomeno della devianza viene così a rappresentare una delle espressioni di quella conflittualità di cui l'immigrazione è anche portatrice: un'espressione del "conflitto" che talvolta insorge tra i "nuovi venuti" (o i loro discendenti) ed il contesto d'approdo e che, in molti casi, è l'esito di un'integrazione mancata o comunque problematica. Nell'esaminare i rapporti tra devianza e immigrazione è perciò opportuno considerare sia l'eventualità che per alcuni migranti il percorso migratorio stesso sia finalizzato al compimento di reati, sia le possibili ricadute dell'evento migratorio sull'esposizione dei migranti al rischio di coinvolgimento nella devianza (come autori o come vittime di atti illeciti), sia i processi di esclusione attraverso i quali gli agenti di controllo sociale possono talvolta contribuire alla costruzione di nuove figure di devianti, ad esempio trasformando in "devianza" la "diversità" di cui i migranti (o alcune categorie di migranti) sono portatori (diversità di usi e costumi, di valori, di tratti somatici o, più semplicemente, di condizione economica e di accesso alle possibilità di riscatto sociale).

Il cittadino immigrato come vittima di reati

Nella cornice concettuale sopra delineata, il tema dei rapporti tra immigrazione e devianza può essere dunque trattato prendendo in esame tre aspetti principali: a) il coinvolgimento di cittadini immigrati nella devianza in qualità di vittime di reati; b) la loro partecipazione allo

scenario della devianza nelle vesti di autori di reati; c) l'interazione tra i cittadini immigrati e le agenzie di controllo sociale.

Le forme di vittimizzazione del cittadino immigrato sono certamente molteplici e variegate, pur se difficili da far emergere e da quantificare. La condizione di migrante e le vicissitudini del percorso migratorio rappresentano di per sé fattori di vulnerabilità in tal senso, anche laddove non si configurino fenomeni eclatanti come lo *smuggling* ed il *trafficking* (che, vale la pena ricordarlo, costituiscono oggi categorie di crimini relativamente “nuove”, le quali hanno assunto crescente rilevanza giuridica, in termini di controllo e grado di punibilità, proprio di fronte agli aspetti più inquietanti delle attuali migrazioni internazionali).

Al di là dei rischi intrinseci all'avventura migratoria, intesa come “spostamento”, è nondimeno un elemento di vulnerabilità la permanenza nel paese d'approdo in condizione di immigrato “straniero”: sia nel senso di persona “dislocata” rispetto al proprio contesto d'origine, sia nel senso di persona talvolta portatrice di elementi di diversità somatica o culturale, sia, ancora, nel senso di persona alla quale non è riconosciuta la piena appartenenza al contesto ospite, né sul piano giuridico, né su quello sociale e culturale. Inoltre, il cittadino immigrato è spesso vittima di reati contro la persona, cioè di aggressioni fisiche o verbali, di natura xenofoba o razzista, che non di rado si intrecciano a conflitti di ordine economico e sociale o, quanto meno, li sottendono.

A causa della propria condizione di vulnerabilità e svantaggio sociale, in molti casi il cittadino immigrato può diventare elettiva vittima di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, costituite da connazionali o da altri immigrati, oppure da parte della criminalità locale presente nel paese d'approdo.

A ciò si aggiunge la vittimizzazione per così dire “ordinaria”, che generalmente assume maggior rilevanza laddove l’inserimento abitativo si verifica in contesti ad alto tasso (oppure ad alto rischio) di criminalità. Gran parte della popolazione immigrata riesce infatti a trovare spazio in contesti sociali e abitativi già caratterizzati da violenza e tensioni, a prescindere dalla presenza dell’immigrazione. Il clima di violenza e conflitto, insieme alla disgregazione del tessuto sociale, rendono più grave lo svantaggio dei “nuovi arrivati” che, loro malgrado, possono cercare solo qui un primo insediamento. Essi conoscono meno il territorio ed i suoi meccanismi di funzionamento (ad esempio: le risorse disponibili). Nonostante l’esistenza dei cosiddetti *network etnici*, sono più “soli” a paragone con gli altri abitanti, non potendo contare su una vasta rete di familiari, amici e conoscenti. Dunque risultano meno protetti e, nel contempo, in caso di bisogno, dispongono di un minor livello di “appoggi”. Tutto ciò li rende anche più facilmente vittime di reati (dallo sfruttamento al furto, dalle minacce alle aggressioni razziste) sia da parte dei prepotenti locali, sia da parte dei connazionali o di altri immigrati. Nel caso del cittadino immigrato portatore di elementi di diversità somatica, la maggiore “visibilità” che ne deriva può infine costituire ulteriore elemento di svantaggio.

Il cittadino immigrato come autore di reati

Su questo punto maggiormente si concentra l’attenzione dell’opinione pubblica, non di rado in termini di allarme nei confronti di una presunta nuova minaccia per la sicurezza sociale.

I cittadini immigrati possono rendersi protagonisti di comportamenti illeciti attraverso varie modalità, ed anche su questo versante è opportuno considerare innanzitutto le caratteristiche del percorso migratorio, che

può configurare di per sé un percorso contiguo alla devianza, laddove si sviluppi lungo le vie dell'emigrazione/immigrazione messa in atto in violazione della normativa vigente, sia nel paese di partenza o di transito, sia nel paese d'approdo.

Nel quadro delle attuali migrazioni internazionali, alla luce delle letture che ne definiscono i principali protagonisti come "rifugiati economici", per una considerevole quota di cittadini immigrati, la dimensione dell'illegalità è intrinseca alla permanenza nel paese d'approdo, almeno per la fase iniziale del progetto migratorio. Ciò nonostante il fatto che la questione del diritto universale alla mobilità umana in un universo globalizzato, ed in quanto tale aperto alla libera circolazione di merci e individui, sia oggi al centro di un ampio dibattito. Molti cittadini immigrati, benché immigrati in violazione della normativa sull'ingresso ed il soggiorno, giungono nel paese di destinazione con la prospettiva di migliorare le proprie condizioni, in cambio della capacità di lavorare di cui dispongono. Tuttavia, l'illecito implicito nella loro stessa presenza può rappresentare il presupposto di ulteriori irregolarità amministrative e di altri reati (ad esempio: il ricorso a documenti falsi oppure a dichiarazioni mendaci) cioè l'esordio di un circolo vizioso caratterizzato da una facile ricattabilità, che inevitabilmente comporta, a sua volta, un rischio di vittimizzazione oppure di autocriminalizzazione (avvio e consolidamento di carriere criminali). In molti casi, la condotta deviante di cui si rendono protagonisti i migranti economici risiede nel solo fatto di tentare l'avventura migratoria in contrasto con la normativa vigente, dunque nella non ottemperanza nei confronti di una norma che, nonostante l'evidente paradosso, può essere trasgredita esclusivamente dallo stesso cittadino immigrato. Precisare questo punto è utile e doveroso, al fine di una corretta valutazione sia delle forme di devianza

riscontrabili a carico della popolazione immigrata, sia del confronto con le manifestazioni di devianza presenti all'interno della popolazione autoctona.

In altri casi, invece, l'immigrazione irregolare trova corrispondenza in percorsi migratori strutturalmente contigui alla devianza e che si potrebbero perciò definire "patologici", mettendo in evidenza con tale attribuzione il fatto che essi costituiscono ad un tempo l'espressione, il prodotto e l'ulteriore fonte di una complessa problematica sociale, di cui è importante tener conto, al di là di ogni rischio di stigmatizzazione, per mettere in atto appropriate misure protettive e per agevolare i possibili percorsi di integrazione positiva. Ne sono spesso protagonisti individui provenienti da contesti d'origine caratterizzati da disagio sociale e forte esposizione al rischio di caduta nella devianza. L'immigrazione irregolare si configura come comportamento che rientra in un complesso di attività e traffici illegali, non di rado funzionale alle istanze del mercato del crimine del paese d'approdo e che qui trova supporto nell'esistenza di una sorta di rete deviante, più o meno consolidata, all'interno del gruppo di connazionali.

Su un altro versante, cioè a prescindere dall'ottemperanza alla normativa sull'ingresso ed il soggiorno, ed a prescindere dalle caratteristiche del processo migratorio, alcuni cittadini immigrati (al pari di qualsiasi altro cittadino) possono talvolta rendersi colpevoli di un'ampia gamma di reati: nell'ambito della propria famiglia o del gruppo di connazionali, nei confronti di altri cittadini immigrati o di cittadini autoctoni. Com'è ovvio, tali reati possono essere compiuti con diverse modalità e per vari motivi, che sono a volte direttamente connessi con l'evento migratorio ed altre volte del tutto indipendenti da esso.

Il cittadino immigrato, adulto o minore, può rendersi protagonista di condotte devianti o di veri e propri crimini, sia agendo come singolo, sia avvalendosi del supporto di eventuali reti devianti presenti all'interno dei gruppi dei connazionali. Prendendo invece in considerazione un'altra eventualità, alcuni cittadini immigrati possono dar luogo a forme di criminalità organizzata, su base etnica o nazionale dedite, ad esempio, al traffico di stupefacenti, al contrabbando, oppure allo sfruttamento della prostituzione, entrando talvolta in contatto con la criminalità organizzata locale o internazionale. Così pure, ad opera diretta o indiretta di cittadini immigrati, possono estrinsecarsi nel paese d'approdo le attività devianti o criminali poste in essere da associazioni criminali già esistenti e strutturate su base nazionale (cioè all'interno di alcuni paesi di provenienza o di transito dei flussi migratori) le quali iniziano ad operare in ambito internazionale, oppure estendono i loro "tentacoli" nei paesi d'immigrazione, in seguito al consolidarsi dei fenomeni migratori ovvero in concomitanza con essi. È il caso delle forme di criminalità organizzata a cui si fa talvolta riferimento utilizzando il termine suggestivo "mafia", seguito da un aggettivo che ne definisce l'origine etnica o nazionale: cinese, russa, albanese, senegalese.

Ancora un'altra modalità di partecipazione ad attività criminali, sulla quale si è recentemente soffermata l'attenzione dei sistemi di controllo sociale, è quella che trae ragion d'essere dal coinvolgimento di alcuni contingenti di cittadini immigrati nelle reti del terrorismo internazionale. In sostanza, le comunità immigrate potrebbero divenire, in molti casi involontariamente, una sorta di rifugio o di rete di protezione per questo tipo di attività, pur se l'estensione del fenomeno – al di là

dell'allarmismo che facilmente esso tende a suscitare – non è a tutt'oggi ben quantificata.

In ultimo, sono da considerare le attività devianti di cui si rendono talvolta protagonisti soggetti minorenni. È il caso dei minori immigrati, specialmente quelli “non accompagnati” i quali, proprio a causa di tale condizione, configurano una categoria di soggetti con forte esposizione al rischio di perdita di tutela ovvero di caduta in condotte devianti. È anche il caso dei figli di cittadini immigrati, nati nel paese d'approdo, oppure emigrati al seguito dei genitori o con essi ricongiunti, cioè i minori appartenenti alla cosiddetta seconda generazione. Ragazzi e adolescenti che talvolta danno luogo a forme di devianza individuali o di gruppo, secondo il modello delle “bande” giovanili. Soprattutto nel caso dei discendenti della prima generazione di cittadini immigrati, la caduta in carriere devianti può rappresentare una sorta di “nuova” forma di disagio giovanile, interpretabile come esito del fallimento del processo di integrazione iniziato dai genitori.

Il cittadino immigrato e le agenzie di controllo sociale

Numerosi interrogativi si pongono sia sulle modalità attraverso le quali i cittadini immigrati sono intercettati dalle forze dell'ordine e giudicati dall'amministrazione della giustizia, sia sulle modalità attraverso le quali essi possono diventare, proprio in quanto immigrati, oggetto di attenzioni particolari da parte dei sistemi di controllo sociale. Si tratta di interrogativi da mettere in relazione con le caratteristiche dei vari gruppi immigrati da un lato e della società d'approdo dall'altro, e che rimandano a loro volta al ruolo degli elementi di conflitto culturale, oppure al peso della discriminazione e dei meccanismi di “costruzione sociale” della nozione stessa di devianza di cui s'è già fatto cenno. Con riferimento

agli elementi di conflitto culturale, all'interno di questa dimensione si colloca anche la discussione sul fatto che alcune pratiche sociali e culturali, di cui sono portatori alcuni gruppi di cittadini immigrati, risultano talvolta inaccettabili nel contesto d'approdo. Tale discussione ha fondamentalmente per oggetto l'opportunità di promuovere un adeguamento normativo, ovvero una maggiore flessibilità delle leggi, di fronte alle nuove esigenze che sorgono in presenza del fenomeno migratorio e dei suoi esiti in termini di convivenza tra persone diverse per usi, costumi, credo religioso e quant'altro. Allo stesso modo, anche su questo versante, assumono rilevanza il ruolo e le caratteristiche giocate dalle comunità immigrate e dai processi migratori a cui esse danno luogo. In alcuni casi, la presenza di forti comunità nazionali, che possono contare su catene migratorie solide e coese, svolge una funzione protettiva nei confronti del rischio di devianza (si pensi al classico esempio alle comunità filippine) ma, nel contempo, una sorta di tendenza all'isolamento o all'incapsulamento, che pure si riscontra in alcuni gruppi immigrati, può rendere difficile il rapporto con le forze dell'ordine o con l'amministrazione della giustizia (ad esempio nel caso di conflitti all'interno dei gruppi stessi o di fallimento delle funzioni di protezione della comunità).

1.1. Gli scenari descritti in letteratura

La disamina della letteratura consente di formulare alcune considerazioni di base su ciascuno degli aspetti che sono stati sopra descritti e che concorrono a configurare il quadro dei rapporti tra presenza dell'immigrazione e cambiamento dello scenario della devianza nelle attuali *affluent societies*. Per quanto parziali, tali considerazioni sono sufficientemente condivise ed assodate e vengono perciò a rappresentare una sorta di paradigma di riferimento con cui qualsiasi studio è chiamato a confrontarsi.

In merito al primo aspetto, quello che considera i reati commessi nei confronti dei cittadini immigrati, l'analisi dei crimini di natura xenofoba o razzista sembra confermare una tendenza alla vittimizzazione connessa all'appartenenza etnica o razziale piuttosto che all'appartenenza a determinate nazionalità, oppure all'origine straniera. In sostanza: sembrano prevalere le minacce, le aggressioni fisiche e verbali, nonché i soprusi di varia entità e natura, rivolti contro i soggetti portatori di caratteristiche somatiche riconoscibili e facilmente individuabili.

Il fenomeno della cosiddetta vittimizzazione ordinaria sembra invece verificarsi maggiormente a discapito della componente immigrata clandestinamente o irregolarmente presente, a causa della particolare condizione giuridica che la caratterizza (presenza nel territorio in violazione della normativa sul soggiorno). Sarebbe messa in atto in primo luogo da parte dei connazionali o da altri cittadini immigrati.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, cioè i reati commessi dai cittadini immigrati, a fronte di una consolidata tendenza da parte dell'opinione pubblica a ritenere che gran parte della popolazione immigrata sia composta da "delinquenti" (convinzione peraltro favorita

dall'influenza dei mezzi di comunicazione di massa) gli studi condotti in passato nei principali paesi d'immigrazione hanno tradizionalmente segnalato un basso coinvolgimento della popolazione immigrata in attività criminali, in primo luogo da parte della "prima generazione". Gli stessi studi hanno invece messo in evidenza una maggiore propensione a commettere reati ed a cadere nella devianza da parte delle "seconde generazioni". Tuttavia, nel quadro delle migrazioni internazionali attuali ed alla luce dei numerosi elementi di complessità che le caratterizzano, non è oggi chiaro quale sia l'influsso quantitativo e qualitativo che la presenza della popolazione immigrata effettivamente esercita sull'andamento generale della criminalità nei paesi d'approdo, pur se appare ragionevolmente certo che la componente clandestina o irregolare sia quella maggiormente a rischio o maggiormente coinvolta nel fenomeno. In ultimo, il dato che suggeriva una più spiccata propensione alla devianza, ovvero un maggior numero di carriere criminali, all'interno delle seconde generazioni non è stato verificato successivamente, in gran parte a causa della mancanza di informazioni attendibili.

Sul versante dei meccanismi di costruzione sociale della devianza e dell'influenza del clima di allarme connesso alla stessa presenza dei fenomeni migratori (spesso riconducibile al prevalere delle ansie di sicurezza ed al "declino dell'azione collettiva") emerge dalla letteratura la necessità di approntare più adeguati strumenti conoscitivi ed interpretativi.

Appare altresì chiaro che l'eventuale partecipazione ad attività devianti, in termini sia quantitativi sia qualitativi, presenta grandi differenze a seconda dei vari gruppi etnici o nazionali, coinvolti nel vasto e polimorfo fenomeno dell'immigrazione internazionale, e che tali differenze non sono facilmente riconducibili a motivazioni univoche (ad esempio: solo

lo svantaggio economico o solo il portato di differenze culturali, oppure solo l'emarginazione sociale, ecc.).

In presenza di un quadro così articolato, la letteratura trova un ulteriore punto di convergenza nel sottolineare la difficoltà di ottenere “dati” che consentano di verificare le ipotesi che vengono via via formulate e di seguire l'andamento del fenomeno nel corso del tempo ed all'interno delle varie realtà nazionali.

Problemi relativi all'acquisizione ed all'interpretazione dei dati

La possibilità di raccogliere le molteplici sfide interpretative ed operative che l'immigrazione presenta dipende in primo luogo dalla disponibilità di dati e informazioni. Su un tema così complesso e contraddittorio, qual'è quello dei rapporti tra immigrazione, devianza e marginalità sociale, la difficoltà di acquisire dati è certamente maggiore, poiché gli abituali sistemi di rilevazione statistica della criminalità non forniscono indicazioni sull'effettiva entità di un fenomeno per sua natura ambiguo, sfuggente e, probabilmente, inconoscibile (quanti crimini e di che genere, quali gli autori e quali le vittime). Le statistiche ufficiali danno per lo più ragione di ciò che il sistema di controllo sociale percepisce ed interpreta come crimine (ad esempio: le denunce dei reati) nonché delle modalità con cui esso è in grado di rispondere a tale percezione, attivando le misure repressive previste dalla legge (ad esempio: l'azione penale e l'eventuale condanna conseguenti alle denunce di reato). Tali statistiche parlano dunque di come il contesto sociale “lavora” sulla nozione di crimine, di cosa si intende per mantenimento dell'ordine e della sicurezza e, conseguentemente, di quali interventi vengono messi in atto per

realizzare tale obiettivo. Una sintesi del dibattito in corso sulla situazione italiana è rinvenibile nelle parole di Dario Melossi:

“A proposito di queste tematiche, si sono manifestati recentemente in Italia, due atteggiamenti tra loro contrapposti.

V’è da un lato quello di chi, registrando l’enorme presenza di stranieri soprattutto irregolari all’interno dell’area di competenza del nostro sistema di giustizia penale, ne trae la conclusione che tale fatto sociale è tale a buon diritto, rispecchiando null’altro che una corretta descrizione della realtà (Barbagli 1998).

V’è dall’altro lato chi sostiene invece che tale fatto sociale esista solo in quanto è stato socialmente costruito come tale, dall’azione congiunta di mezzi di controllo sociale informale e formale, che si sono fundamentalmente comportati in modo ostile nei confronti degli stranieri, e soprattutto di certi stranieri (di colore, poveri, provenienti da aree deboli del mondo, eccetera) (Dal Lago 1999).

Queste due posizioni hanno il pregio di segnare in modo chiaro e preciso i «confini» del dibattito, in modo tra l’altro assai simile a ciò che era avvenuto in precedenza in altri contesti sociali” [2003, p.18-9].

Certamente le statistiche criminali non sono in grado di condurre alla comprensione del crimine, inteso come entità assoluta ed indipendente, visto che tale entità, essendo anche il frutto di una “costruzione sociale”, non può essere considerata né assoluta né indipendente. Esse risultano tuttavia preziose, sia perché allo stato attuale non si dispone di altri sistemi di rilevazione e monitoraggio, sia perché, se opportunamente interrogate ed interpretate, esse possono fornire utili indicazioni, benché indirette, sull’effettiva realtà del crimine. Come si diceva, è poi necessario verificare quanto emerso dall’interrogazione delle fonti convenzionali tramite il ricorso ad altre metodologie di rilevamento, a

tutt'oggi ancora in via di sviluppo (ad esempio: le indagini sulla vittimizzazione) nonché tramite l'ascolto dei testimoni privilegiati, ai quali spetta allo stato attuale il compito di fornire elementi di conoscenza sugli aspetti qualitativi del fenomeno in oggetto, cioè sul grado e sulle modalità di effettivo coinvolgimento dei cittadini immigrati, in qualità di vittime o di autori di reato, nelle attività criminali che si configurano come tali all'interno di ciascun territorio.

Nello specifico della situazione italiana, interrogare le fonti statistiche sul tema dei rapporti tra devianza ed immigrazione vuol dire lavorare principalmente su tre concetti: delittuosità, criminalità, vittimizzazione. La delittuosità rispecchia l'azione delle forze dell'ordine, tesa a contrastare il delitto (aspetti quantitativi e qualitativi degli eventi che conducono all'intercettazione di cittadini stranieri). Quando si parla di criminalità, si coglie invece come il sistema giudiziario ha valutato l'azione di prevenzione e contrasto da parte delle forze dell'ordine. Vale a dire: come il sistema della giustizia ha recepito l'azione delle forze dell'ordine avviando un procedimento penale nei confronti dei soggetti intercettati come autori di reati. In ultimo, la vittimizzazione che, com'è ovvio, dovrebbe consentire di rilevare la tendenza del cittadino immigrato ad essere oggetto di atti criminali. È utile precisare che tali dati provengono da fonti diverse (il Ministero dell'Interno per la delittuosità, il Ministero della Giustizia per la criminalità, i sondaggi ed il confronto tra varie informazioni per ciò che riguarda la vittimizzazione). Essi si riferiscono, inoltre, ad ambiti non sovrapponibili, ciascuno caratterizzato da peculiari elementi di complessità, come si può facilmente evincere dal fatto che, a prescindere dalle caratteristiche dell'ordinamento di qualsiasi stato, una cosa è l'esigenza di controllo e repressione, un'altra cosa è invece l'amministrazione della giustizia: si

tratta di processi e funzioni a cui spettano compiti diversi e che, necessariamente, seguono logiche diverse.

L'impatto dell'immigrazione sullo scenario della devianza in Italia: la questione della sovrarappresentazione nelle statistiche criminali

Dalla metà del decennio scorso, la questione dei rapporti tra devianza e immigrazione in Italia è oggetto di un ampio e controverso dibattito, costantemente alimentato dal riscontro di una netta sovrarappresentazione della popolazione straniera all'interno delle statistiche giudiziarie penali.

Si tratta di un dato che ovviamente non può essere sottovalutato ma che, nel contempo, rischia di rappresentare un “inganno”, se utilizzato per giungere a conclusioni affrettate ed acritiche. Infatti, non si può non ricordare che i cittadini stranieri sono per definizione sottoposti a maggior controllo e vengono denunciati più spesso, che nei loro confronti si fa ricorso alla custodia cautelare più che per i cittadini italiani (la maggioranza dei detenuti stranieri è in attesa di giudizio). Ripercorrendo in un rapidissimo excursus i lavori comparsi in letteratura si ricorda che, tra gli studiosi italiani, già verso la fine del Novecento, Luigi Natale segnalava come, a parità di denunce, la popolazione straniera, rispetto a quella italiana, andasse incontro a maggiori probabilità di essere fermata o reclusa [1990]. D'altro canto, per questioni relative alla condizione di irregolarità oppure alla mancanza di una dimora stabile, molti cittadini stranieri non possono accedere alle misure alternative alla reclusione, dispongono di minori garanzie di difesa, incontrano maggiori difficoltà di

ordine linguistico, come evidenziato ad esempio da Massimo Pastore², che da tempo ha posto l'accento sull'importanza degli svantaggi strutturali, rispetto ai cittadini italiani, nei procedimenti giudiziari [1995]. Sarebbe perciò quanto meno semplicistico affermare che le statistiche ufficiali dimostrano in maniera chiara ed inequivocabile che immigrazione e “delinquenza” siano, di per sé, fenomeni strettamente associati.

La misura fornita dalle statistiche ufficiali può essere dunque intesa sia come indice del comportamento criminale della categoria sovrarappresentata, sia come risultato della criminalizzazione nei confronti di quella categoria. È quanto induce Melossi a considerare, in riferimento all'elevata percentuale di immigrati irregolari registrati dalle statistiche sul crimine, che: *“le istituzioni penali divengono quasi un tipo di welfare sui generis, l'unico aspetto delle istituzioni del paese che in qualche modo «si prende cura» di questi immigrati”* [2003, p.18]. Certamente si tratta di un problema che invita a riflettere, in accordo con quanto da più parti viene segnalato, sulla necessità di approntare risposte preventive e protettive. Dunque non già, e non solo, risposte securitarie o peggio: “atropemiche”³ Non già risposte ispirate dalla logica del “controllo sociale” ma risposte fondate sul tentativo di promuovere ciò che si potrebbe definire: “giustizia sociale”.

² Pastore M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in “Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia”, a cura di Bruno Nascimbene, Milano, Giuffré, 1995

³ Termine suggestivo, originariamente introdotto da Levi-Strauss, ripreso da Jock Young in ambito criminologico e come tale utilizzato, in Italia, da Massimo Pavarini

Come sostiene Marzio Barbagli⁴: *“L’idea che l’immigrazione sia la causa principale dello straordinario aumento della criminalità verificatosi nel nostro paese è priva di fondamento”* [1998, p.74]. Resta però il fatto che i dati raccolti dallo stesso autore mostrano come *“l’impressionante crescita, negli ultimi quindici anni, del numero dei delitti commessi nel nostro paese dagli immigrati, che emergeva dalle condanne, non solo viene confermata dalle denunce, ma risulta ancora più forte”* [2002, p.6].

Di fronte alla complessità ed all’articolazione del dibattito, è utile approfondirne, per quanto sinteticamente, le posizioni fondamentali. Pensando dunque al fenomeno della criminalità degli immigrati in maniera analoga a qualunque altro problema sociale, la questione non può essere considerata puramente alla stregua di un fenomeno autoevidente, cioè che non necessita di ulteriori specificazioni e del quale si possono esprimere descrizioni e spiegazioni solo mediante la raccolta di dati. La criminalità degli immigrati, intesa come fatto sociale, evento relazionale e fenomeno collettivo, è anche indissolubilmente legata all’insieme di procedure e metodi che consentono di riconoscerla, descriverla e spiegarla, alle procedure d’indagine della polizia, alle regole utilizzate da giudici, pubblici ministeri ed avvocati per valutare i procedimenti giudiziari, alle tecniche di analisi sociologica, ai pregiudizi sociali, ai rapporti di potere tra le parti sociali, alla razionalità economica. La questione quindi si sposta sui processi sociali attraverso cui gli immigrati, in quanto immigrati sono rappresentati come criminali e la criminalità degli immigrati viene prodotta da molteplici attori e punti di vista, come fatto sociale oggettivo e fonte di insicurezza collettiva.

⁴ M. Barbagli *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, 1998; *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, 2002

Nell'ambito delle teorie criminologiche il crimine è uno dei principali strumenti per la riunificazione della società (Matza D.), per la ricostruzione di una comunità simbolica. In Europa le profonde trasformazioni della sovranità statale, la crisi del welfare, l'urgenza di una società europea hanno creato quello che è stato definito *panico identitario*. *“Paradossalmente lo stesso processo di democratizzazione delle società europee in congiunzione con la fine della guerra fredda ha facilitato l'emergenza di un nemico comune interno, anche se spesso si finisce per identificarlo in un nemico immigrante e quindi in parte, nuovamente esterno”*⁵. Perché questa interpretazione delle differenze passi dal piano cognitivo a quello pratico occorrono alcune condizioni: la presenza di agenti politici (movimenti o partiti) interessati a diffonderla e l'esistenza di strati di popolazione sotto stress, in una situazione di disagio ed incertezza per il proprio futuro (Balbo L., Manconi L.) Due condizioni oggi evidentemente presenti che rischiano di condizionare una lettura “laica” del fenomeno e che riteniamo doveroso esplicitare quale quadro di contesto in cui la nostra esplorazione s'avvia, oltre alla sue possibili interpretazioni teoriche.

Come si diceva e com'è noto, lo studio delle connessioni tra devianza ed immigrazione ha generato due correnti di pensiero che approdano a risposte diverse. In estrema sintesi potrebbe dirsi che un'interpretazione *“analizza le statistiche della delittuosità come indicatori di un'attitudine criminale degli stranieri più accentuata di quella degli autoctoni”*, ed un'altra invece *“le interpreta come prova della criminalizzazione*

⁵ Balibar E., *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri, 1991, cit. in: Multiculturalismo e sicurezza in Emilia Romagna, Quaderni Cittasicure n.15/99, una ricerca a cura di Melossi D.

dell'immigrato ed in generale degli esclusi"⁶. I principali sostenitori della prima teoria, quella della "maggiore criminalità" rilevano che la particolare propensione alla devianza criminale da parte degli immigrati scaturisce dal non trovare quelle opportunità di inserimento sperate che hanno motivato e spinto verso il percorso migratorio. Una sorta di condizione forzosa verso la criminalità, oppure una criminalità ricercata sospinta da una specie di deprivazione relativa. Per tali ragioni, gli immigrati delinquono più degli autoctoni.

Marzio Barbagli, pur non condividendo pienamente l'ipotesi, netta e semplicistica, della maggiore commissione di reati da parte degli immigrati, poichè tale tesi ha in sé l'idea di un'invarianza spazio-temporale nella relazione fra immigrazione e criminalità, sostiene di contro che la suddetta relazione varia nello spazio e nel tempo, e che tale presupposto deve guidare lo studio del fenomeno. Al contempo, rifiuta la teoria della criminalizzazione, eccezion fatta per alcuni svantaggi strutturali del nostro sistema. Se i dati riportano una maggiore criminalità degli stranieri, tale aumento non è riconducibile a fattori criminalizzanti, al massimo le cause di esso sono riconducibili alla teoria della privazione relativa. Barbagli individua quale spartiacque del Novecento il periodo di fine anni Settanta: sino a tale momento, infatti, le ricerche empiriche mostrano che la criminalità autoctona resta comunque superiore a quella immigrata, dopo si registrerebbe invece una totale inversione di rotta. Il costante incremento della criminalità immigrata, insieme alla crescita delle presenze straniere all'interno di gruppi visibili di devianti (in primo luogo nel caso dello spaccio di stupefacenti e nel caso della

⁶ Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, Milano, Fondazione Cariplo-ISMU, 2001.

prostituzione) avrebbero condotto ad individuare nell'immigrazione la causa principale dell'aumento della criminalità e dell'insicurezza urbana. L'Autore, però, esclude fortemente che l'aumento della insicurezza⁷ “abbia spinto la polizia e la Magistratura ad operare in maniera sempre più selettiva nei confronti degli stranieri, arrestandoli e condannandoli in misura molto maggiore rispetto ai delitti che hanno compiuto”.

Gli svantaggi che gli immigrati soffrono nei confronti del sistema penale non sembra siano aumentati nell'ultimo decennio, come aumentati sono, invece, gli immigrati coinvolti in procedimenti penali. Inoltre, resta da accertare quanto questi svantaggi influiscano sulla frequenza con cui gli stranieri sono denunciati e arrestati. Si passa perciò ad esaminare il passaggio dalla commissione del delitto all'arrivo della notizia criminis all'Autorità giudiziaria. Il dato relativo a questa fase, che riguarda dunque l'operato delle forze di polizia, non depone per un'opera di selezione negativa da parte di queste ultime. Sembra anzi che la percentuale dei fermati sia più alta per gli italiani che per gli stranieri. Procedendo poi all'esame della fase che conduce alla sentenza o all'archiviazione, al fine di individuare un eventuale comportamento selettivo ad opera degli organi della magistratura, l'Autore conclude che gli svantaggi a carico degli stranieri (in primo luogo il minore accesso alle misure cautelari che implica la maggiore esposizione alla pena carceraria) si compensano con i vantaggi loro offerti sul versante dei precedenti penali, visto che gli stranieri risultano essere più spesso incensurati a confronto degli italiani. Quest'ultimo vantaggio inciderebbe anche sulla maggiore concessione agli stranieri della sospensione

⁷ L'autore esclude in ogni caso che l'aumento della criminalità, che ha investito in parte anche l'Italia, sia stato provocato dall'immigrazione. Barbagli Marzio, *Immigrazione e criminalità in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1998

condizionale della pena⁸, che dipende sia da un maggior ricorso al patteggiamento (di cui all'art.444 c.p.) sia, per l'appunto, dall'essere incensurati. Nel caso dei minori, molti di essi godono inoltre del perdono giudiziale, istituto che risulterebbe piuttosto applicato anche nei confronti degli stranieri.

Non va altresì perso di vista il dato di fatto - non poco rilevante - dell'occultamento della vera identità da parte degli stranieri, come meccanismo di difesa. A livello processuale l'uso di fornire generalità false non ha altro risultato che paralizzare il sistema con l'ulteriore risultato che chi è irregolare gode di maggiore impunità rispetto a chi è invece regolare. Elemento, anche questo, che condurrebbe verso l'idea che la maggiore criminalità degli immigrati sia un dato di fatto, non una interpretazione forzosa delle statistiche penali.

Inoltre, ancora secondo Barbagli, il fenomeno dell'irregolarità conduce a fare considerazioni diverse sulla natura stessa dei procedimenti migratori: *“ai numerosissimi immigrati venuti per trovare lavoro, se ne sono aggiunti altri in cerca di esperienze nuove ed eccitanti, di avventure, di occasioni di rapido arricchimento e dunque con una propensione per il rischio e una disponibilità a violare la legge molto maggiori”*, anche se non va dimenticato che tale criminalità tra gli irregolari è stata in qualche modo favorita dall'inefficienza dei controlli, interni quanto esterni. In sintesi, analizzando proprio quelle variazioni nello spazio e nel tempo dei fenomeni migratori e quello che è accaduto nell'Europa Occidentale dalla fine degli anni settanta sino ad ora, tenendo conto delle differenze caratterizzanti ogni Paese d'Europa, è la teoria della *privazione relativa* che aiuterebbe a dare una risposta agli interrogativi centrali. Per

⁸ Su tale punto in aperto contrasto con Pastore M., cfr. Barbagli

privazione relativa si intende l'intensa frustrazione provocata dallo squilibrio esistente fra struttura culturale che definisce le mete verso le quali tendere, ed i mezzi per raggiungerle. Questo spiegherebbe, ad esempio, la forte differenza in Italia tra Nord e Sud, e il perché, sia irregolari che regolari, violino le leggi più al Nord Italia che al Sud. Ciò accadrebbe poiché al Sud vi sono standard più bassi di vita, che portano a minore frustrazione, ed anche ad una maggiore facilità ad inserirsi in forme di lavoro *nero*, specie in campo agricolo. Non solo, con tale teoria si spiegherebbero anche le differenze tra immigrati di prima e seconda generazione: se questi ultimi commettono più reati di quelli della prima è almeno in parte perché diverso è il loro gruppo di riferimento e più elevate le loro aspirazioni.

Dobbiamo prendere in considerazione, oltre ai mutamenti avvenuti dalla metà degli anni Settanta del Novecento con l'aumento costante di criminalità immigrata ed al peggioramento della situazione sociale ed economica, a seguito del passaggio da un'immigrazione prevalentemente di "domanda", ad una principalmente di "offerta", anche i mutamenti che hanno avuto luogo nei progetti migratori e nei gruppi di riferimento. Pur se la condizione di molti migranti è ancora provvisoria, poiché essi lavorano con il fine di tornare nei paesi d'origine e con la prospettiva di migliorare le proprie condizioni (dunque la privazione ed il sacrificio vengono sopportati in nome della loro transitorietà), altri migranti darebbero inizio al percorso migratorio con progetti di tutt'altro tipo. Sarebbero sempre più i migranti meno poveri nel loro Paese, con una buona istruzione, che potrebbero aspirare ad una condizione più che dignitosa nella propria terra, ma che affrontano l'emigrazione *“per gettarsi nei consumi di quei beni pubblicizzati dai mezzi di comunicazione di massa. Questi migranti hanno assorbito la meta del*

successo economico del Paese dove andranno e hanno scelto come gruppo di riferimento, gli abitanti di questo Paese”.

I sostenitori della teoria della criminalizzazione, come si diceva, partono invece dall'interpretare i dati (in primo luogo quelli relativi alle statistiche penitenziarie) alla stregua di indicatori della “*produzione dell'attività delle forze di polizia e dell'amministrazione della giustizia*”⁹. Tali dati parlano, più che della criminalità reale, della criminalità perseguita. Così Dal Lago¹⁰ ha sostenuto fortemente la teoria della criminalizzazione dei migranti, trattati, dalle società di accoglienza come “non-persone”. Punto di partenza è la considerazione che la scienza dell'immigrazione che si basa sui dati quantitativi, dimentica che tali dati sono socialmente costruiti. I numeri dicono ben poco se non si ricostruisce la modalità con cui sono stati raccolti ed assemblati per esempio, mentre le statistiche sulla criminalità dei migranti esprimono più che altro l'attenzione repressiva delle istituzioni verso i migranti, altri dati, in particolare quelli relativi all'ordine di grandezza dei flussi migratori, possono essere utili per smontare i luoghi comuni sulle invasioni. Inoltre “*le informazioni scritte o audiovisuali, sono il luogo in cui il senso comune viene raccolto, filtrato, riprodotto e trasformato in versione oggettiva della realtà. I meccanismi sociali, politici e cognitivi fanno dell'immigrato un (o forse il) nemico pubblico della società contemporanea*”. La società dunque etichetta lo straniero perché lo considera una minaccia, e sente l'esigenza di produrre tale ostilità in quanto il fenomeno dell'immigrazione la costringerebbe altrimenti ad un'analisi su se stessa. Si parla di funzione specchio dell'immigrazione

⁹ Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, op. già cit. pag.65

¹⁰ Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

che, più di ogni altro fenomeno è capace di rivelare la natura della società detta di accoglienza. *“Quando parliamo di immigrati, noi parliamo di noi stessi in relazione agli immigrati; è per questo motivo che un’analisi che si occupi di immigrazione senza mettere in gioco chi parla, è costitutivamente amputata, perciò falsa”*. In aggiunta, *“la contrapposizione noi/loro mediante la creazione di un nemico, accelera il percorso della costruzione dell’identità nazionale e, in piccolo, di quella cittadina, e per questa via si possono stabilizzare le relazioni tra i membri della società locale”*¹¹.

In tal senso sembra spiegarsi la cosiddetta “selettività negativa” dei sistemi repressivi e giudiziari nei confronti degli immigrati¹²: lo scopo è che la società possa proteggersi. Da ciò consegue che perseguire la criminalità degli immigrati vuol dire – sul piano sia politico sia simbolico – ottemperare l’esigenza di rassicurazione del corpo sociale nei confronti del pericolo rappresentato dalla presunta “invasione immigrati”. Ne deriva altresì una sorta di circolo vizioso, in cui la costruzione della figura dello “straniero come nemico” conduce al consolidamento dell’associazione tra immigrazione e criminalità. Ma l’apparato istituzionale non è il solo che contribuisce al radicarsi del fenomeno della criminalizzazione dei migranti, ad esso si aggiungono *“gli imprenditori morali e politici per procurarsi consenso”*, e non ultimi i media, per i quali la figura dello straniero come minaccia è funzionale al loro tipico sensazionalismo. Dalla ricostruzione degli articoli dei quotidiani¹³, si

¹¹ Cotesta V., *Conflitti etnici, violenza sociale e identità collettiva*, in “Dei delitti e delle pene”, n 1, 1993, pag. 47.

¹² Cfr. Pastore M.

¹³ Viene fatto richiamo all’unica ricerca molto importante in questo campo: Manieri M., *Stampa quotidiana e senso comune nella costruzione sociale dell’immigrato*, tesi di dottorato in Sociologia, Università di Trento, 1995.

riscontra una prevalenza netta di informazioni negative, e, al contempo, una assenza significativa di notizie circa gli episodi in cui gli immigrati sono vittime, specie quelli di tipo discriminatorio. Discriminazione ed episodi di razzismo, tutt'altro che rari, registrano in tutta Europa un sorprendente aumento, che, secondo alcuni, è strettamente connesso con quella che viene definita la costruzione della "fortezza Europa"¹⁴ che passa attraverso il ricorso a politiche migratorie proibizioniste, funzionali alla costruzione della cittadinanza europea: ancora quindi il discorso della chiusura come forma di protezione, come pendant di un processo identitario. Secondo Salvatore Palidda, sulla vittimizzazione dei migranti¹⁵, in polemica con Barbagli e con l'interpretazione di questi circa i dati sulle vittime straniere di reati (non riconducibili a effetti dell'odio razziale), si può sostenere che gli episodi xenofobi e di discriminazione sono molto più frequenti di quanto le statistiche registrano. Anzi, l'Autore sottolinea come ricerche empiriche in tale campo siano state trascurate, e che *"le denunce relative alla vittimizzazione degli immigrati e le relative indagini delle forze dell'ordine sembrano piuttosto rare"*. Questo aspetto confermerebbe quanto una semplice lettura dei dati statistici possa fornire una parziale descrizione del fenomeno. Uno studio sull'attività della polizia dello stesso Autore¹⁶, sulla base di una serie di esperienze empiriche afferma che *"oggi la diffusione di comportamenti discriminatori tra le polizie, come tra i magistrati, operatori sociali e altre categorie professionali, sembra essere dovuta anzitutto al crescente consenso che riscuote la definizione dell'immigrazione come reato di fatto, e all'enfasi sulla*

¹⁴ Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, op. già cit., pag.167.

¹⁵ Cfr. nota precedente.

¹⁶ Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

criminalità attribuita agli immigrati". Tale discorso si innesta in quello più ampio circa "l'ordine postmoderno" che si interseca con quello sulle migrazioni. Il tipo di atteggiamento delle Istituzioni e di una buona parte della popolazione nei confronti di questo fenomeno, può ricondursi al generale atteggiamento delle società dominanti i cui *"sviluppi economici e sociali favoriscono l'inasprimento del dominio delle minoranze sulla stragrande maggioranza della popolazione mondiale, dei Paesi cosiddetti democratici sviluppati sulle società dominate"*. Da qui, il grande consenso ottenuto in questi anni dalle politiche di "tolleranza zero". Molti autori, concordando con Palidda, parlano di un momento storico delicato, di "transazione all'ordine sociale post-moderno" che sta mettendo in crisi l'assetto sociale tradizionale. Sarebbe tale attuale congiuntura economica, sociale e politica, la responsabile di una società "inquieta", responsabile del diffuso panico e dell'ascesa dell'allarme sociale. Da tali paure l'esigenza di un capro espiatorio e di identificare nello straniero il responsabile dei propri squilibri. In tal senso poco conta la scientificità dei dati, in quanto un fenomeno per il semplice fatto di essere interpretato in un determinato modo dal pensare comune, diviene reale. E così numeri che parlano di un flusso migratorio che nulla ha a che vedere con un'"invasione" non bastano per ridimensionare il fenomeno nell'immaginario collettivo, mentre un altrettanto dato statistico, quale potrebbe essere quello del numero di detenuti stranieri, viene iper-rappresentato e ritenuto, senza indugi, conferma della tendenza generalizzata alla criminalità degli stranieri.

Di fronte a tali rischi, non può non apparire opportuno un richiamo alla cautela, peraltro presente nelle stesse posizioni di Barbagli che, quale opzione di riflessività più vicina alla complessità-fluidità del fenomeno, suggerisce di relativizzare ogni possibile categorizzazione alle varianti

spazio-tempo, in grado di spiegare le diverse connotazioni del binomio immigrati-devianza tenendo conto del tempo in senso politico, storico, economico e sociale, e dello spazio quale originale combinazione di possibili strategie relazionali tra paesi di accoglienza e paesi di origine.

Un ulteriore elemento di complessità deriva dal considerare la cosiddetta “questione sociale”¹⁷, soffermandosi cioè sulla politica migratoria adottata dal paese di accoglienza che può rendere complessa la migrazione regolare, diventando così responsabile dell’esclusione sociale e della conseguente criminalizzazione degli immigrati. Scrive Palidda: *“sino a quando la politica migratoria continuerà a privilegiare l’azione repressiva piuttosto che favorire l’immigrazione e l’inserimento dei regolari (si pensi anche alle difficoltà a trovare un alloggio o un lavoro), e non si contrasterà la riproduzione dell’irregolarità in cui inevitabilmente fa scivolare, il rischio di approdo all’irregolarità non potrà che essere alto”*¹⁸. Studi meno recenti in tal proposito¹⁹, all’esordio del boom del fenomeno, avevano già messo in luce le conseguenze negative di una politica migratoria di chiusura. Tanto più in Italia dove la lunga assenza di una normativa organica in materia di immigrazione, ha lasciato vuoti significativi che hanno da un lato favorito l’irregolarità, dall’altro hanno anche dato ampio spazio a politiche locali discrezionali, con il risultato di forti differenze di trattamento e di discriminazioni. Una legge equilibrata sulla condizione giuridica dello straniero, dovrebbe incidere significativamente su quelle condizioni che oggi sono dettate e

¹⁷ Palidda S., in *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, op già cit., definisce le due teorie come “questione sociale” e “questione criminale”.

¹⁸ Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, op. già cit., pag.172.

¹⁹ Cfr. Pugliese E., Maciotti M.I., *Gli immigrati in Italia*, Bari, Laterza, 1996.

“regolate” solo dal mercato del lavoro²⁰. Ciò che le ricerche mettono in luce, è che l’immigrato è disposto a svolgere quei lavori a cui gli italiani non si dedicano più, non solo e non soltanto per la tipologia di lavoro (tendenzialmente umile), ma soprattutto per le condizioni di salario e di precarietà che comporta. In sostanza gli stranieri risulterebbero fondamentale manodopera in determinate aree della produttività (in agricoltura, nelle fabbriche, nelle collaborazioni domestiche, etc.) anche perché facilmente disposti al lavoro in nero e a condizioni lavorative disagiate. Questa situazione comporta la permanenza nell’irregolarità, e condizioni di lavoro al di fuori di ogni garanzia; un intervento anzitutto di tipo legislativo dovrebbe andare anche nel senso di arginare il lavoro sommerso così dilagante, agendo proprio su quei presupposti che fanno di chi è (forzatamente) irregolare, facile preda di tale mercato. Infatti, l’istituto circa le condizioni di ingresso che viene più criticato, in quanto responsabile di indurre forzatamente ad un ingresso irregolare, è quello relativo al soggiorno per motivi di lavoro. Nei fatti la legislazione italiana, nel tentare di garantire reali possibilità lavorative e di non andare ad ingrandire la sacca della disoccupazione, ha figurato l’ingresso per motivi di lavoro connesso ad un pregresso incontro della domanda e dell’offerta, in un momento precedente all’ingresso dello straniero in Italia, cioè quando si trova ancora nel suo Paese d’origine. L’immigrato, quindi, entra in Italia per lavoro solo quando ha già instaurato un contatto con il suo futuro datore di lavoro. Questa condizione, in concreto, è risultata difficile da realizzarsi e, spesso, è stata aggirata, soprattutto perché l’inserimento degli immigrati nell’economia italiana avviene, nella maggior parte, in settori basati su rapporti di lavoro con forte

²⁰ Ibidem.

contenuto fiduciale (servizi alla persona tipo la collaborazione familiare e la piccola impresa), che difficilmente si contraggono senza che il datore di lavoro abbia mai visto il suo eventuale dipendente.

Allargando ancora il campo visuale, sempre restando in tema di politica migratoria, si aggiunge la riflessione circa l'importanza che riveste la cooperazione tra Paesi di immigrazione e società locali di origine. Una cooperazione, però, che non sia “solo tra le polizie ed in materia di repressione delle migrazioni”, ma che passi attraverso il risanamento dei rapporti favorendo lo sviluppo sostenibile dei Paesi d'origine. E questo anche perché la spirale dell'esclusione assieme alla “diffusione dei modelli devianti, la nuova transnazionalizzazione delle mafie e la globalizzazione dell'intreccio tra attività informali e illegali”, favoriscono ulteriormente lo scivolamento degli immigrati in attività devianti. In questa prospettiva, ciò che in estrema sintesi si evidenzia, è che l'adozione di modelli devianti sarebbe nella maggior parte dei casi, il prodotto di una serie di fattori che non è l'immigrato ad innescare. Primo fra tutti, si è appena detto, le condizioni per la regolarità poste dalla società di accoglienza. Ma anche i costi imposti dalla società suddetta per mantenere la legalità non sono da sottovalutare. Chi è regolare subisce discriminazioni nell'ambito lavorativo (in quanto spesso è lavoro precario), nella ricerca degli alloggi, ecc. situazioni che complicano il mantenere la condizione di regolarità, che conducono lontano dall'equiparazione con gli autoctoni nell'ambito dei diritti, avvicinando, di contro, alla scelta della carriera criminale. Quest'interpretazione non vede l'immigrato esclusivamente come vittima del sistema, ma invita verso una politica che regoli l'ingresso, e che garantisca poi a chi entra una reale ed effettiva garanzia di godimento dei diritti al pari degli altri cittadini.

Su un altro versante, rispetto al passato, sono mutati alcuni aspetti del fenomeno migratorio. Molti sono gli immigrati che oggi scelgono assieme all'emigrare l'adesione ad un modello deviante, proprio grazie a quella maggior diffusione dei traffici internazionali. Non solo, la frustrazione di mete non raggiunte, per false proiezioni con cui si affronta la scelta migratoria, spesso è fonte di una consapevole e voluta scelta dell'illegalità. Secondo Palidda, infatti, la vicinanza geografica di provenienza (la maggioranza degli stranieri in Italia proviene dal Marocco, Albania, Tunisia, area balcanica) nell'ambito del processo di globalizzazione di aspettative e di modelli di consumo, induce a sostenere che *“le società dei Paesi più vicini all'UE si configurano sempre più come periferie europee, in cui anche i modelli devianti che si affermano tra alcuni giovani incitano all'illusione di un'emigrazione destinata ad attività devianti”*²¹. Questi aspetti, però, non tolgono che la società di accoglienza con la chiusura, e con i suoi scarsi strumenti di integrazione, è causa di carriere criminali né volute, né progettate; non solo, essa soprattutto non è in grado di creare e prospettare alternative né a quanti hanno già intrapreso la scelta della devianza, né a coloro che in tale scelta incappano come soluzione di vita più o meno obbligata.

²¹ Palidda S., *La devianza e la vittimizzazione*, Terzo Rapporto sulle Immigrazioni 1997, Fondazione Cariplo-ISMU, Milano, 1998, pag.161.

2. La presenza straniera in Italia²²

Tiziana Pagliaroli e Maria Stefania Totaro

Il secondo livello della riflessione prova a fornire un'introduzione in termini statistici e descrittivi al fenomeno della presenza straniera in Italia attraverso un'analisi generale volta a delineare un quadro all'interno del quale collocare le problematiche relative ai minori stranieri.

I dati attinti presso l'Istat consentono di pervenire ad una visione d'insieme del fenomeno migratorio regolare, attraverso due indagini che vanno ad integrarsi per fornire un dato il più possibile aderente alla realtà.

La prima indagine, dal titolo *La popolazione straniera residente in Italia*, è condotta direttamente presso i Comuni e fornisce un dato sulla base degli iscritti presso le anagrafi comunali, ovvero riferito a coloro che risultano residenti sul territorio dello Stato.

La seconda rilevazione, dal titolo *La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche*, è condotta sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno sui permessi di soggiorno. Questo secondo dato consente di computare anche coloro che, pur avendo un permesso di soggiorno, non risultano iscritti nelle anagrafi comunali in quanto non

²² Le fonti considerate sono principalmente le fonti ufficiali e governative che analizzano e affrontano il problema, in particolare, le pubblicazioni dell'Istat: *La popolazione straniera residente in Italia – Statistiche in breve del 17 ottobre 2006*, *La popolazione straniera regolarmente presente in Italia – Nota informativa 11 aprile 2007*, *La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche – Informazioni n.10/2007*, da cui sono state estrapolate e rielaborate le tavole statistiche relative ai minori stranieri e il *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato 2004-2006* da cui sono stati desunti gli aspetti più rilevanti del fenomeno e alcune delle politiche di intervento previste della Presidenza del Consiglio dei Ministri

hanno richiesto la residenza, che non ha carattere obbligatorio. Tale rilevazione, se da una parte permette di integrare il dato dei regolari rispetto alla sola indagine sui residenti, dall'altro risulta parziale rispetto ai minorenni che per la maggior parte non sono titolari di permessi di soggiorno.

Considerando insieme le due rilevazioni si perviene ad una stima della presenza straniera regolare che computa il dato sugli adulti stranieri muniti di permesso di soggiorno con il dato dei minorenni stranieri residenti.

Si riesce ad avere un quadro che, seppure sottostimato a causa dell'impossibilità di censire il fenomeno sommerso della presenza "irregolare", permette di delineare le caratteristiche principali del fenomeno complessivo.

Nella tabella seguente si riportano i dati della popolazione residente all'1 gennaio 2006.

Il numero degli stranieri residenti all'1 gennaio 2006 è di 2.670.364 unità di cui minorenni 585.496. La percentuale dei minorenni stranieri residenti sul totale della popolazione straniera residente è quindi del 21,9%.

La percentuale dei minorenni stranieri sul totale complessivo dei minori (italiani + stranieri) è del 5,9%, un valore superiore rispetto alla percentuale della popolazione straniera sulla popolazione complessiva che è del 4,5%.

Inoltre, i nati stranieri costituiscono il 9,3% dei nuovi nati, che vuol dire che quasi un nuovo nato su 10 è di origine straniera. La percentuale è anche più alta della media nazionale nel Nord (14,3% per il Nord Ovest e 14,9% per il Nord Est).

Tabella 1 - Popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2006, per ripartizione geografica.

Popolazione residente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Valori assoluti						
Popolazione straniera	976.887	730.569	641.158	229.375	92.375	2.670.364
<i>di cui: minorenni</i>	<i>222.973</i>	<i>170.727</i>	<i>133.079</i>	<i>39.718</i>	<i>18.999</i>	<i>585.496</i>
Indicatori						
% minori stranieri su totale stranieri	22,8	23,4	20,8	17,3	20,5	21,9
% minori stranieri su totale minori	9,2	9,7	7,5	1,5	1,5	5,9
% totale stranieri su totale residenti	6,3	6,6	5,7	1,6	1,4	4,5
% nati stranieri sul totale dei nati*	14,3	14,9	11,0	1,9	2,0	9,3

Fonte dei dati: Istat - La popolazione straniera residente in Italia - Statistiche in breve del 17 ottobre 2006

I dati si riferiscono alla popolazione di cittadinanza straniera iscritta nelle anagrafi comunali.

* Il dato è riferito all'anno 2005 (elaborazione su dati Istat - Rilevazione degli iscritti in anagrafe per nascita - www.demo.istat.it).

La popolazione straniera sia adulta che in età minore è maggiormente presente al Nord. In particolare il Nord Ovest, in valore assoluto risulta avere un numero maggiore di popolazione residente: 976.887, di cui minorenni 222.973. Il Nord Est registra un valore di poco inferiore: 730.569 unità di popolazione straniera, di cui minorenni 170.727, anche se in percentuale i minorenni sono presenti in maniera leggermente superiore (23,4% Nord Est, 22,8% Nord Ovest).

La maggiore presenza straniera in queste aree è evidentemente legata alla maggiore concentrazione industriale, ma anche ad una generale alta concentrazione insediativa che riguarda anche la popolazione italiana.

Tra i presenti regolarmente in Italia, molti hanno ottenuto un permesso per lavoro; infatti, la legge 30 luglio 2002 n.189 “Modifica alla

normativa in materia di immigrazione ed asilo” ha collegato l’ingresso dello straniero all’esistenza di un contratto di lavoro e sicuramente l’area del Nord offre maggiori opportunità di inserimento lavorativo.

Seguono in valore assoluto il Centro (641.158, di cui minorenni 133.079), il Sud (229.375, di cui minorenni 39.718) e le Isole (92.375, di cui minorenni 18.999). Quanto alle percentuali di minori presenti sul totale degli stranieri, le Isole (20,5%) mostrano una percentuale maggiore del Sud (17,3%) e di poco inferiore alla percentuale del Centro (20,8%).

Nel volume *La presenza italiana e straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche Informazioni n.10/2007* dell’Istat, al paragrafo 2.3 *La componente più giovane della popolazione straniera*, si rileva già con riferimento all’anno 2005, la rapida crescita dei nati da genitori stranieri, che costituiscono una componente considerevole dell’aumento dei minori di cittadinanza straniera.

La tabella 2 fornisce una stima dei nati per cittadinanza e mette in evidenza l’aumento registrato dal 2000 al 2005.

Le principali cittadinanze interessate sono Marocco, Albania e Romania. Quest’ultima nazionalità, in particolare, mostra un aumento degno di nota negli anni 2003 - 2004 - 2005: da 945 nuovi nati registrati nel 2000 con un aumento di circa qualche centinaia di unità fino al 2002 si passa a 2.526 nel 2003, a 4.940 unità nel 2004 e a 5.988 nel 2005. Valori maggiori di nascite si registrano per le cittadinanze del Marocco e dell’Albania, pur se con ritmi di crescita complessivamente più contenuti negli anni in esame.

Tra le altre cittadinanze valori numerici degni di nota si registrano, inoltre, per la Cina, la Tunisia, le Filippine, la Serbia e Montenegro. Per i nati di quest’ultima nazionalità appartenente, com’è noto, in maggioranza alle comunità nomadi, i valori sono per lo più stabili nel corso del

periodo considerato, segno di una presenza costante di tale etnie sul territorio.

Tabella 2 - Stima dei nati per Paese di cittadinanza. Anni di iscrizione 2000-2005. Paesi con valori superiori alle 500 unità nel 2005 e totale stranieri.

Paesi	Anni					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Marocco	5.408	5.860	6.354	5.819	8.546	8.824
Albania	3.777	4.322	5.275	5.422	7.492	7.403
Romania	945	1.331	1.839	2.526	4.940	5.988
Cina, Repubblica Popolare	1.927	2.155	2.670	2.475	3.921	4.145
Tunisia	1.621	1.825	1.953	1.926	2.499	2.368
Egitto	846	1.012	1.185	1.204	1.443	1.716
Filippine	1.302	1.333	1.430	1.312	1.504	1.610
India	705	786	975	933	1.305	1.469
Bangladesh	412	591	644	794	1.085	1.293
Macedonia	569	685	872	801	1.074	1.254
Sri Lanka	844	837	1.033	984	1.159	1.254
Ecuador	209	354	405	474	1.105	1.175
Nigeria	542	651	672	718	1.081	1.136
Serbia e Montenegro	1.161	1.035	1.184	1.064	1.511	1.091
Pakistan	414	488	611	581	940	1.014
Peru'	466	575	623	658	824	932
Senegal	428	503	603	609	966	886
Ghana	669	669	676	546	889	819
Algeria	249	328	408	511	686	689
Moldova	24	55	69	135	467	603
Polonia	244	261	265	346	487	535
Bosnia-Erzegovina	304	309	367	365	459	531
Ucraina	39	61	87	163	486	519
Altri	2.811	3.028	3.393	3.325	4.056	4.716
Totale	25.916	29.054	33.593	33.691	48.925	51.971

Fonte: Elaborazione su dati Istat - Rilevazione degli iscritti in anagrafe per nascita - www.demo.istat.it.

La tabella 3 mostra come l'incremento della popolazione minorile vada di pari passo con l'incremento della popolazione straniera residente: "...è strettamente legato all'aumento della componente più stabile della popolazione straniera residente rappresentata da persone che, oltre ad essere regolarmente soggiornanti, sono anche residenti nel nostro Paese"²³.

Dalla tabella 3 si legge molto chiaramente la tendenza descritta. Il totale della popolazione straniera residente dal 2003 al 2006 è aumentato complessivamente del 72%; nello stesso periodo la popolazione minorile è aumentata del 66%.

Tabella 3 - Popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio. Totale e di cui minorenni. Anni dal 2003 al 2006.

Popolazione residente	Anni			
	2003	2004	2005	2006
Totale stranieri	1.549.373	1.990.159	2.402.157	2.670.514
di cui: minorenni	353.139	412.432	501.792	585.496
<i>incidenza minori su totale stranieri</i>	22,8	20,7	20,9	21,9
<i>Incidenza minori stranieri su totale minori</i>	3,6	4,2	5,0	5,9

Fonte dei dati: Istat - La popolazione straniera residente in Italia - Statistiche in breve del 17 ottobre 2006; La popolazione residente per sesso, età e stato civile - Nota informativa del 30 aprile 2007.

I dati si riferiscono alla popolazione di cittadinanza straniera iscritta nelle anagrafi comunali.

Come già osservato in precedenza, la percentuale di minorenni rispetto al totale della popolazione straniera residente risulta del 21,9%. Se la percentuale viene calcolata sui soggetti muniti di permesso di soggiorno, come nella tabella seguente, il dato cambia considerevolmente, per le

²³ *La presenza italiana e straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche Informazioni n.10/2007* dell'Istat nel paragrafo 2.3 *La componente più giovane della popolazione straniera* pag. 36

ragioni già esposte, ovvero che nella maggior parte dei casi il minore non è titolare di permesso di soggiorno autonomo, ma è iscritto in quello del genitore fino al raggiungimento degli anni 14. Le diverse tipologie di permessi di soggiorno saranno trattate nel capitolo seguente.

Tabella 4 - Permessi di soggiorno al 1 gennaio 2006 per i principali Paesi di cittadinanza. Totale e di cui minorenni.

Paesi	Totale	di cui: minorenni	% minorenni su totale
Albania	256.916	15.487	6%
Marocco	239.728	12.636	5%
Romania	271.491	10.964	4%
Cina, Rep.Popolare	114.165	9.014	8%
Serbia e Montenegro	52.272	3.794	7%
Ucraina	115.087	3.749	3%
Macedonia	40.441	3.672	9%
Filippine	74.987	3.095	4%
India	51.832	2.881	6%
Ecuador	45.156	2.626	6%
Peru'	48.717	2.467	5%
Moldova	45.006	2.409	5%
Pakistan	34.539	2.375	7%
Tunisia	61.540	1.920	3%
Ghana	24.923	1.663	7%
Stati Uniti	28.163	1.644	6%
Polonia	73.191	1.437	2%
Russia,Federazione	20.034	1.370	7%
Bangladesh	37.381	1.248	3%
Dominicana, Rep.	14.489	1.205	8%
Sri Lanka	42.524	1.184	3%
Egitto	46.834	1.104	2%
Bosnia - Erzegovina	18.202	1.064	6%
Colombia	14.912	1.050	7%
Brasile	31.150	1.040	3%
Costa d'Avorio	10.924	811	7%
Nigeria	26.716	770	3%
Croazia	20.393	638	3%
Senegal	47.085	592	1%
Altri	377.226	9.647	3%
Totale	2.286.024	103.556	5%

Dall'analisi dei dati relativi ai permessi di soggiorno, si osserva che le cittadinanze prevalenti sono grosso modo quelle già analizzate con riferimento alla natalità (tab. 2); il maggior numero di minori che ha ottenuto un permesso di soggiorno appartiene alle cittadinanze maggioritarie come presenza e regolarità di posizione anche per la popolazione adulta. Si registra, però, un numero maggiore di minori albanesi titolari di permesso di soggiorno, rispetto ai marocchini e romeni 15.487, 12.636, 10.964 rispettivamente per l'anno 2006.

Tabella 5 - Stima della popolazione straniera regolarmente presente in Italia al 1 gennaio degli anni 1996, 2001 e 2006. Totale e di cui minorenni.

Anni	Totale*	di cui: minorenni	% minorenni su totale
1996	809.320	106.140	13%
2001	1.590.189	268.800	17%
2006	2.767.964	585.496	21%

Fonte dei dati: Istat - La popolazione straniera regolarmente presente in Italia - Nota informativa 11 aprile 2007.

*Stima ottenuta dalla somma dei minorenni stranieri iscritti in anagrafe e degli stranieri adulti con permesso di soggiorno.

L'ultima tabella (5), infine, consente di avere il dato sull'aumento negli ultimi due quinquenni della popolazione straniera regolarmente presente in Italia come totale e come numero di minori e relativa percentuale. Dal 1996 al 2001 al 2006 la percentuale dei minorenni sul totale degli stranieri è aumentata di quattro punti percentuali nel passaggio da un quinquennio all'altro. Tale aumento va sicuramente ricondotto, come evidenziato anche dall'analisi fatta dall'ISTAT, all'effetto prodotto dalle nascite e dai ricongiungimenti familiari delle coppie straniere che

riescono a risolvere la questione abitativa e lavorativa e a produrre un reddito tale da assicurare il mantenimento del proprio nucleo familiare residente o che si vuole ricomporre con il ricongiungimento. Le regolarizzazioni prodotte dagli ultimi interventi legislativi avrebbero contribuito a creare condizioni per la richiesta di molti ricongiungimenti familiari.

2.1. Principali problematiche e politiche migratorie

Tiziana Pagliaroli

Problematiche di carattere sociale, politico, demografico e geografico possono essere attinte, per una migliore conoscenza del fenomeno, nel *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato 2004-2006*²⁴, che costituisce un'altra imprescindibile fonte per l'analisi del fenomeno migratorio.

Attraverso la lettura e l'interpretazione delle informazioni attinte oltre che presso l'Istat, direttamente presso il Ministero dell'Interno e l'Eurostat, che arrivano fino al 2003, si confermano nella sostanza le linee di tendenza evidenziate dalle indagini Istat sulla continua crescita della popolazione straniera e sulle principali cittadinanze straniere.

Nell'introduzione "Il punto sulla presenza straniera in Italia" si evidenzia come già sulla base dei dati risultanti al 31/12/2003 (anno al quale arrivano le informazioni del Documento) la comunità marocchina perda il ruolo di maggiore comunità straniera in Italia, mantenuto fin dagli anni 90 a vantaggio di quella rumena e albanese.

Il documento fornisce, inoltre, informazioni sull'"evoluzione delle pressioni migratorie, sui nuovi paesi di provenienza e sulle nuove rotte", soprattutto clandestine, alimentate ovviamente dal forte divario economico esistente tra alcune aree di sviluppo e la maggior parte delle aree di sottosviluppo, dalle pressioni migratorie conseguenti ad episodi

²⁴ Il Documento è predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sentiti i "Ministri interessati, il CNL, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente rappresentative sul piano nazionale", ai sensi dell'art.3 del testo unico sull'immigrazione (dlgs 286/98).

bellici, soprattutto nei confronti di coloro che sono perseguitati come minoranze etniche.

Tali fenomeni, come è noto, sono resi ancor più stridenti in un mondo “globalizzato” con la sua capacità di connettere “località” distanti e profondamente diverse tra loro e alimentare aspettative di miglioramento e di cambiamento.

Il Dossier statistico 2006 della Caritas/Migrantes sull’Immigrazione ²⁵ sintetizza molto bene nel titolo introduttivo della sintesi del rapporto pubblicata su internet: “Un mondo globalizzato, un mondo di migranti”, volendo sottolineare come i flussi migratori siano regolatori delle forti disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza esistenti sulla terra. “La dimensione strutturale del fenomeno è dovuta a ragioni demografiche e occupazionali che faranno sentire sempre più il loro peso”. Dal punto di vista demografico il Rapporto evidenzia come in Italia l’immigrazione diventerà sempre più l’unico fattore di crescita demografica in grado di compensare il progressivo fenomeno dell’invecchiamento della popolazione e la bassa percentuale di nascite superata dai decessi. Secondo le risultanze del rapporto: ”gli immigrati in Italia sono una popolazione giovane concentrata per il 70% nella fascia d’età 15-44 anni, mentre solo il 47,5% degli italiani si colloca in questa fascia”.

Il *Documento programmatico* fornisce anche un quadro del fenomeno migratorio rispetto alle presenze irregolari. “La posizione geografica dell’Italia, al centro del mare Mediterraneo e, soprattutto la sua vicinanza

²⁵ “*Al di là dell’alternanza*” di cui è disponibile una sintesi sul sito www.caritasroma.it trattasi di un documento imprescindibile per l’approfondimento del fenomeno migratorio e che fornisce informazioni provenienti da organismi internazionali da fonti ufficiali italiane e internazionali ed è strutturato in tre parti: *contesto europeo ed internazionale; contesto italiano; contesti regionali*.

a Stati che per diverse ragioni, hanno attraversato, o stanno attraversando, periodi di profondo travaglio economico, sociale e politico” è considerata una delle principali cause di aumento del flusso migratorio illegale, che ha conosciuto, comunque, una flessione nel 2003, ultimo anno considerato nel documento.

Le principali “direzioni del traffico” migratorio clandestino verso l’Italia risultano, dal quadro rappresentato nel Documento, dal Nord Africa verso la Sicilia: le coste occidentali e l’isola di Lampedusa e di Pantelleria per i cittadini marocchini, tunisini e algerini.

Il traffico verso tali coste ed isole avviene dalla Tunisia e soprattutto dalla Libia per i paesi dell’Africa centro-orientale (Ciad, Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia) e occidentale (Liberia, Sierra Leone) e del sub continente indiano.

Il flusso dalla Tunisia riguarda invece soprattutto i cittadini del Magreb e in minore presenza dell’Africa sub-sahariana.

Altre direzioni risultano essere quella “dallo Sri Lanka in Sicilia e in Calabria attraverso il canale di Suez” e “dalla Turchia verso la Calabria” di turchi ed iracheni di etnia curda, ma anche pakistani, indiani, cingalesi, bengalesi e afgani.

I curdi utilizzano anche la Grecia per raggiungere i porti delle coste adriatiche e cioè: Ancona, Bari, Brindisi, Trieste e Venezia.

Infine, la direzione: “dall’Europa centro-orientale e dall’Asia attraverso il confine italo – sloveno: cittadini dell’Europa centro-orientale jugoslavi, romeni, moldavi, bosniaci, macedoni, ma anche turchi, iracheni di etnia curda, iraniani, cinesi.

Oltre all’immigrazione clandestina non va sottovalutato il fenomeno degli *overstayers*, vale a dire coloro che permangono alla scadenza del

visto regolare di ingresso o del permesso di soggiorno e le entrate irregolari intra Schengen attraverso la Grecia, la Spagna e la Francia.

L'immigrazione clandestina è quantificabile sulla base dei *provvedimenti di respingimento alla frontiera, di respingimento del questore e di espulsione*²⁶. Il Ministero dell'Interno è in grado di fornire il dato totale degli stranieri rintracciati in posizione irregolare e nei confronti dei quali è stato adottato un provvedimento di allontanamento. Si registra nel 2003 una diminuzione rispetto agli anni precedenti, in cui la tendenza era all'incremento del totale degli stranieri rintracciati in posizione irregolare (2000: 131.480; 2001:134.332; 2002:150.746), di circa 45 mila unità rispetto all'anno 2002 di incremento massimo:105.957 nel 2003²⁷.

Tra i respinti alle frontiere nel 2002 un notevole incremento di cittadini appartenenti alla Romania e alla Bulgaria è da ascrivere - secondo l'analisi fatta nel Documento - all'abolizione dell'obbligo del visto, stabilita dall'Unione europea a decorrere dal 1° gennaio 2002, che avrebbe avuto come conseguenza il fatto che molti di tali cittadini che prima non riuscivano ad ottenere il visto presso le nostre rappresentanze consolari, ora tentano di entrare per motivi turistici. In questi dati, ovviamente, non sono compresi i minori in quanto, com'è noto, il Testo Unico (dlgs 286/98) ha disposto il divieto di espulsione del minore straniero, tranne che nel caso in cui debba seguire il genitore espulso.

I minori irregolari, se non al seguito di famiglie clandestine, ovvero nello stato di minori non accompagnati, vengono, laddove rintracciati, segnalati al Comitato per i minori stranieri, che gestisce una Banca dati sui minori segnalati. L'Istituto Psicoanalitico per la Ricerca Sociale

²⁶ Del Dipartimento pubblica sicurezza presso il Ministero dell'Interno

²⁷ pag. 43 Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004 – 2006

(IPRS) che cura la raccolta dei dati per il Comitato, ha elaborato di recente i dati relativi ai minori censiti presso il Comitato.

Al 30 settembre 2007, i minori non accompagnati segnalati al Comitato risultano essere 6554, la maggior parte dei quali di sesso maschile (91%). L'analisi per nazionalità mostra, dopo l'uscita della Romania dalla competenza del Comitato perché entrata nell'U.E., la prevalenza di minori marocchini (1514 casi) e albanesi (1163 casi), seguiti dai minori provenienti dalla Palestina (914), poi dall'Egitto (521), dall'Afghanistan (400). Ovviamente il fenomeno dei minori rumeni non accompagnato continua ad assumere dimensioni rilevanti e, potrebbe, anzi risultare aggravato dal fatto di non essere più destinatari degli interventi di protezione di competenza del Comitato minori stranieri.

Una situazione diversa risultava, infatti, con riferimento ad un periodo antecedente, nel Primo rapporto ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) sui minori stranieri non accompagnati 2005-2006²⁸, accolti presso i Comuni, di cui rende disponibile una sintesi sul sito www.msna.ancitel.it. Il rapporto mostra alla data della rilevazione (2003) una netta prevalenza dei minori rumeni (47%), seguiti dagli albanesi (23%) e dai marocchini (19%). Queste tre cittadinanze sommate tra loro rappresentavano nel 2003 la quasi totalità (89%) del fenomeno. I dati non sono molto aggiornati ma il rapporto consente di evidenziare aspetti di territorialità che altre fonti non forniscono: “I minori di cittadinanza rumena provengono dalle aree del nord – ovest (distretti di Satu Mare e Maramures) e nord – est (Suceava, Iasi, Bacau, Neamt) e da alcune città specifiche del sud (Craiova e Bucarest principalmente). In

²⁸ Monia Giovanetti, Camilla Orlandi Edizioni ANCI Servizi, Roma 2006, di cui è disponibile una sintesi sul sito www.msna.ancitel.it

Italia si concentrano principalmente nel Friuli (prevalentemente a Trieste e Udine), nel Lazio (quasi esclusivamente a Roma) e in Lombardia (innanzitutto a Milano)”. Presenza significativa risulta essere anche quella nelle città di Firenze e Bologna.

I minori non accompagnati provenienti dal Marocco appartengono all'area intorno a Khouribga, Marocco centrale e a Casablanca. Si trovano prevalentemente in Lombardia (Milano), Piemonte (Torino e altri Comuni) e Emilia Romagna (Bologna e Modena), Liguria e in Campania prevalentemente a Salerno.

I minori albanesi partono principalmente dai porti di Durazzo e Valona. Si trovano in prevalenza in Toscana e in Puglia, ma anche nel Lazio, in Veneto, Emilia e Lombardia.

La direttrice dall'“Albania verso la Puglia” ha costituito, soprattutto nei trascorsi anni di fine '90 inizio 2000, come si evince anche dal *Documento programmatico*, un transito importante per flotte di clandestini che sbarcavano in condizioni di assoluta precarietà creando grossi problemi di accoglienza. Il fenomeno negli ultimi anni, però si è drasticamente ridotto. Nel 2003 sono stati registrati, secondo il *Documento*, solo sette sbarchi per cui si può parlare di “esaurimento del flusso”. Le ragioni di tale esaurimento sono attribuite (a pag. 75 del *Documento programmatico*) al fatto che “l'Albania costituisce un modello di esempio di collaborazione fruttuosa in tema di contrasto dell'immigrazione clandestina”. E' stata favorita e sostenuta, infatti, da parte dell'Italia la stabilizzazione sociale e politica del Paese con l'istituzione di un Ufficio italiano di collegamento in Albania, la realizzazione di programmi di assistenza tecnica e di formazione del personale, iniziative di controllo delle frontiere. Al successo di tali

iniziative ha contribuito inoltre il progressivo inserimento dell'Albania in ambito europeo.

Tali attività di cooperazione con i paesi di origine dei flussi migratori sono esplicitati nel *Documento programmatico* anche con riferimento ad altre aree geografiche. Si tratta di strategie ad ampio raggio volte a sostenere i diritti umani e stimolare lo sviluppo sociale e la capacità produttiva in loco. I Paesi principalmente destinatari di iniziative bilaterali aventi gli obiettivi precisati sono quelli del Mediterraneo e dei Balcani, che sono anche le principali aree di emigrazione verso l'Italia. Vengono realizzate iniziative per sostenere la nascita e lo sviluppo delle Micro Piccole e Medie Imprese (MPMI), cercando di esportare il modello italiano dello sviluppo locale e dei distretti industriali. Oltre agli strumenti di credito, tra cui la conversione del debito di cui beneficiano Algeria, Marocco ed Egitto, vengono realizzati interventi di trasferimento tecnologico e iniziative di formazione professionale.

In proposito va fatto riferimento all'art.23 del dlgs 286/98, come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n.189, che prevede la realizzazione di programmi approvati dal Ministero del lavoro e della solidarietà sociale, dal MIUR, anche su proposta delle Regioni e delle Province autonome, in collaborazione con tali enti locali e con organismi internazionali, enti e associazioni operanti nel settore dell'Immigrazione. Tali programmi sono finalizzati alla realizzazione di attività di istruzione e formazione professionale per l'inserimento mirato nei settori produttivi italiani sia sul territorio nazionale che nei Paesi di origine, nonché per lo sviluppo autonomo di attività produttive e imprenditoriali in loco. L'aver partecipato a tali corsi costituisce titolo di prelazione per l'ottenimento del permesso di soggiorno per lavoro.

Un altro passaggio molto interessante per comprendere le problematiche connesse alla popolazione straniera presente sul territorio italiano del *Documento programmatico* è il Cap. 4 relativo a: “Le politiche di integrazione”.

All’interno di queste si situano gli aspetti educativi, l’inserimento nel tessuto sociale e i processi di mediazione culturale necessari per favorire tali dinamiche che, se riguardano tutta la popolazione straniera, assumono sicuramente un significato più complesso per i minori e i giovani con i loro percorsi paralleli di costruzione identitaria.

Le prescrizioni programmatiche contenute nel Testo Unico sono tradotte in azioni sulla base di un’attenta analisi delle problematiche. Un ruolo cruciale risulta essere individuato nella scuola come momento formativo e di adesione ad un sistema di valori condiviso. E’ data particolare attenzione alla formazione degli insegnanti che dovrà riguardare anche tutti gli aspetti e i codici della comunicazione non verbale e come si declinano nelle diverse culture, oltre all’insegnamento dell’italiano come L2 (seconda lingua).

La società multietnica e multiculturale ha reso, infatti, necessario individuare modalità educative capaci di superare un’integrazione in termini esclusivamente assimilazionisti, ovvero di conformazione alla cultura del paese ospitante, per promuovere un’integrazione basata sul valore della “differenza” e consentire la reciproca accoglienza e accettazione: l’alterità da non percepire come barriera ma come rapporto. “Un’educazione allo spirito critico rispetto alle proprie identità particolari (religiose, nazionali, etniche territoriali) alla loro relativizzazione in rapporto ai valori universali (l’uomo e i suoi diritti

fondamentali), alla consapevolezza del loro carattere storico e quindi del loro carattere evolutivo nel tempo e nello spazio”²⁹.

Le problematiche delle seconde generazioni sono emblematiche in proposito: giovani sospesi tra l'appartenenza alla propria cultura trasmessa all'interno del nucleo familiare con l'uso della lingua madre e di abitudini e usanze del paese di origine e la cultura del paese dove si è nati, di cui però non si ha la nazionalità. “Le seconde generazioni esprimono, infatti, identità multiple che non si identificano con i luoghi del passato migratorio dei propri genitori, ma nemmeno con la nuova società di accoglienza. Il desiderio di appartenenza e di mimesi con i giovani autoctoni, i modelli di riferimento e le pressioni delle comunità di origine producono identità molto complesse”³⁰.

Nella scheda *La seconda generazione: giovani stranieri protagonisti di nuove identità*, contenuta nel 7° Rapporto Nazionale EURISPES sulla condizione dell'Infanzia e dell'adolescenza si scrive: “Elemento che differenzia i bambini e gli adolescenti rispetto agli adulti immigrati è infatti che per loro - i giovani - l'acquisizione dell'identità culturale, la percezione del sé, oscilla tra un sistema culturale emotivamente intenso, all'interno del nucleo d'origine e un sistema di significati e di simboli socialmente forti e vincenti all'esterno, nella società d'accoglienza, che rinviano al minore l'immagine della sua diversità. Questa differenza intergenerazionale è tanto più forte poiché spesso per gli adulti in situazione di immigrazione il sistema originario di significati e di simboli acquista ancora maggiore importanza come elemento di identità, seguendo le regole di quel processo per il quale il confronto con l'altro

²⁹ Giovanna Campani “L'educazione interculturale nei sistemi educativi europei” in Francesco Susi (a cura di) “Come si è stretto il mondo” Armando Editore 1999

³⁰ pag. 108 *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato 2004 - 2006*

che è distante da noi ci porta alla riscoperta e alla valorizzazione della nostra identità”.³¹

I disagi connessi ai processi di costruzione identitaria possono sfociare anche in problematiche di emarginazione e devianza come emerge dall’esperienza con l’utenza straniera presente nei Servizi minorili della giustizia. Devono essere, pertanto, favoriti percorsi che sappiano valorizzare le potenzialità offerte dalla ricchezza dell’essere portatori di culture e appartenenze diverse, affermando questa prospettiva a livello educativo.

“L’educazione interculturale” e “la mediazione interculturale” costituiscono i contenuti più innovativi di tali politiche perché si situano all’interno della costruzione di un dialogo sulla differenza non solo nella scuola, ma anche tra scuola e famiglia per favorire la comunicazione intergenerazionale rispetto a diversi processi e livelli di integrazione dei genitori e dei figli.

In tale ambito un ruolo pioniere ha avuto il Consiglio d’Europa che fin dalla fine degli anni 70 ha individuato l’inadeguatezza dei sistemi educativi nei confronti della società multiculturale ed ha proposto che l’educazione interculturale si indirizzasse a tutti gli allievi invece di costituire solo uno strumento per lottare contro le difficoltà di scolarizzazione dei figli degli immigrati.³² Ha lavorato alla definizione dei contenuti della formazione degli insegnanti incentrandola sulla pedagogia interculturale e l’antropologia, ha elaborato i principali punti che hanno costituito la base dello sviluppo delle successive azioni europee in tale ambito: “che le società sono ormai multiculturali e che lo diventeranno sempre più; che ogni cultura ha le sue proprie

³¹ pag. 231 Rapporto EURISPES

³² Idem nota 29

caratteristiche che vanno rispettate; che il multiculturalismo è un modello di società ricco di potenzialità positive; che per sviluppare le potenzialità positive del multiculturalismo, è necessario realizzare la comunicazione e l'interazione tra tutte le culture senza omologarne le specificità e intervenire sulle situazioni multiculturali per renderle veramente interculturali, con tutte le dinamiche che questo implica (in termini di comunicazione e di interazione)”³³.

Un altro momento importante nel processo di affermazione al livello europeo di una prospettiva interculturale, al di là della concreta attuazione delle politiche da parte dei vari Stati, è il Rapporto *Nell'educazione un tesoro* di Jacques Delors all'UNESCO del 1997 dove si esortavano i sistemi educativi a introdurre quei cambiamenti necessari ad offrire risposte alle tensioni provenienti dalla emergente società multiculturale e quindi, ad insegnare la reciproca comprensione, la responsabilità nei confronti dell'umanità, la solidarietà e la capacità di accettare e convivere con le differenze spirituali e culturali, in sintesi: “imparare a vivere insieme”.

L'alternanza tra orientamenti multiculturali che si esprimono sostanzialmente nelle politiche scolastiche ed educative e programmi di controllo e contenimento dei flussi migratori si riscontra, tuttavia, costantemente nelle scelte dei diversi Stati e si ritrova anche nel *Documento programmatico sull'immigrazione* per quanto riguarda l'Italia e le politiche di cooperazione dei paesi dell'U.E.

La proclamazione del 2008 come *Anno internazionale per il dialogo interculturale*, proposto dalla Commissione Europea è indicatore, tuttavia, di una tensione che se irrisolta a livello politico, a livello di

³³ Idem pagg. 38-39

riflessione teorica e di coscienza critica orienta verso istanze umanitarie e valori universali.

L'introduzione dei mediatori culturali non solo nelle scuole ma anche in tutte le occasioni di incontro con le culture "altre" è stata prevista dal Testo Unico (dlgs 286/98) e attuata già da diversi anni presso molte istituzioni ed è espressione di politiche attive di intervento inter-multiculturali.

Presso i Servizi penali minorili tali figure sono state introdotte con compiti di facilitazione della comunicazione con l'utenza straniera. Nella circolare 6 del 23 marzo 2002 *Linee guida sull'attività di mediazione culturale nei servizi minorili della giustizia* la mediazione culturale è definita un'attività orientata a facilitare l'incontro e la relazione tra individui di minoranza etnica e i Servizi minorili, agevolando i processi di reciproca decodificazione culturale delle norme implicite ed esplicite che regolano la vita istituzionale e le relazioni sociali. In tal senso il mediatore culturale fornisce al Servizio un contributo professionale e strumenti idonei ad adottare un punto di vista interculturale nella progettazione e realizzazione di tutte le attività rivolte all'utenza.

Il mediatore facilita la comunicazione con lo straniero, in termini di lingua e di comprensione di valori, atteggiamenti, significati plasmati dalle diverse culture.

Quando lo "straniero" non è arrivato da un altro paese, dove ha vissuto una parte significativa della propria esistenza, ma è nato sul territorio italiano non presenta, invece, problemi di comprensione della lingua e, in genere, neppure grossi problemi di incomunicabilità culturale, se non in ragione di un percorso di integrazione rimasto incompiuto. E' considerato straniero perché non è cittadino italiano pur essendo nato in Italia e parlando correntemente l'italiano.

Questo tipo di utenza pone problematiche legate ad una condizione giuridica ibrida di cittadini stranieri nati in Italia o apolidi che si sovrappone ad un complesso e tortuoso processo di costruzione identitaria sfociato drammaticamente nella devianza.

A livello di identificazione nella categoria “straniero” la situazione si complica ulteriormente se trattasi di quei cittadini dell’U.E., come ad esempio i rumeni, che ai sensi dell’art. 1 del testo unico sull’immigrazione in quanto cittadini comunitari non dovrebbero nemmeno considerarsi “stranieri” e che spesso, invece, includono anche appartenenze rom. Nella recente Raccomandazione del Consiglio d’Europa REC(2003) 20 del Comitato dei Ministri concernente le nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile ed il ruolo della giustizia minorile si prende in considerazione il fatto che gli appartenenti alle minoranze etniche “possono necessitare di specifici programmi di intervento”.

I nomadi, peraltro, costituiscono un’utenza ben rappresentata presso i servizi minorili della giustizia che quotidianamente sperimentano le difficoltà di trattamento legate all’impenetrabilità culturale di tali etnie, ulteriormente complicate da uno status giuridico “indefinito”.

Quest’ultimo aspetto problematico è stato recentemente riportato alla ribalta da un articolo apparso su “La Repubblica” del 13 agosto 2007 nelle pagine della cronaca³⁴. Si evidenzia, in tale articolo, come secondo i rapporti della Divisione Rom e Camminanti del Consiglio d’Europa, l’Italia non ha una politica certa sui documenti (permessi carta di soggiorno). Nonostante molti Rom e Sinti vivano in Italia da decenni,

³⁴ I Rom e l’Europa, dal rigore tedesco alla Francia modello “bastone e carota”
sottotitolo: I Rapporti della Divisione Roma and Travellers del Consiglio d’Europa”
di Claudia Fusani

non hanno la cittadinanza, con il risultato che molti bambini rom nati in Italia risultano apolidi.

Un altro ambito importante che mette in risalto alcune problematiche connesse alle difficoltà di integrazione spesso trascurate è trattato nel capitolo sulla salute dello straniero del *Documento Programmatico* al quale pare imprescindibile dare un ultimo accenno.

Nelle condizioni che minacciano la salute degli stranieri sono riconducibili tutti quei fattori che minacciano la salute dei soggetti deboli, quindi fattori psicologici dovuti alla cattiva integrazione, situazioni economiche precarie, ma anche fattori culturali oltre che epidemiologici legati al paese di origine. Sono enucleati nel *Documento programmatico* diversi aspetti tra i quali i differenti modi di intendere la malattia e la salute, compresa la diversa concezione della prevenzione e del rischio a cui si aggiunge la disinformazione sui propri diritti e sulle possibilità di accesso al SSN.

Osservatori privilegiati delle problematiche connesse all'integrazione degli Stranieri sono i Consigli territoriali per l'Immigrazione previsti dall'art. 3 del T.U. presso ogni Provincia con compiti di monitoraggio e lettura dei bisogni e del livello di inserimento sociale della popolazione immigrata: inserimento lavorativo, soluzioni abitative, accesso ai servizi socio-sanitari, inserimento scolastico dei minori.

3. La tutela giuridica del minore straniero

Tiziana Pagliaroli

L'evoluzione normativa si scompone in provvedimenti formalmente eterogenei che disciplinano le problematiche dell'identificazione, dell'affidamento, della tutela, dell'accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno o del rimpatrio. La formazione progressiva della disciplina comporta problemi di coordinamento tra:

- normativa internazionale di carattere primario
- normativa nazionale di carattere primario
- atti internazionali non vincolanti
- normativa nazionale di natura secondaria.

Le principali norme che si applicano al minore straniero sono riportate nell'apposita sezione, in stralcio, con l'indicazione degli articoli che in particolare disciplinano forme di tutela o di promozione e sviluppo dei soggetti minori stranieri.

Innanzitutto la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 Novembre 1989, resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991 n.176. In particolare:

- l'art.2 che prevede l'impegno degli Stati parti a rispettare ed a garantire, nell'ambito della propria giurisdizione, i diritti enunciati dalla Convenzione nei confronti di ogni fanciullo, a prescindere da ogni considerazione di lingua, religione, origine nazionale, etnica;
- l'art.10 che stabilisce "ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato Parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. Gli Stati Parti vigilano, inoltre, affinché la

presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari”;

- l'art. 20 inoltre sancisce l'obbligo degli Stati di assicurare al fanciullo che si trovi in condizione di assenza di cure familiari, protezione e aiuti speciali. Gli Stati parti dovranno prevedere in merito una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale. “Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica;

- l'art. 22 prevede la protezione umanitaria per il fanciullo che cerchi di ottenere lo statuto di rifugiato e contempla anche l'impegno degli Stati Parti a collaborare per la sua protezione, per ricercare i genitori o altri familiari e ottenere le informazioni necessarie per il ricongiungimento alla sua famiglia: “se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo”.

Le norme costituzionali riferibili sono quelle in generale di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (art.30-31), del riconoscimento di pari dignità di tutti i soggetti a prescindere dalle differenze di sesso lingua razza religione ecc. (artt.2-3). L'art.10, inoltre, espressamente riferito allo straniero, stabilisce che la sua condizione sia regolata in conformità ai trattati internazionali.

Un quadro completo della normativa di tutela del fanciullo straniero presente sul territorio dello Stato, oltre, ai principi generali sanciti, comporta il richiamo all'art. 343 del codice civile che prevede l'apertura della tutela nei casi in cui il minore si trova privato della potestà genitoriale per morte dei genitori o per altre cause, nonché alla normativa sull'affidamento e l'adozione: Legge 184/83 e successive modificazioni che costituiscono gli strumenti privilegiati di protezione del fanciullo temporaneamente o definitivamente privo di riferimenti familiari attraverso il suo reinserimento in un ambiente di cura familiare.

Si ricordano, inoltre, le Convenzioni internazionali in materia di protezione di minori (Aja 5 ottobre 1961) e sulle modalità per il rimpatrio dei minori (Aja 28 maggio 1970), nonché quelle in materia di sottrazione internazionale (Aja 25 ottobre 1980), laddove il pregiudizio del minore derivi dalla contesa da parte di genitori di nazionalità diversa.

Il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con d.lvo 25 luglio 1998 n.286, prevede specificatamente disposizioni a favore del minore e sancisce il diritto all'unità familiare nel Titolo IV.

Il minore straniero è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori, o dello straniero affidatario fino al compimento del 14 anno di età.

Il permesso di soggiorno è a tempo determinato. E' richiesto entro otto giorni lavorativi al questore della provincia in cui lo straniero si trova al suo ingresso. E' rilasciato per le attività previste dal visto di ingresso o dalle disposizioni vigenti e la sua durata è in genere quella prevista dal visto di ingresso, motivi di lavoro, di studio, ma anche per visite di affari e turismo nel qual caso non può superare i tre mesi. Può essere rinnovato o anche convertito.

Le tipologie di permessi di soggiorno sono diverse. Un permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato al minore straniero già iscritto in analogo documento dei propri genitori stranieri o affidatari al compimento del 14° anno di età. Tale permesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, autonomo o di studio, per esigenze sanitarie o di cura al compimento del 18° anno di età.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche allo straniero, entrato in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento al proprio familiare coniuge o figlio minore, genitore a carico, ovvero parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro, figli maggiorenni a carico, qualora non possano provvedere al proprio sostentamento per gravi condizioni di salute o invalidità totale. E' rilasciato, altresì, al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia.

Ai fini del ricongiungimento, i minori adottati o affidati sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di attività lavorative compatibilmente con i requisiti minimi di età.

La carta di soggiorno è a tempo indeterminato. E' rilasciata allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni, titolare di un permesso di soggiorno che consente un numero indeterminato di rinnovi, a condizione di dimostrare di avere un reddito minimo per il sostentamento proprio e dei propri familiari.

A tutela di particolari situazioni pregiudizievoli per il minore straniero presente sul territorio dello Stato (gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e di salute del minore, tenuto conto anche della tenera età) è prevista la possibilità da parte dell'Autorità giudiziaria minorile, di

autorizzare la permanenza di un familiare per un periodo determinato anche in deroga alle altre disposizioni previste dal testo unico.

L'art. 19 del Testo Unico sull'immigrazione sancisce il divieto di espulsione degli stranieri minori di anni 18, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. E' previsto, in tali casi, il rilascio di un *permesso per minore età*, introdotto dal regolamento di attuazione D.P.R. 394/99 art. 28 che stabilisce: "quando la legge dispone il divieto di espulsione il questore rilascia il permesso di soggiorno per minore età".

Le circolari del Ministero dell'Interno prevedono che il permesso per minore età sia rilasciato per i minori che non possono essere espulsi, in via residuale quando non è possibile rilasciare altro tipo di permesso; per i minori non accompagnati per i quali non possa essere eseguito il rimpatrio assistito a causa della mancata individuazione dei familiari nei Paesi di origine; nell'ipotesi in cui il Tribunale per i minorenni non determini l'affidamento del minore temporaneamente privo di riferimenti parentali, ai sensi dell'art. 2 della legge 184/83 e succ. modificazioni, ovvero abbia proceduto all'apertura della tutela.

Il minore straniero non accompagnato per il quale le ricerche dei genitori non hanno dato esiti positivi, collocato in una comunità familiare o in una casa famiglia, strutture che al 31.12.2006 dovrebbero aver completamente sostituito gli istituti di ricovero, pertanto, potrebbe beneficiare, di un permesso per minore età.

Il permesso di *soggiorno per protezione sociale* è genericamente previsto nei confronti dello straniero coinvolto in accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento e si applica anche ai minorenni, sia preventivamente per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale, sia successivamente nei

confronti dello straniero che ha terminato l'espiazione di pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età, su proposta del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni o del Magistrato di Sorveglianza.

Tale disposizione si applica, in particolare, alle vittime della tratta che coinvolgono spesso anche minori: ragazze e ragazzi reclutati nella rete della prostituzione minorile o di altre forme di sfruttamento sessuale a scopo di lucro (pedopornografia). I programmi di protezione sono finanziati con il fondo per le misure anti tratta previsto dall'art.12 della legge 11 agosto 2003 n.228.

Contro il fenomeno della prostituzione il 24 gennaio 2007 è stato istituito un Osservatorio con compiti di studio, ricerca, e approfondimento del sistema di prevenzione e contrasto ai fenomeni della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione collocato presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Ne fanno parte investigatori delle Forze dell'ordine e personale del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, ma anche esponenti degli Enti e delle Associazioni che si occupano della protezione e del reinserimento delle vittime.

Secondo le conclusioni dell'Osservatorio (3 ottobre 2007), pubblicate sul sito www.programmointegra.it, il fenomeno dei trafficanti di schiave vede coinvolti soprattutto le rumene e riguarda in particolar modo minorenni provenienti dall'est (rumene, albanesi, moldave) ma anche italiane.

Altre disposizioni volte a promuovere l'integrazione sociale, culturale e la promozione di un sano ed armonico sviluppo psicofisico del minore straniero presente sul territorio sono contenute nel Testo Unico sull'immigrazione (dlgs 286/98). Innanzitutto l'art.35, comma 3, lett.b

sulla tutela della salute del minore, in esecuzione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. L'art.38, disciplina l'obbligo di istruzione per tutti i minori stranieri presenti sul territorio e il diritto ad un'educazione interculturale. Il comma 3 di tale articolo stabilisce espressamente che: “la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni”.

Tali disposizioni rientrano, inoltre, nei più generali, programmi di integrazione sociale e di contrasto alle condotte discriminatorie contenute nel Capo IV del Testo Unico. L'art. 42 prevede allo scopo, a livello di politiche statali, regionali e degli enti locali, la diffusione di informazioni utili al positivo inserimento degli stranieri nella società: la conoscenza, la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio italiano, informazioni sulle cause dell'immigrazione, prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia.

E' previsto, inoltre, che gli uffici pubblici e privati che abbiano rapporti abituali con stranieri organizzino per i propri operatori corsi di formazione ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e realizzino convenzioni con associazioni regolarmente registrate ai sensi del Testo Unico, per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno, in qualità di mediatori interculturali.

A protezione di minorenni stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato, l'art. 33 del del dlgs 286/98 ha istituito presso la

Presidenza del Consiglio dei Ministri un organismo interministeriale: il Comitato per i Minori Stranieri, composto da rappresentanti di tutte le amministrazioni, (Affari esteri, Giustizia, Solidarietà sociale, Interno, enti locali) con competenze in materia di minori stranieri.

I compiti del Comitato per i Minori Stranieri sono stabiliti con il regolamento emanato ai sensi del DPR 9 dicembre 1999 n.535. Il Comitato ha competenza sulla vigilanza del rispetto e dell'esercizio dei diritti dei minori ospiti temporaneamente nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza e dei minori non accompagnati presenti sul territorio.

Il minore straniero che si trova sul territorio dello Stato da solo, nella condizione definita dalla legge, *di minore non accompagnato*, deve essere segnalato a tale Comitato per i Minori stranieri. Sussiste l'obbligo di segnalazione da parte dei pubblici ufficiali, degli incaricati di pubblico servizio e degli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria e di assistenza.

Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", s'intende a norma del DPR 9 dicembre 1999 n.535 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.

Tali minori, inoltre, rientrando nella categoria più generale di minori in stato di abbandono devono, a norma della legge 184/83, essere segnalati alla Procura presso il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di affidamento, ovvero per avviare l'eventuale procedura di adozione (art.37 bis: Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di

abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza).

Il Comitato per i Minori Stranieri promuove la ricerca dei familiari di tali minori avvalendosi della collaborazione di organismi nazionali e internazionali e può disporre il rimpatrio assistito per il ricongiungimento del minore con la propria famiglia.

3.1. Aspetti applicativi³⁵

Tiziana Pagliaroli

A norma dell'art. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" per "straniero" ai fini dell'applicazione della normativa prevista, si intendono i cittadini non appartenenti all'Unione Europea e gli apolidi.

Con l'entrata della Romania nell'U.E. a decorrere dal 1° gennaio 2007, i soggetti appartenenti a tale cittadinanza non sono, pertanto, più considerati stranieri ai fini dell'applicazione della normativa prevista dal testo unico. Il comma 2 dell'art.1 prevede l'eventuale applicazione ai cittadini appartenenti all'U.E. solo nel caso trattasi di norma più favorevole: "Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, se non in quanto si tratti di norme più favorevoli.....". Alcuni interrogativi si pongono, quindi, da parte dei Servizi minorili circa quale interpretazione dare rispetto all'obbligo di segnalazione del minore non accompagnato al Comitato minori Stranieri. Per i minori rumeni non accompagnati tale obbligo non sussiste più? Abbiamo precedentemente visto che il Comitato non li ritiene più di propria competenza.

La questione dello status di straniero oltre questo aspetto ha altri risvolti: alle questioni di carattere formale-giuridico si aggiungono problematiche di appartenenza culturale più complesse con riferimento ai minori figli di stranieri nati sul territorio italiano.

³⁵ Per taluni approfondimenti della diversa realtà applicativa si è fatto riferimento a quanto emerso nel corso di confronti sul tema con taluni referenti locali per la ricerca.

Il minore figlio di genitori stranieri che nasce sul territorio italiano per la legge italiana non acquista la cittadinanza italiana per effetto della nascita sul suolo della Repubblica. Questo apre tutto un problema di “status giuridico” di straniero che non corrisponde poi al livello di integrazione culturale di molti minori di seconda generazione nella società italiana.

L’acquisizione della cittadinanza in Italia si basa sulla prevalenza del c.d. *ius sanguinis* (il principio per cui la cittadinanza si acquista in virtù dei rapporti fra i cittadini ed i loro discendenti), rispetto allo *ius soli* (è cittadino chi nasce sul suolo dello Stato). Ne consegue che la cittadinanza in Italia “è senz’altro conferita al figlio di un cittadino, ma l’acquisizione *iure soli* trova pur sempre uno spazio marginale, nell’ipotesi che entrambi i genitori di chi nasca nel territorio dello Stato siano ignoti od apolidi, come pure nel caso che il figlio non possa seguire la cittadinanza dei genitori stessi per effetto della legislazione dello Stato cui questi appartengono”³⁶.

Acquista, invece, automaticamente la cittadinanza italiana il minore straniero adottato da cittadini italiani, secondo i principi dell’adozione legittimante che conferisce lo status di figlio legittimo al minore con tutti i diritti conseguenti ivi compresa la cittadinanza.

Altri modi di acquisto della cittadinanza sono per matrimonio, per beneficio di legge, per naturalizzazione con Decreto del Presidente della Repubblica. Tali modi di acquisizione presuppongono, comunque, il raggiungimento di una certa età e non riguardano i minori. Inoltre, un regime peculiare sembra spetti ai cittadini membri d’uno Stato dell’Unione Europea. L’art.9, comma 1 della legge 5 febbraio 1992 n.91 prevede che ai cittadini europei possa essere concessa la cittadinanza

³⁶ Livio Paladin “Diritto Costituzionale” Cedam, Padova 2004

dopo soli 4 anni di residenza nel territorio e il Trattato di Maastricht ha introdotto la cittadinanza europea da cui derivano alcuni diritti come entrare e risiedere nel territorio dello Stato, l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali ed europee³⁷.

L'art. 4, comma 2 della legge 5 febbraio 1992 n. 91 prevede che lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, possa divenire cittadino italiano se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal raggiungimento della maggiore età.

Tra gli strumenti di protezione giuridica l'apertura della tutela ha, in particolare una specifica rilevanza con riferimento ai minori stranieri non accompagnati che si rendono autori di reato.

Il Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori Stranieri all'art.3 comma 6, prevede la segnalazione al Giudice Tutelare per l'apertura di una tutela non in via generale ma in "caso di necessità". La circolare del Ministero dell'Interno del 9.04.2001³⁸ stabilisce invece, che il Comitato per i minori stranieri debba sempre interessare il Giudice Tutelare competente per la nomina di un tutore provvisorio ai sensi dell'art. 343 c.c.

La normativa penale minorile richiede, viceversa, che i minori stranieri non accompagnati, indagati o imputati in un procedimento penale, debbano avere un rappresentante legale che faccia le veci degli esercenti la potestà genitoriale, ove questi non siano prontamente rintracciabili sul territorio nazionale o comunque reperibili in alcun modo.

³⁷ Idem

³⁸ "I minori stranieri non accompagnati" Schede sugli aspetti giuridici. a cura di Elena Rozzi Settembre 2002 pubblicato sul sito www.savethechildren.it

E' previsto, a pena di nullità, che il decreto di fissazione dell'udienza preliminare e l'informazione di garanzia siano notificati all'esercente la potestà genitoriale o, in mancanza, al tutore (art. 7 D.P.R. 448/88).

La conseguenza di una mancata notifica degli atti sopra richiamati è quella di una fondata eccezione di nullità del processo che determinerebbe, inevitabilmente, un rinvio del procedimento davanti al pubblico ministero ed una impossibilità di celebrare il processo³⁹.

L'Autorità giudiziaria non pare procedere in maniera omogenea ed uniforme sotto questo aspetto e alcune volte procede all'apertura della tutela altre volte no.

L'apertura della tutela consente di individuare non solo un rappresentante formale per il minore privo di riferimenti parentali, ma spesso anche una persona che si prenda cura dei suoi interessi.

Il Consiglio direttivo dell'AIMMF (Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia) con una mozione 16 aprile 2005, pubblicata sul sito www.minoriefamiglia.it ha voluto prendere una posizione chiara in merito, auspicando che si proceda sempre all'apertura della tutela per il minore non accompagnato. Nella mozione, inoltre, si auspica che il tutore dei minori stranieri non accompagnati non sia individuato nell'Ente Locale, il quale potrebbe essere indotto a chiedere la misura del rimpatrio assistito al fine di sottrarsi al carico di spesa di mantenimento presso le strutture di accoglienza, ma sia scelto preferibilmente fra parenti o associazioni di volontariato.

Spesso è, infatti, l'Ente Locale che segnala il minore all'A.G. e poi lo prende in carico su investimento della medesima per gli interventi di

³⁹ Torino: bozza di documento che riguarda l'apertura della tutela per i minori non accompagnati elaborato nell'ambito del tavolo tecnico attivato dalla Sotto Commissione Tecnica Minori ex art. 13.

competenza, che vanno dalla semplice accoglienza non formalizzata a casi in cui si attiva con regolarità anche la procedura di nomina di un tutore con i competenti uffici dei giudici tutelari.

In alcune realtà territoriali (Trento, 2003) iniziative della Procura della Repubblica in collaborazione con il volontariato, hanno riguardato progetti per il reperimento e la formazione di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati finanziati con i fondi della legge 285/97, che hanno consentito la nomina di tutori informati e preparati.

In assenza di provvedimenti relativi alla tutela in alcuni casi l'A.G. penale che in sede di udienza preliminare decide sul rinvio a giudizio, finisce per adottare, nei casi di urgente necessità, provvedimenti civili temporanei a protezione del minore ai sensi dell'art.32, ultimo comma D.P.R. 22 Settembre 1988 n.448.

Gli operatori dei Servizi minorili della giustizia evidenziano che la nomina di un tutore per i ragazzi stranieri non accompagnati, che entrano nel circuito penale, potrebbe favorire i rapporti con le Istituzioni che rilasciano i permessi di soggiorno per minore età e consentire una maggiore tutela giuridica del minore.

La mancanza di coinvolgimento attivo dei Servizi Sociali degli Enti Locali, nominati tutori dei minori successivamente alla fase dell'esecuzione penale, spesso comporta una scarsa conoscenza del ragazzo e la non partecipazione alla fase di progettazione del reinserimento nel tessuto sociale in vista della fuoriuscita dal circuito penale.

Il raccordo con le istituzioni pubbliche e private nella presa in carico del minore straniero non accompagnato assicura invece una maggiore tutela sia dal punto di vista penale che dal punto di vista civile. Diverse iniziative intraprese nel corso degli anni dai Centri per la Giustizia

Minorile con l'Ente Locale sono andate in tale direzione. Ciò è testimoniato da diverse esperienze:

un protocollo siglato con l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Roma ha consentito la regolarizzazione del minore grazie all'intervento del tutore che inoltra la richiesta di permesso di soggiorno e la compartecipazione economica per i ragazzi collocati in comunità;

un accordo con il Comune di Napoli ha consentito di nominare un tutore, nella persona di un assistente sociale del Comune, a tutti i minori stranieri presso l'IPM di Nisida, il quale ha preso parte insieme al mediatore culturale all'elaborazione di piani trattamentali e nell'ambito della collaborazione è stato previsto che gli operatori dell'IPM, su libera adesione del ragazzo, potessero continuare a fungere da figure di riferimento e sostegno nella fase di dimissione e reinserimento del ragazzo al termine della misura penale;

a Potenza un protocollo siglato con l'Assessorato all'Immigrazione e alle Politiche giovanili del Comune ha previsto, per i minori stranieri in transito presso le strutture minorili lucane, la fruizione di un ventaglio di iniziative gestite dal Centro Servizi "Città a Colori", tra cui uno sportello informativo relativo alle pratiche di regolarizzazione, ai permessi di soggiorno, ai ricongiungimenti familiari, ai servizi di assistenza psico-sociale, alla mediazione culturale.

II parte: *I numeri sulla criminalità minorile e le caratteristiche dell'intervento presso i Servizi penali minorili*

4. I minori stranieri devianti: il quadro generale

Maria Stefania Totaro e Tiziana Pagliaroli

I minori stranieri che intraprendono percorsi devianti rappresentano un fenomeno di crescente rilevanza a causa sia dell'incremento generale della popolazione straniera sia di specifici fattori di rischio legati ai processi migratori e al loro strutturarsi intorno a percorsi di illegalità, ovvero gravitanti intorno a zone al limite della legalità. A loro volta le "catene migratorie" influiscono sulle condizioni di permanenza sul territorio: "...il grado di salute della rete etnica o nazionale concorre a determinare l'esito verso un percorso di integrazione oppure verso l'emarginazione, il disagio, la costruzione di vere e proprie carriere devianti"⁴⁰.

Tali fattori vanno poi, con riferimento a soggetti minori di età, ad interagire con le problematiche legate alla crescita che, per quanto talune culture possano marcare in misura minore l'età di passaggio dell'adolescenza, "complicano" i processi di costruzione identitaria con quelli di integrazione culturale e sociale.

I molteplici fattori di rischio sono, quindi, riconducibili alla situazione del paese di origine dal punto di vista della destabilizzazione del sistema politico, del dissesto del sistema economico e del conseguente livello di disgregazione sociale. Questi fattori influenzano direttamente le c.d. catene migratorie dal paese di origine a quello di approdo e l'esposizione a reti delinquenziali che si alimentano di tali flussi e movimenti.

⁴⁰ R. Bracalenti "Minori stranieri e criminalità organizzata" in "Mafia minors" Programma AGIS 2004 Dossier Italia

La condizione di minore non accompagnato è anch'essa strettamente connessa all'“indebolimento dei fattori di coesione sociale” e alla “perdita dei legami familiari” ed è una situazione di massima esposizione al pericolo di finire in circuiti di devianza.

La possibilità di realizzazione delle aspettative e dei progetti di miglioramento delle condizioni di vita, l'incontro con occasioni lavorative al limite dello sfruttamento, le esperienze scolastiche assenti o discontinue, possono rendere più persuasivi e attraenti i modelli di comportamento e gli stili di vita di gruppi devianti, che non di rado sono offerti da una rete gestita da un gruppo di connazionali presenti in Italia.

Le esperienze sono, comunque, molto differenziate, non sempre si tratta di ragazzi inseriti in reti delinquenziali già dal proprio paese di origine, ma sicuramente sono ragazzi che spesso, anche se all'interno di nuclei familiari migranti, vivono esperienze di spaesamento, disorientamento che li rendono particolarmente vulnerabili.

In termini numerici i minori stranieri che entrano nel circuito penale possono essere quantificati sulla base dei dati dei denunciati alle Procure per i minorenni. Ovviamente tali dati riguardano i reati che pervengono alla cognizione dell'Autorità Giudiziaria per essere noto l'autore di reato identificato come minorenne di nazionalità straniera. Sfugge al computo tutta l'area di reati che possono essere commessi da minorenni stranieri e che non vengono denunciati o per i quali rimane ignoto l'autore di reato.

La tabella 1 riporta i dati relativi ai minorenni denunciati e la quota rappresentata dai minorenni stranieri per l'arco temporale che va dal 2001 al 2004.

In tale periodo⁴¹, a fronte di un incremento medio annuo del numero complessivo dei minorenni denunciati pari all'1%, si osserva un aumento dei minorenni denunciati di nazionalità straniera pari in media al 10% ogni anno. Ne consegue che l'incidenza percentuale della componente straniera sul totale dei minorenni denunciati è andata aumentando nel periodo in esame passando dal 22% del 2001 al 29% del 2004.

Tabella 1 - Minorenni denunciati alle Procure, per i quali è iniziata l'azione penale e condannati negli anni dal 2001 al 2004. Totale e di cui stranieri.

Anni	Minorenni denunciati			Minorenni denunciati per i quali è iniziata l'azione penale			Minorenni condannati		
	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale	Totale	di cui: stranieri	% stranieri su totale
2001	39.785	8.720	22%	18.965	4.411	23%	4.208	2.059	49%
2002	40.588	10.009	25%	18.934	5.074	27%	3.506	1.127	32%
2003	41.212	11.465	28%	19.322	5.634	29%	3.127	1.368	44%
2004	41.529	12.053	29%	20.588	6.406	31%	2.699	1.223	45%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Analogamente, come si evince dalla sezione della tabella *Minorenni denunciati per i quali è iniziata l'azione penale*, aumenta il numero dei minorenni stranieri per i quali la denuncia, circostanziata da fatti e situazioni, produce l'esercizio dell'azione penale dal parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e, quindi, l'inizio del procedimento penale. Considerando complessivamente l'arco di tempo in esame, le percentuali di incremento riferite all'insieme dei minorenni per i quali inizia l'azione penale ed alla sola componente straniera seguono pressappoco lo stesso andamento

⁴¹ I dati sono di fonte Istat; l'ultimo aggiornamento disponibile al momento della redazione del volume è il 2004.

riscontrato con riferimento al totale dei minorenni denunciati. Ciò vale anche con riferimento all'incidenza percentuale degli stranieri per i quali inizia l'azione penale sul totale, che passa dal 23% del 2001 al 31% del 2004.

L'ultima sezione della tabella 1 riporta i dati relativi ai minorenni condannati, da cui si evince che, in quasi tutti gli anni in esame (fa eccezione il 2002), i minorenni stranieri condannati risultano essere poco meno della metà del totale dei minorenni condannati.

Questo dato fa saltare subito all'occhio un'evidente diversità dei percorsi giudiziari dei minorenni italiani rispetto ai minorenni stranieri, in quanto per questi ultimi le possibilità di un esito penale di condanna sono maggiori. L'incidenza della componente straniera si mantiene infatti intorno al 20-30% sul numero complessivo dei minorenni denunciati e su quello dei minorenni per i quali è iniziata l'azione penale, mentre arriva a toccare punte del 50% rispetto ai minorenni condannati.

“Si tratta di una disparità di trattamento che spesso i giudici minorili sottolineano come obbligata”⁴², sicuramente non addebitabile a comportamenti discriminatori provenienti dall'A.G. minorile, ma determinata da cause oggettive e soggettive, riferite cioè alla situazione sociale e personale del minore, che rendono difficilmente applicabili percorsi giudiziari di fuoriuscita dal circuito penale di cui, invece, riescono a beneficiare i minori italiani. Ci si riferisce alle misure previste dall'art. 28 c.p.p.m. *messa alla prova*, ma anche ad eventuali percorsi di mediazione penale dai quali rimangono fuori i minori stranieri. Bisognerebbe, inoltre, per valutare adeguatamente il dato, considerare

⁴² Valerio Belotti “<<Doppia pena reati>>, reati e criminalizzazione” in V.Belotti, R.Maurizio A.C. Moro “Minori stranieri in carcere” Guerini e Associati 2006 Milano.

anche il tasso di recidiva⁴³ dei minori stranieri rispetto agli italiani, perché anche questo potrebbe influire sulla mancata concessione di formule di assoluzione quali ad esempio il *perdono giudiziale* previsto dall'art.169 c.p., già concesso al primo incontro con la giustizia, o anche *l'irrilevanza del fatto* che oltre alla tenuità del fatto richiede l'occasionalità del comportamento deviante. Vale a dire che sarebbe interessante poter stabilire se tra la percentuale di minorenni stranieri condannati ci sono minorenni stranieri già condannati in precedenza più di quanto ci siano tra gli italiani, in quanto l'aggravamento della posizione giuridica potrebbe condizionare negativamente il procedimento, soprattutto quando non è nemmeno possibile inserire il minore in progetti educativi e di recupero rispetto ai quali le pregresse esperienze di devianza, di per sé non costituirebbero un ostacolo e soprattutto un pregiudizio secondo la filosofia del processo penale minorile. Peraltro, l'uso frequente di alias e l'occultamento della propria identità sembra andare in taluni casi, nella direzione opposta, vale a dire di consentire al minore straniero di non far pesare gli eventuali precedenti penali.

La mancanza, in genere, di una difesa di fiducia, per assenza dei mezzi economici o di una persona che si preoccupi di indicarla, può influire, ma non sempre in maniera determinante. La concessione delle opportunità di fuoriuscita dal penale, infatti, sono proposte anche dagli operatori minorili e valutate congiuntamente con il giudice, sentite le parti, qualora le condizioni lo consentano. In taluni casi si può verificare che il difensore di fiducia, che comunque deve avere una specializzazione nella materia minorile, valutando la possibilità di

⁴³ Il Dipartimento ha avviato un'attività di studio e ricerca sul tema della recidiva minorile.

ottenere una formula di proscioglimento, possa non trovarsi in sintonia con gli operatori minorili⁴⁴, che paradossalmente hanno una percezione “educativa” della misura penale.

A conferma di quanto appena osservato, nella tabella 2 sono riportati degli indici che esprimono l’incidenza percentuale dei minorenni denunciati per i quali è iniziata l’azione penale sul totale dei minorenni denunciati e di quelli condannati sul totale dei minorenni per i quali è iniziata l’azione penale. Tali indici sono stati calcolati per l’insieme complessivo dei minori italiani e stranieri (valore medio di riferimento) e distintamente per i soli stranieri.

Dall’esame, si osserva che gli indici riferiti agli stranieri sono sempre superiori a quelli riferiti al totale dei minori. Tuttavia, mentre per il primo indicatore la differenza è di pochi punti percentuali, per il secondo si osservano differenze più alte.

Tabella 2 - Indicatori su minorenni denunciati, per i quali è iniziata l’azione penale e condannati negli anni dal 2001 al 2004. Totale e di cui stranieri.

Anni	Minorenni per i quali è iniziata l’azione penale / Minorenni denunciati		Minorenni condannati / Minorenni per i quali è iniziata l’azione penale	
	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri
2001	48%	51%	22%	47%
2002	47%	51%	19%	22%
2003	47%	49%	16%	24%
2004	50%	53%	13%	19%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

⁴⁴ Considerazioni e riflessioni emerse in occasione di confronti con alcuni operatori presso i servizi minorili

I dati delle tabelle 1 e 2 evidenziano, inoltre, la diminuzione del numero e delle percentuali dei condannati minorenni sia stranieri che italiani, mostrando una tendenza generale, evidentemente, verso una maggiore applicazione di modalità di fuoriuscita dal penale, come consentono gli istituti processuali minorili (es. maggiore applicazione della messa alla prova).

Dal 2001 al 2004 la percentuale dei minorenni stranieri nei cui confronti è stata emessa una sentenza di condanna diminuisce considerevolmente dal 47% al 19%. Il numero totale dei minorenni stranieri condannati passa dal 2.059 nel 2001 a 1.223 nel 2004 (tab. 1) pur aumentando il numero di denunciati e il numero di coloro per i quali inizia l'azione penale.

Il dato va, comunque, letto tenendo presente che c'è uno sfasamento temporale tra l'inizio dell'azione penale e la sentenza definitiva di condanna dovuto alle diverse vicende processuali che determinano procedimenti più o meno lunghi. L'inizio e la fine del processo, pertanto, non sono collegabili quasi mai nell'arco di riferimento temporale di un anno. L'andamento ordinario è lo svolgersi e il concludersi dei procedimenti a cavallo di periodi temporali riferiti ad anni diversi (es. una condanna intervenuta all'inizio dell'anno è computata statisticamente nell'anno di riferimento ma il procedimento è sicuramente iniziato nell'anno precedente o negli anni precedenti).

Il significato che si può attribuire a tale tendenza per i minorenni stranieri è che, ferma restando la minore accessibilità a formule di positiva risoluzione della vicenda penale nell'interesse delle esigenze educative del minore, vale a dire agli specifici istituti processuali minorili, rispetto ai minorenni italiani, sembrano prospettarsi negli ultimi anni maggiori possibilità e condizioni per la concessione di tali istituti anche agli

stranieri. Ciò può essere dovuto in parte all'aumento degli "stranieri di seconda generazione" che hanno una famiglia stabile e regolarmente insediata sul territorio e quindi situazioni che consentono di costruire anche per loro progetti di mobilitazione delle risorse educative familiari e sociali. In parte ciò è sicuramente dovuto allo sforzo congiunto della magistratura e degli operatori minorili per evitare un percorso penale discriminante per il minore straniero, favorito dalla progressiva maggiore attenzione alle politiche interculturali e di inclusione sociale da parte delle altre istituzioni e dei soggetti operanti sul territorio, che offrono più ampie occasioni per costruire progetti educativi anche per tali minori.

La tabella 3 riporta i dati sulle nazionalità dei minorenni denunciati alle Procure nell'arco di tempo considerato 2001 – 2004.

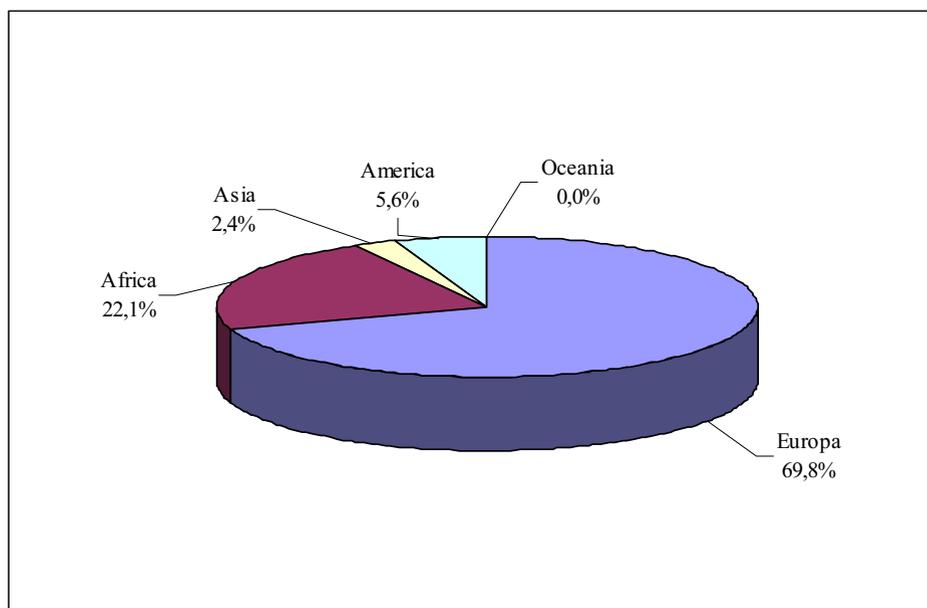
Le principali nazionalità straniere dei minorenni denunciati risultano essere le stesse cittadinanze straniere maggioritarie già analizzate sull'andamento della presenza straniera in Italia: i minorenni albanesi, in diminuzione negli ultimi due anni considerati; i minorenni rumeni, con una incipiente tendenza all'aumento a partire dal 2003 in cui si sono quasi raddoppiati rispetto al 2002, fino a raggiungere un numero nel 2004 che risulta essere più che triplicato rispetto al 2001; i minori dei Paesi dell'ex Jugoslavia e i minorenni marocchini che si mantengono nel tempo intorno a valori consistenti.

Tabella 3 - Minorenni denunciati alle Procure negli anni dal 2001 al 2004, secondo il Paese di provenienza.

Paesi	Anni			
	2001	2002	2003	2004
Europa	36.830	37.493	37.448	37.890
<i>di cui</i>				
Italia	31.065	30.579	29.747	29.476
Albania	1.238	1.308	1.051	868
Bosnia Erzegovina	200	332	267	282
Croazia	533	694	545	617
Francia	72	81	96	83
Germania	94	134	148	176
Romania	1.184	1.848	3.323	4.030
Serbia Montenegro	2.081	2.022	1.605	1.468
Africa	2.399	2.467	2968	2.664
<i>di cui</i>				
Algeria	469	357	400	223
Marocco	1.706	1.822	2.206	2.052
Senegal	32	57	71	50
Tunisia	78	99	126	144
Asia	272	275	297	293
<i>di cui</i>				
Cina popolare	48	64	86	83
Israele	85	30	27	27
Iraq	56	24	46	23
America	283	349	497	679
<i>di cui</i>				
Brasile	44	64	91	85
Colombia	43	31	56	60
Ecuador	42	90	133	220
Perù	46	47	82	110
Oceania	1	4	2	3
Totale	39.785	40.588	41.212	41.529
Totale stranieri	8.720	10.009	11.465	12.053

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Grafico 1 - Minorenni di nazionalità straniera denunciati alle Procure nell'anno 2004: composizione percentuale secondo l'area geografica di provenienza.



Il grafico mostra la distribuzione per continenti degli stranieri denunciati alle Procure della Repubblica: più della metà sono europei, provenienti soprattutto dai Paesi dell'Est; un'altra fetta considerevole è rappresentata dagli africani, quasi un quarto, soprattutto da marocchini ma anche da algerini seguiti da tunisini e senegalesi (tabella 3).

La graduatoria dei primi otto paesi di provenienza dei minorenni stranieri (tabella 4) mette meglio in evidenza le cittadinanze maggioritarie tra le quali le etnie nomadi che sono trasversali a molte nazionalità dell'ex Jugoslavia, che si mantengono ai primi posti passando però da una posizione di preminenza assoluta (al primo posto negli anni 2001- 2002) a una preminenza relativa (terzo posto anni 2003 -2004). Si nota negli anni, altresì, la netta prevalenza degli stranieri europei rispetto a quelli del continente africano, rappresentati dal Marocco e dall'Algeria.

Tabella 4 - Graduatoria dei primi otto Paesi di provenienza dei minorenni di nazionalità straniera denunciati alle Procure, negli anni dal 2001 al 2004.

Posti in graduatoria	Anni			
	2001	2002	2003	2004
I	Serbia-Montenegro	Serbia-Montenegro	Romania	Romania
II	Marocco	Romania	Marocco	Marocco
III	Albania	Marocco	Serbia-Montenegro	Serbia-Montenegro
IV	Romania	Albania	Albania	Albania
V	Croazia	Croazia	Croazia	Croazia
VI	Algeria	Algeria	Algeria	Moldavia
VII	Bosnia Erzegovina	Bosnia Erzegovina	Bosnia Erzegovina	Bosnia Erzegovina
VIII	Germania	Germania	Moldavia	Algeria

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

L'attenzione ai processi migratori delle tre principali nazionalità Romania, Albania, Marocco mostra caratteristiche in parte comuni e in parte determinate da situazioni specifiche.

Condizioni economiche di povertà anche estrema e aspirazioni al miglioramento delle proprie condizioni di vita alimentano in genere le catene migratorie per tutti e tre i paesi con un'accentuazione di tale aspetto per il Marocco.

Situazioni di destabilizzazione politica caratterizzano sicuramente paesi quali la Romania e l'Albania, quest'ultima relativamente ai periodi di maggiore flusso migratorio.

Le condizioni di illegalità all'ingresso, vale a dire l'immigrazione clandestina, alimentano in genere situazioni di permanenza sul territorio contigue alla devianza.

Il rischio di finire nella rete della criminalità è particolarmente forte nei casi di forte disgregazione del contesto d'origine in particolare della propria famiglia: la criminalità minorile proveniente dalla Romania sembra essere collegata alla chiusura degli istituti assistenziali, molto

numerosi, dai quali tali minori sono stati espulsi o sono fuggiti, ovvero da situazioni preesistenti di vita da strada, assenza di cure da parte di famiglie, diffusi casi di violenze e abusi da parte dei membri familiari.

La condizione di minore non accompagnato sembra caratterizzare anche i minorenni marocchini e algerini spesso mandati dalle proprie famiglie fuori dal proprio paese per fuggire da una realtà di marginalità e forte indigenza, in cerca di prospettive di miglioramento per sé e per la propria famiglia. Reti di criminalità che si intersecano con le catene migratorie di tali paesi creano situazioni di forte rischio per questi ragazzi che arrivano spesso da soli sul territorio italiano⁴⁵.

Le aree geografiche in cui maggiormente si concentra la criminalità minorile straniera sono il Nord e il Centro: la tabella 5 indica l'area geografica in cui risulta commesso il reato sulla base della denuncia, mostrando che al Nord si raggiunge un totale percentuale di stranieri denunciati molto alto (45% Nord ovest, 37% Nord est). Anche al Centro la percentuale di minori stranieri che risultano aver commesso reato sulla base delle denunce è considerevole rispetto al totale dei denunciati (45%). Al Sud, invece, a fronte di un numero di minorenni denunciati rilevante, la componente rappresentata da stranieri è solo del 7%.

La criminalità minorile del Sud è, infatti, maggiormente alimentata da contesti e situazioni locali autoctone, piuttosto che dalla presenza di stranieri, peraltro più bassa rispetto al Centro-Nord, come popolazione residente (tab.1 pag.40). Probabilmente il territorio del Sud ospita flussi migratori cospicui di transito per ragioni di minori opportunità occupazionale e si presenta anche dal punto di vista della devianza già ampiamente colonizzato dalle organizzazioni criminali locali.

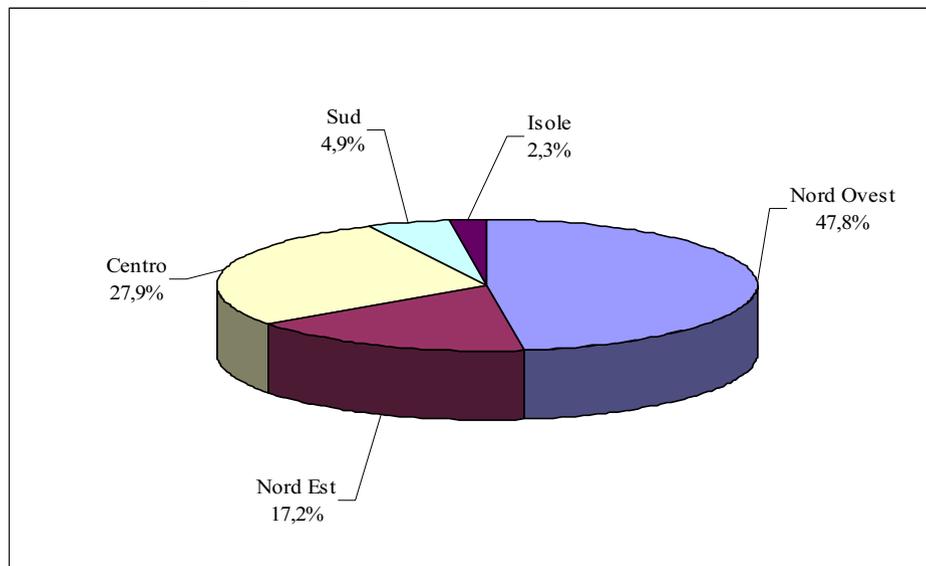
⁴⁵ V. Belotti, R. Maurizio, A.C.Moro "Minori stranieri in carcere" Guerini e Associati spa 2006

Tabella 5 - Minorenni denunciati alle Procure nel 2004, secondo l'area geografica in cui è stato commesso il reato.

Aree geografiche	Minorenni denunciati		
	Totale	di cui: Stranieri	% stranieri su totale
Nord Ovest	12.872	5.754	45%
Nord Est	5.571	2.075	37%
Centro	7.406	3.356	45%
Sud	8.932	587	7%
Isole	6.741	277	4%
Totale Italia	41.522	12.049	29%
Eestero	7	4	57%
Totale complessivo	41.529	12.053	29%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Grafico 2 - Minorenni di nazionalità straniera denunciati nell'anno 2004: composizione percentuale secondo l'area geografica in cui hanno commesso il reato.



Le tabelle seguenti consentono di indagare per ciascuna area territoriale la composizione delle nazionalità, nonché delle fasce di età dei minorenni stranieri denunciati alle Procure della Repubblica con riferimento all'anno 2004.

Tabella 6 - Minorenni denunciati alle Procure nel 2004, secondo l'area geografica in cui è stato commesso il reato, il Paese di provenienza dei minori e la classe d'età.

Nord Ovest

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	1.806	3.458	5.530	10.794
<i>di cui</i>				
Italia	952	2.398	3.768	7.118
Albania	41	72	226	339
Bosnia-Erzegovina	34	36	30	100
Croazia	93	39	32	164
Romania	524	743	1.104	2.371
Serbia-Montenegro	91	48	72	211
Africa	194	467	871	1.532
<i>di cui</i>				
Algeria	17	43	67	127
Marocco	158	381	715	1.254
Senegal	-	3	12	15
Tunisia	4	16	21	41
Asia	13	43	76	132
<i>di cui</i>				
Cina	2	10	19	31
Filippine	-	18	28	46
Iraq	3	4	6	13
Israele	2	7	8	17
America	30	125	259	414
<i>di cui</i>				
Brasile	5	13	18	36
Cile	-	1	17	18
Colombia	-	11	15	26
Dominicana, Rep.	3	7	11	21
Ecuador	14	53	125	192
Perù	2	23	49	74
Stati Uniti d'America	-	3	-	3
Oceania	-	-	-	-
Totale	2.043	4.093	6.736	12.872
Totale stranieri	1.091	1.695	2.968	5.754

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Nord Est

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	1.242	1.366	2.298	4.906
<i>di cui</i>				
Italia	804	1.069	1.623	3.496
Albania	18	44	111	173
Bosnia-Erzegovina	13	3	8	24
Croazia	232	39	35	306
Romania	72	102	300	474
Serbia-Montenegro	66	26	44	136
Africa	65	171	284	520
<i>di cui</i>				
Algeria	8	19	22	49
Marocco	40	132	208	380
Senegal	1	2	2	5
Tunisia	4	7	41	52
Asia	8	19	34	61
<i>di cui</i>				
Cina	5	3	9	17
Filippine	-	1		1
Iraq	-	3	5	8
Israele	1	1	2	4
America	7	30	46	83
<i>di cui</i>				
Brasile	2	8	12	22
Cile	-	4	1	5
Colombia	2	2	9	13
Dominicana, Rep.	-	4	2	6
Ecuador	-	1	2	3
Perù	-	-	8	8
Stati Uniti d'America	1	4	4	9
Oceania	-	1	-	1
Totale	1.322	1.587	2.662	5.571
Totale stranieri	518	518	1.039	2.075

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Centro

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	1.286	2.084	3.392	6.762
<i>di cui</i>				
Italia	490	1.270	2.290	4.050
Albania	26	77	168	271
Bosnia-Erzegovina	44	49	56	149
Croazia	53	32	47	132
Romania	194	336	534	1.064
Serbia-Montenegro	446	257	176	879
Africa	21	126	284	431
<i>di cui</i>				
Algeria	2	11	25	38
Marocco	14	83	191	288
Senegal	-	8	13	21
Tunisia	2	7	17	26
Asia	11	18	49	78
<i>di cui</i>				
Cina	7	8	14	29
Filippine	1	2	7	10
Iraq	-	1	1	2
Israele	-	2	4	6
America	9	33	93	135
<i>di cui</i>				
Brasile	-	3	10	13
Cile	-	3	7	10
Colombia	1	4	12	17
Dominicana, Rep.	2	3	12	17
Ecuador	1	6	18	25
Perù	4	5	17	26
Stati Uniti d'America	-	5	5	10
Oceania	-	-	-	-
Totale	1.327	2.261	3.818	7.406
Totale stranieri	837	991	1.528	3.356

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Sud

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	1.202	2.557	5.007	8.766
<i>di cui</i>				
Italia	1.057	2.471	4.817	8.345
Albania	5	9	58	72
Bosnia-Erzegovina	4	2	2	8
Croazia	5	2	2	9
Romania	10	30	55	95
Serbia-Montenegro	109	27	38	174
Africa	7	43	77	127
<i>di cui</i>				
Algeria	-	-	6	6
Marocco	6	34	58	98
Senegal	-	3	5	8
Tunisia	1	5	5	11
Asia	-	4	5	9
<i>di cui</i>				
Cina	-	-	4	4
Filippine	-	4	1	5
Iraq	-	-	-	-
Israele	-	-	-	-
America	4	9	16	29
<i>di cui</i>				
Brasile	1	5	4	10
Cile	-	-	1	1
Colombia	-	-	-	-
Dominicana, Rep.	-	1	4	5
Ecuador	-	-	-	-
Perù	1	-	1	2
Stati Uniti d'America	-	1	2	3
Oceania	-	-	1	1
Totale	1.213	2.613	5.106	8.932
Totale stranieri	156	142	289	587

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Isole

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	743	2.006	3.908	6.657
<i>di cui</i>				
Italia	705	1.969	3.790	6.464
Albania	1	2	10	13
Bosnia-Erzegovina	-	-	1	1
Croazia	1	4	1	6
Romania	5	8	13	26
Serbia-Montenegro	24	15	29	68
Africa	2	11	40	53
<i>di cui</i>				
Algeria	-	-	3	3
Marocco	1	7	24	32
Senegal	-	-	1	1
Tunisia	-	3	11	14
Asia	2	3	7	12
<i>di cui</i>				
Cina	-	1	1	2
Filippine	-	1	-	1
Iraq	-	-	-	-
Israele	-	-	-	-
America	1	2	15	18
<i>di cui</i>				
Brasile	-	1	3	4
Cile	-	-	2	2
Colombia	-	1	3	4
Ecuador	-	-	-	-
Dominicana, Rep.	-	-	1	1
Perù	-	-	-	-
Stati Uniti d'America	1	-	1	2
Oceania	-	-	1	1
Totale	748	2.022	3.971	6.741
Totale stranieri	43	53	181	277

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Totale Italia

Paesi	Età			Totale
	< 14 anni	14-15 anni	16-17 anni	
Europa	6.279	11.471	20.135	37.885
<i>di cui</i>	-	-	-	-
Italia	4.008	9.177	16.288	29.473
Albania	91	204	573	868
Bosnia-Erzegovina	95	90	97	282
Croazia	384	116	117	617
Romania	805	1.219	2.006	4.030
Serbia-Montenegro	736	373	359	1.468
Africa	289	818	1.556	2.663
<i>di cui</i>	-	-	-	-
Algeria	27	73	123	223
Marocco	219	637	1.196	2.052
Senegal	1	16	33	50
Tunisia	11	38	95	144
Asia	34	87	171	292
<i>di cui</i>	-	-	-	-
Cina	14	22	47	83
Filippine	1	26	36	63
Iraq	3	8	12	23
Israele	3	10	14	27
America	51	199	429	679
<i>di cui</i>	-	-	-	-
Brasile	8	30	47	85
Cile	-	8	28	36
Colombia	3	18	39	60
Ecuador	5	15	29	49
Dominicana, Repubblica	15	60	146	221
Perù	7	28	75	110
Stati Uniti d'America	2	13	12	27
Oceania	-	1	2	3
Totale	6.653	12.576	22.293	41.522
Totale stranieri	2.645	3.399	6.005	12.049

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

I minorenni stranieri al di sotto degli anni 14 risultano numericamente inferiori rispetto agli italiani (60% italiani, 40% stranieri), fatta eccezione

per il Nord ovest dove sono rappresentati in misura quasi egualmente considerevole e per il Centro in cui gli stranieri rappresentano il 63% del totale degli infraquattordicenni.

La fascia di età maggiormente rappresentata è quella dei 16 – 17 anni per tutte le aree territoriali considerate; ciò vale anche se si considerano soltanto i minorenni stranieri. E' un dato da ritenere e su cui riflettere considerato che, come riporta V. Belotti in *“Doppia pena” reati e criminalizzazione*⁴⁶, fino alla metà degli anni 90 “la metà circa delle denunce a stranieri era riconducibile a preadolescenti con meno di 14 anni” per lo più appartenenti alla cultura nomade. Oggi la componente nomade pur rimanendo ben rappresentata non costituisce più la quota prevalente dei minorenni stranieri che delinquono, i quali sono rappresentativi invece dei flussi migratori provenienti principalmente dall’Est dell’Europa e dal Nord Africa.

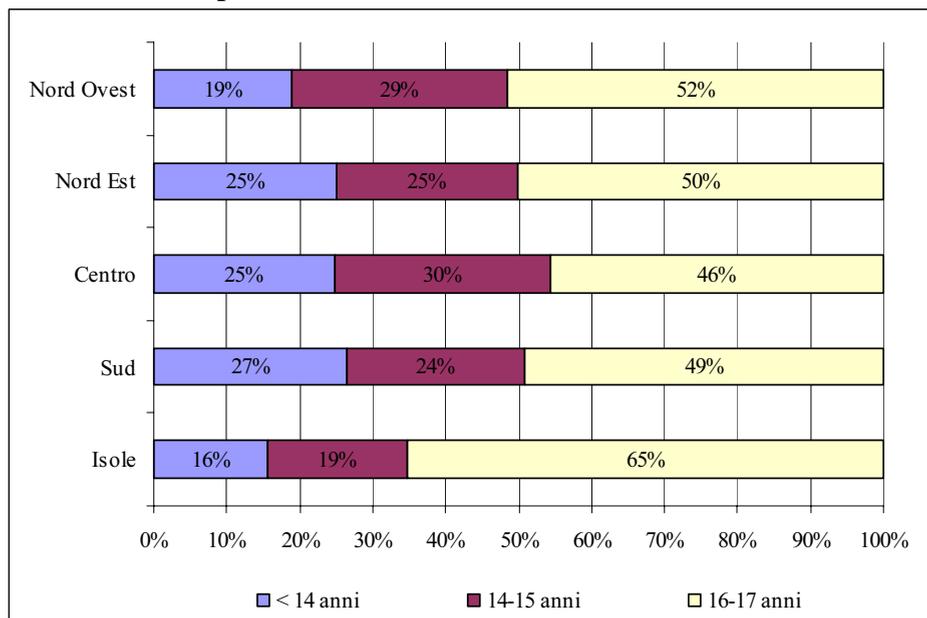
La stessa maggiore concentrazione nelle fasce di età più alte può essere indicativa di una minore strumentalizzazione da parte degli adulti e di una “più autonoma” scelta dell’attività criminosa come surrogato di quella lavorativa. Per molti minori stranieri la scelta della carriera deviante è sicuramente legata a esigenze di sopravvivenza nel paese in cui sono giunti con progetti di miglioramento delle condizioni di vita di estrema povertà ed emarginazione per sé stessi ma anche per le proprie famiglie rimaste nel paese di origine (come nel caso dei minori marocchini) che non trovano le condizioni per realizzarsi in opportunità di inserimento lavorativo e sociale nel paese di approdo. Spesso l’unica alternativa per questi ragazzi è quella di essere reclutati come

⁴⁶In V. Belotti, R. Maurizio, A.C.Moro “Minori stranieri in carcere” Guerini e Associati spa 2006

manovalanza nelle reti di criminalità gestite di frequente da propri connazionali. Si tratta in realtà sempre di una grave strumentalizzazione da parte del mondo degli adulti ma con caratteristiche in parte diverse.

Il grafico seguente evidenzia la diversa composizione per età dei denunciati stranieri nell'anno 2004. La prevalenza è la fascia di età più alta, segue la fascia di età che ha appena superato la soglia di imputabilità e la componente minore è rappresentata dagli infraquattordicenni, che superano solo al Sud di pochi punti percentuali (3) la componente 14-15 anni, rimanendo nelle altre aree territoriali in numero sempre inferiore o pari (Nord est).

Grafico 3 - Minorenni di nazionalità straniera denunciati alle Procure nell'anno 2004 secondo l'area geografica in cui hanno commesso il reato: composizione percentuale secondo l'età.



Le tabelle seguenti forniscono la rappresentazione della composizione di genere della criminalità minorile straniera.

Tabella 6a - Minorenni denunciati alle Procure nel 2004, secondo l'area geografica in cui è stato commesso il reato, il Paese di provenienza e il sesso dei minori.

Nord Ovest

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	8.580	2.214	10.794
<i>di cui</i>			
Italia	5.938	1.180	7.118
Albania	310	29	339
Bosnia-Erzegovina	48	52	100
Croazia	52	112	164
Romania	1.748	623	2.371
Serbia-Montenegro	107	104	211
Africa	1.482	50	1.532
<i>di cui</i>			
Algeria	127	-	127
Marocco	1.220	34	1.254
Senegal	15	-	15
Tunisia	38	3	41
Asia	126	6	132
<i>di cui</i>			
Israele	17	-	17
Iraq	12	1	13
America	351	63	414
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	3	-	3
Brasile	36	-	36
Colombia	22	4	26
Ecuador	156	36	192
Perù	60	14	74
Oceania	-	-	-
Totale	10.539	2.333	12.872
Totale stranieri	4.601	1.153	5.754

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Nord Est

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	3.823	1.083	4.906
<i>di cui</i>			
Italia	2.806	690	3.496
Albania	158	15	173
Bosnia-Erzegovina	10	14	24
Croazia	138	168	306
Romania	395	79	474
Serbia-Montenegro	76	60	136
Africa	503	17	520
<i>di cui</i>			
Algeria	49	-	49
Marocco	366	14	380
Senegal	5	-	5
Tunisia	52	-	52
Asia	56	5	61
<i>di cui</i>			
Israele	3	1	4
Iraq	8	-	8
America	65	18	83
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	7	2	9
Brasile	15	7	22
Colombia	8	5	13
Ecuador	2	1	3
Perù	7	1	8
Oceania	1	-	1
Totale	4.448	1.123	5.571
Totale stranieri	1.642	433	2.075

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Centro

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	4.979	1.783	6.762
<i>di cui</i>			
Italia	3.405	645	4.050
Albania	253	18	271
Bosnia-Erzegovina	52	97	149
Croazia	59	73	132
Romania	713	351	1.064
Serbia-Montenegro	340	539	879
Africa	391	40	431
<i>di cui</i>			
Algeria	38	-	38
Marocco	274	14	288
Senegal	18	3	21
Tunisia	23	3	26
Asia	74	4	78
<i>di cui</i>			
Israele	6	-	6
Iraq	2	-	2
America	119	16	135
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	8	2	10
Brasile	13	-	13
Colombia	14	3	17
Ecuador	22	3	25
Perù	23	3	26
Oceania	-	-	-
Totale	5.563	1.843	7.406
Totale stranieri	2.158	1.198	3.356

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Sud

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	7.734	1.032	8.766
<i>di cui</i>			
Italia	7.464	881	8.345
Albania	68	4	72
Bosnia-Erzegovina	3	5	8
Croazia	1	8	9
Romania	63	32	95
Serbia-Montenegro	79	95	174
Africa	121	6	127
<i>di cui</i>			
Algeria	6	-	6
Marocco	93	5	98
Senegal	8	-	8
Tunisia	10	1	11
Asia	9	-	9
<i>di cui</i>			
Israele	-	-	-
Iraq	-	-	-
America	23	6	29
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	3	-	3
Brasile	8	2	10
Colombia	-	-	-
Ecuador	-	-	-
Perù	1	1	2
Oceania	-	1	1
Totale	7.887	1.045	8.932
Totale stranieri	423	164	587

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Isole

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	6.112	545	6.657
<i>di cui</i>			
Italia	5.949	515	6.464
Albania	13	-	13
Bosnia-Erzegovina	-	1	1
Croazia	2	4	6
Romania	23	3	26
Serbia-Montenegro	53	15	68
Africa	52	1	53
<i>di cui</i>			
Algeria	3	-	3
Marocco	31	1	32
Senegal	1	-	1
Tunisia	14	-	14
Asia	10	2	12
<i>di cui</i>			
Israele	-	-	-
Iraq	-	-	-
America	16	2	18
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	2	-	2
Brasile	4	-	4
Colombia	3	1	4
Ecuador	-	-	-
Perù	-	-	-
Oceania	1	-	1
Totale	6.191	550	6.741
Totale stranieri	242	35	277

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Totale Italia

Paesi	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Europa	31.228	6.657	37.885
<i>di cui</i>			
Italia	25.562	3.911	29.473
Albania	802	66	868
Bosnia-Erzegovina	113	169	282
Croazia	252	365	617
Romania	2.942	1.088	4.030
Serbia-Montenegro	655	813	1.468
Africa	2.549	114	2.663
<i>di cui</i>			
Algeria	223	-	223
Marocco	1.984	68	2.052
Senegal	47	3	50
Tunisia	137	7	144
Asia	275	17	292
<i>di cui</i>			
Israele	26	1	27
Iraq	22	1	23
America	574	105	679
<i>di cui</i>			
Stati Uniti	23	4	27
Brasile	76	9	85
Colombia	47	13	60
Ecuador	180	40	220
Perù	91	19	110
Altri paesi	2	1	3
Totale	34.628	6.894	41.522
Totale stranieri	9.066	2.983	12.049

Fonte: elaborazione su dati Istat - Annuario delle statistiche giudiziarie penali.

Il rapporto femmine/maschi sul totale dei denunciati riferiti agli anni 2001 – 2004 mostra una netta prevalenza della componente maschile in generale, con un rapporto di 1/5 – 1/4 circa per l'area del Nord (nord ovest + nord est) e di 1/3 per il Centro. A Sud nelle Isole la componente

femminile si attesta su frazioni di 1/10 circa, diminuendo considerevolmente il numero delle femmine.

Con particolare riferimento agli stranieri, il rapporto femmine/maschi assume valori simili a quelli osservati per il totale dei minorenni denunciati, ad eccezione del Centro e del Sud in cui la componente femminile rappresenta rispettivamente il 36% e il 28% del totale degli stranieri.

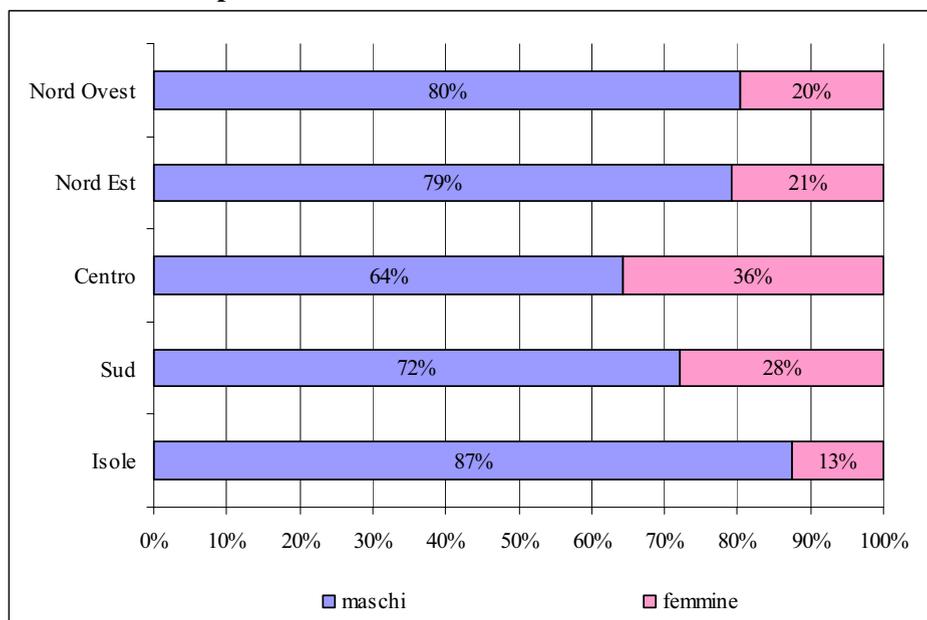
Rispetto agli inizi degli anni 90, in cui più della metà delle denunce nei confronti di stranieri era costituita da denunce contro minorenni nomadi femmine⁴⁷, la situazione si è modificata nel senso di una netta prevalenza della componente maschile sul totale degli stranieri. Le femmine rimangono rappresentate in maniera significativa solo all'interno di talune nazionalità contigue all'etnia nomade. Nell'ambito, invece, della nuova configurazione delle nazionalità straniere la provenienza da paesi di cultura musulmana (esempio il Marocco, ma anche alcune etnie dei paesi dell'Est), dove le donne sono fortemente limitate nelle possibilità di autodeterminarsi, riduce la possibilità di emigrare all'estero se non all'interno di reti di sfruttamento della prostituzione che rendono le ragazze più esposte a divenire "vittime" di reato piuttosto che "autrici". Ciò vale anche per le giovani dell'Est europeo più "emancipato" che facilmente cadono nella rete della tratta a fini di prostituzione.

Il grafico seguente evidenzia la diversa composizione per sesso dei denunciati stranieri nell'anno 2004. La composizione di genere dei denunciati è evidentemente di segno maschile, la percentuale delle femmine raggiunge il 36% solo al Centro, a causa probabilmente della

⁴⁷ V. Belotti, R. Maurizio, A.C.Moro "Minori stranieri in carcere" Guerini e Associati spa 2006

presenza considerevole di etnie nomadi (ben rappresentate nelle nazionalità di Serbia Montenegro e Bosnia Erzegovina, ma anche Romania) in cui le femmine hanno un ruolo rilevante nei reati contro il patrimonio (Cavallo 2002)⁴⁸. Sul resto del territorio la presenza femminile tra i denunciati si attesta intorno al 20% al Nord, è più alta al Sud (28%) e solo nelle isole scende al 13%.

Grafico 3a - Minorenni di nazionalità straniera denunciati alle Procure nell'anno 2004 secondo l'area geografica in cui hanno commesso il reato: composizione percentuale secondo il sesso.



⁴⁸ idem

4.1. I minori stranieri devianti utenti dei servizi minorili

Maria Stefania Totaro e Tiziana Pagliaroli

Le tabelle seguenti forniscono i dati sugli stranieri utenti dei Servizi minorili della giustizia. Sono i minorenni per i quali è iniziata l'azione penale o per i quali, comunque, l'A.G. ha adottato un provvedimento giudiziario, che si esegue presso i Servizi minorili della giustizia.

Il minorenne sottoposto a procedimento penale è generalmente preso in carico fin dall'inizio dall'Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni (USSM) per le indagini sulla situazione personale e familiare e i compiti di ausilio all'attività giurisdizionale previsti dal codice di procedura penale per i minorenni (D.P.R.448/88). Successivamente l'USSM segue anche l'applicazione di provvedimenti penali che non comportano una limitazione totale della libertà e in particolare segue l'intervento per i ragazzi che beneficiano della *messa alla prova* ai sensi dell'art.28 c.p.p.m.

Se il procedimento inizia con l'arresto o il fermo, il minorenne è, prima ancora di essere preso in carico dall'USSM, accolto in un Centro di Prima Accoglienza (CPA) per il tempo necessario alla convalida dell'arresto o del fermo ed all'emanazione di una misura cautelare.

La custodia cautelare e la condanna a pena detentiva si eseguono presso gli Istituti penali per i minorenni, dove il trattamento è curato da un'équipe psico-socio-pedagogica di cui fa parte anche un assistente sociale dell'USSM, oltre all'educatore ed allo psicologo che sono figure interne alla struttura.

Infine, le Comunità ospitano i minori in una forma di custodia attenuata e i minori sottoposti a particolari programmi di recupero trattamentale,

ovvero tutti i minori i cui provvedimenti si eseguono nella forma del collocamento in Comunità.

I dati sono quindi di fonte interna, rilevati dal Servizio Statistica del Dipartimento per la Giustizia Minorile facente capo all'Ufficio I del Capo Dipartimento e sono aggiornati all'anno 2006.

La tabella 7 riporta i dati sugli ingressi nei Centri di prima accoglienza dove i minori permangono in attesa della convalida dell'arresto o del fermo, per un massimo di 96 ore. Gli ingressi degli stranieri risultano in aumento fino al 2004 con una diminuzione negli ultimi due anni, che segue la diminuzione del numero complessivo dei minori entrati in CPA. La quota rappresentata dagli ingressi degli stranieri supera quella degli ingressi degli italiani in quanto risulta più alta della metà del totale: da 54% nel 2001 a 58% nel 2006 con il maggior valore raggiunto nel 2004 (59%).

Tabella 7 - Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri.

Anni	Totale	di cui: Stranieri	% stranieri su totale
2001	3.685	1.974	54%
2002	3.513	1.952	56%
2003	3.522	1.990	57%
2004	3.866	2.279	59%
2005	3.655	2.115	58%
2006	3.505	2.025	58%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Confrontando tale dato con quelli già analizzati contenuti nella tabella 1, considerando ad esempio il 2004, si osserva come a fronte di una percentuale di minorenni stranieri denunciati per i quali inizia il

procedimento penale che raggiunge il 31% sul totale, l'incidenza degli stranieri sul totale dei minori che sono colti in flagranza di un reato e sono quindi condotti in CPA, raggiunge il valore del 59%.

Bisogna considerare il dato tenendo presente anche che, sul numero complessivo degli stranieri influisce una percentuale di infraquattordicenni stranieri senza documenti e, quindi, non subito identificati in base all'età. Tale quota non incide sugli italiani che a quell'età, anche in flagranza di reato, non vengono portati presso i CPA, come risulterà dall'analisi dei provvedimenti nel cap.6.

Il dato è, comunque, significativo, in ogni caso, di una maggiore incidenza dell'utenza straniera nei CPA.

Viene da chiedersi se esista una maggiore facilità degli stranieri a cadere nelle rete dei controlli delle forze dell'ordine. Potrebbe essere un'ipotesi, visto che la minore conoscenza del territorio, del comportamento della gente e del livello di guardia del sistema di sicurezza sicuramente determina una maggiore esposizione al rischio di essere colti in flagranza di reato.

Bisogna considerare, inoltre, che i minorenni italiani in luogo dell'accompagnamento presso il CPA potrebbero avere più probabilità di essere destinatari della decisione del Pubblico Ministero di essere riportati a casa o presso una Comunità, sempre a disposizione dell'A.G. (art.18 c.2, D.P.R. 448/88), rispetto all'eventualità che ciò sia disposto per un minorenne straniero a causa della sua condizione personale e sociale, per quanto tali misure siano di fatto poco applicate rispetto all'ordinaria conduzione del minore presso un Centro di Prima Accoglienza.

La tabella 8 mostra per gli anni dal 2001 al 2006 i Paesi di provenienza dei minori stranieri entrati nei CPA.

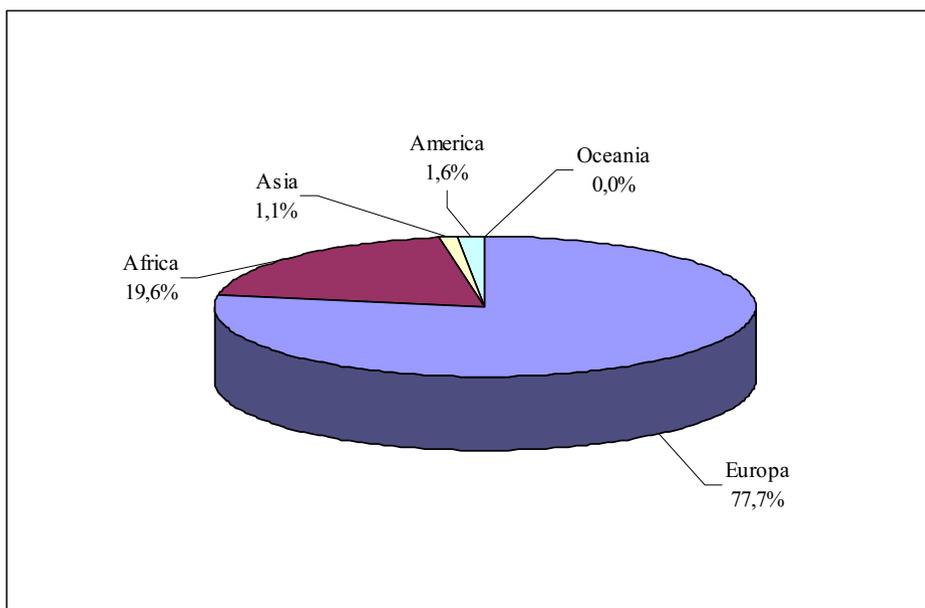
Tabella 8 - Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni dal 2001 al 2006, secondo il Paese di provenienza dei minori.

Paesi	Anni					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EUROPA	3.006	2.870	3.040	3.382	3.235	3.054
Italia	1.711	1.561	1.532	1.587	1.540	1.480
Albania	218	147	56	55	58	38
Bosnia-Erzegovina	272	244	212	318	244	213
Bulgaria	7	3	11	7	6	4
Croazia	166	163	179	182	163	98
Germania	6	8	13	8	8	4
Macedonia	33	16	23	12	9	12
Moldavia	7	18	34	37	38	25
Romania	240	407	679	795	838	893
Serbia-Montenegro	315	276	268	323	300	255
Altri	31	27	33	58	31	32
AFRICA	605	568	393	395	349	396
Algeria	113	108	48	35	31	27
Gabon	-	-	-	-	-	14
Marocco	445	434	312	312	286	297
Tunisia	28	21	19	27	15	30
Altri	19	5	14	21	17	28
AMERICA	37	46	62	71	54	32
Bolivia	9	13	8	16	8	1
Colombia	11	7	5	4	1	2
Ecuador	8	15	22	31	16	9
Peru'	4	6	8	8	11	4
Rep.Dominicana	-	-	5	3	6	3
Altri	5	5	14	9	12	13
ASIA	37	29	27	18	17	23
Cina popolare	4	10	16	4	3	7
Filippine	-	-	-	5	-	6
Iraq	12	8	4	-	2	1
Israele	9	4	2	3	6	3
Altri	12	7	5	6	6	6
TOTALE	3.685	3.513	3.522	3.866	3.655	3.505
Totale stranieri	1.974	1.952	1.990	2.279	2.115	2.025

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

I minori albanesi diminuiscono sensibilmente: da qualche centinaio a 38 unità nel 2006. I minori provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e Serbia Montenegro, nel corso degli anni, si mantengono intorno alle 250-300 unità con una prevalenza dei valori più alti per quest'ultima nazionalità. Considerevole e stabile anche il numero dei Croati mentre aumentano vertiginosamente i Rumeni (quadruplicano: da 240 nel 2001 a 893 nel 2006). Gli Africani, rappresentati soprattutto da Marocco e Algeria, sono in diminuzione pur mantenendosi i marocchini su valori degni di nota.

Grafico 4 - Ingressi in CPA di minori di nazionalità straniera nell'anno 2006: composizione percentuale secondo l'area geografica di provenienza.



La tabella 9 riporta per gli stessi anni i dati sulla presenza media giornaliera e sugli ingressi negli Istituti penali per i minorenni. L'incidenza della componente straniera sul totale dell'utenza è coerente con quella già osservata per gli ingressi nei CPA.

I dati si riferiscono sia ai soggetti in esecuzione di pena (condannati con sentenza definitiva) sia ai soggetti in custodia cautelare. I minori stranieri spesso sono destinatari di provvedimenti di custodia cautelare in carcere. Tale provvedimento ai minorenni italiani viene applicato in misura minore potendo beneficiare più di frequente, per la presenza di condizioni favorevoli, della concessione delle altre misure cautelari previste: prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità. Rispetto al totale dei minori negli IPM, gli stranieri incidono maggiormente in termini di ingressi che in termini di presenza, a ragione del fatto che quest'ultima rileva in misura maggiore i condannati (a lunga permanenza) che sono rappresentati in misura significativa anche dagli italiani.

Tabella 9 - Presenza media giornaliera e ingressi negli Istituti penali per i minorenni negli anni dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri.

Anni	Totale	di cui: Stranieri	% stranieri su totale
Presenza media giornaliera			
2001	487,0	231,0	47%
2002	470,5	232,3	49%
2003	475,3	234,3	49%
2004	497,3	271,7	55%
2005	476,8	258,5	54%
2006	417,6	226,6	54%
Ingressi			
2001	1.644	946	58%
2002	1.476	846	57%
2003	1.581	895	57%
2004	1.594	965	61%
2005	1.489	886	60%
2006	1.362	781	57%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

La presenza totale degli stranieri negli istituti penali è all'incirca pari a quella degli italiani, superiore solo di alcuni punti percentuali negli ultimi tre anni in esame. Valutata in rapporto al fatto che la popolazione minorile straniera risulta essere il 5,9% di quella minorile italiana (tabella 1, parte I, cap.2 riferita al 1 gennaio 2006) e al fatto che i denunciati minorenni stranieri e per i quali inizia l'azione penale sono meno del 30% del totale fino al 2003 e raggiungono il 31% nel 2004 (con riferimento al dato di coloro per i quali inizia l'azione penale), il dato è indicativo di una maggiore presenza relativa dei minori stranieri, i quali finiscono più facilmente in carcere di quelli italiani.

Negli ultimi anni si registra una flessione di tale fenomeno, riscontrabile nella diminuzione del numero dei condannati minorenni stranieri (tabella 1.) e della presenza e degli ingressi negli istituti penali (vedi serie storica della tabella 9 per gli anni dal 2005 al 2006).

Il dato in tenuta oltre che percentuale anche numerica è quello degli ingressi nei CPA che, potrebbe essere indicativo, di una maggiore visibilità dei reati degli stranieri (oggettiva: reati "da strada"⁴⁹, o soggettiva: minore capacità del minore straniero di sfuggire al sistema di controllo e sicurezza, per deficienza di conoscenza territoriale, culturale, di sistema).

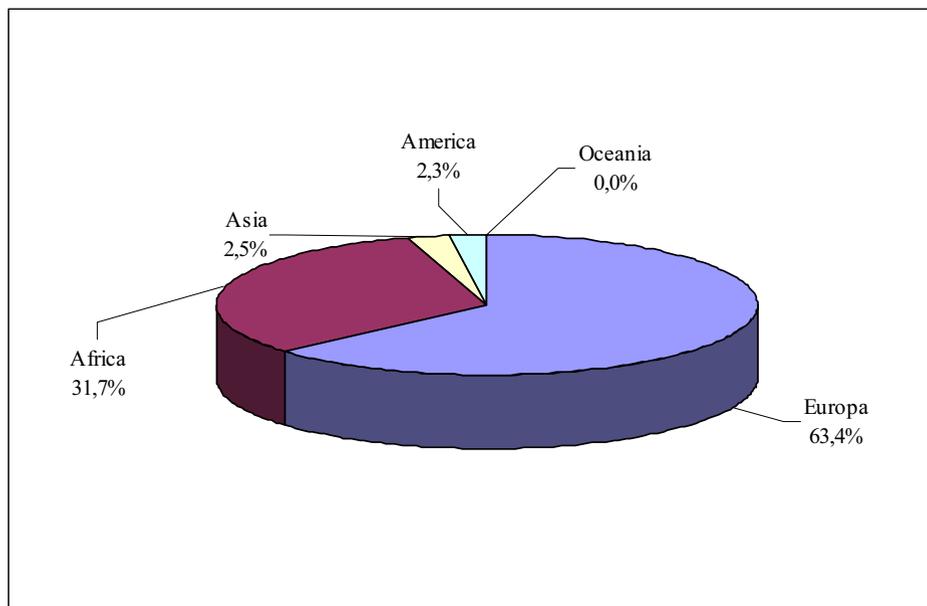
⁴⁹ Roberto Maurizio in "Adolescenti stranieri detenuti" in cui presenta i risultati dell'indagine condotta su un campione significativo di fascicoli penali, di minorenni stranieri detenuti negli IPM, nel volume cit. "Minori stranieri in carcere" parla di "devianza di strada" immediatamente rilevabile dalle forze dell'ordine pag. 147

Tabella 10 - Presenza media giornaliera negli Istituti penali per i minorenni negli anni dal 2004 al 2006, secondo il Paese di provenienza dei minori.

Paesi	Anni		
	2004	2005	2006
Europa	394,9	383,8	334,7
<i>di cui</i>			
Italia	225,6	218,3	191,1
Albania	18,7	15,3	7,1
Bosnia-Ezegovina	1,0	2,7	3,6
Bulgaria	0,8	0,0	0,6
Croazia	14,7	13,4	8,1
Germania	0,2	0,3	0,3
Macedonia	1,4	0,5	0,9
Moldavia	5,9	6,3	4,6
Polonia	0,3	0,1	0,1
Romania	71,5	80,0	79,0
Serbia-Montenegro	53,6	43,8	37,0
Africa	87,2	76,1	71,9
<i>di cui</i>			
Algeria	11,2	8,1	4,2
Marocco	68,6	60,9	58,2
Tunisia	6,2	5,0	7,2
Asia	9,6	9,7	5,8
<i>di cui</i>			
Cina popolare	7,9	5,0	2,4
Iraq	0,1	0,0	0,4
Israele	0,2	0,8	0,6
America	5,6	7,3	5,3
<i>di cui</i>			
Brasile	0,0	0,2	0,3
Colombia	0,7	0,5	0,5
Ecuador	3,1	3,4	2,4
Perù	0,0	0,3	1,0
Rep.Dominicana	0,5	0,2	0,5
Totale	497,3	476,8	417,6
Totale stranieri	271,7	258,5	226,6

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Grafico 5 - Presenza media giornaliera in IPM di minori di nazionalità straniera nell'anno 2006: composizione percentuale secondo l'area geografica di provenienza.



Le nazionalità dei minori presenti negli Istituti penali negli ultimi tre anni mostra la prevalenza dei minori rumeni, seguiti dai marocchini, da quelli provenienti dalla Serbia – Montenegro, con una decisa riduzione degli albanesi nell'ultimo anno.

La tabella 11 mostra con più evidenza la graduatoria dei primi otto paesi. Dopo la Romania, il Marocco e la Serbia Montenegro, nel 2006 al quarto posto in luogo dell'Albania sale la Croazia dal quinto posto. Al quinto posto si attende la Tunisia, quindi l'Albania al sesto posto, settimo la Moldavia e ottavo l'Algeria.

Tabella 11 - Graduatoria dei primi otto Paesi di provenienza dei minorenni di nazionalità straniera presenti in IPM. Media giornaliera degli anni dal 2004 al 2006.

Posti in graduatoria	Anni		
	2004	2005	2006
I	Romania	Romania	Romania
II	Marocco	Marocco	Marocco
III	Serbia-Montenegro	Serbia-Montenegro	Serbia-Montenegro
IV	Albania	Albania	Croazia
V	Croazia	Croazia	Tunisia
VI	Algeria	Algeria	Albania
VII	Cina	Moldavia	Moldavia
VIII	Tunisia	Cina e Tunisia	Algeria

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

La tabella che segue rappresenta numericamente i collocamenti in Comunità negli anni dal 2001 al 2006: il numero dei collocamenti dei minori stranieri è in forte aumento, fino al 2005, con una diminuzione nell'ultimo anno.

L'aumento dei collocamenti in comunità è indicativo di una situazione di cambiamento in atto per quanto concerne l'applicazione meno restrittiva della normativa minorile, nei confronti degli stranieri che, sulla base della sussistenza del pericolo di fuga, esigeva cautelare, peraltro, non preminente per i minori, finivano per esperire sistematicamente solo la custodia cautelare in carcere.

Con l'aumento della popolazione minorile straniera, evidentemente la società in generale e quindi anche la giustizia si predispongono verso un'accoglienza sempre più autentica che fa sperimentare forme attenuate di custodia anche per i minori stranieri.

Tabella 12 - Collocamenti e presenza media giornaliera in Comunità negli anni dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri.

Anni	Totale	di cui: Stranieri	% stranieri su totale
Collocamenti			
2001	1.339	535	40%
2002	1.326	574	43%
2003	1.423	653	46%
2004	1.806	894	50%
2005	1.926	958	50%
2006	1.899	835	44%
Presenza media giornaliera			
2001	304,5	101,5	33%
2002	347,5	129,0	37%
2003	327,2	117,5	36%
2004	419,0	157,9	38%
2005	470,1	185,8	40%
2006	463,5	166,9	36%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Anche i dati sui soggetti segnalati dall'Autorità Giudiziaria e presi in carico dagli Uffici di Servizio sociale per i minorenni negli anni 2001 – 2006 depongono a favore di tale riflessione visto che mostrano un aumento dei minori presi in carico almeno fino al 2005 con una flessione solo nell'ultimo anno.

I soggetti segnalati minorenni stranieri seguono un andamento di aumento fino al 2004; in termini di incidenza percentuale sul totale dei minorenni segnalati si stabilizzano intorno al 33% dal 2004 in poi. Anche l'andamento del totale dei soggetti segnalati in questo arco di tempo mostra una crescita fino al 2004 e diminuisce negli ultimi due anni. Peraltro tali numeri non sono sovrapponibili a quelli dei minorenni

denunciati per i quali inizia l'azione penale: nei confronti dei quali, in linea teorica ai sensi, dell'art. 9 c.p.p.m, l'A.G. dovrebbe inviare la segnalazione per gli accertamenti e le attività di assistenza previste. In realtà il coinvolgimento dell'USSM, all'interno di un'ampia varietà di prassi giudiziarie, può avvenire in ogni stato e grado del procedimento quando l'A.G. ritiene di avvalersi degli Uffici di servizio sociale per i minorenni.

Tabella 13 - Soggetti segnalati dall'Autorità Giudiziaria e presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni negli anni dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri.

Anni	Totale	di cui: Stranieri	% stranieri su totale
Soggetti segnalati			
2001	22.270	5.756	26%
2002	21.851	6.362	29%
2003	21.991	6.717	31%
2004	23.000	7.659	33%
2005	21.642	7.181	33%
2006	19.920	6.486	33%
Soggetti presi in carico			
2001	13.953	2.903	21%
2002	14.044	3.233	23%
2003	14.096	3.276	23%
2004	13.892	3.391	24%
2005	13.901	3.472	25%
2006	13.066	3.096	24%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

I soggetti presi in carico sono quelli seguiti dall'Ufficio di Servizio Sociale in relazione all'esecuzione di un provvedimento giudiziario. L'aumento dei soggetti presi in carico fino al 2005, (nel 2006 c'è una

diminuzione dei segnalati e dei presi in carico totale e, quindi, della quota degli stranieri che segnalati e sono presi in carico) depone a favore delle sempre maggiori opportunità di accesso degli stranieri alle forme di provvedimenti alternativi alla detenzione previsti dal codice di procedura penale e dall'ordinamento penitenziario, che sono attuati dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni.

5. I reati dei minori stranieri

Maria Stefania Totaro e Tiziana Pagliaroli

I comportamenti devianti degli stranieri, ad un'analisi complessiva delle tipologie di reato, non sembrano discostarsi molto da quelli dei loro coetanei italiani. Sussistono, tuttavia, delle differenze che la presente analisi consentirà di evidenziare.

I reati contro la persona sono nettamente inferiori a quelli contro il patrimonio che risultano numericamente molto più numerosi.

Rilevante è anche il numero dei delitti contro la fede pubblica, all'interno dei quali sono compresi i reati di falsità di documenti e false dichiarazioni, nonché le violazioni della legge in materia di sostanze stupefacenti, in particolare produzione e spaccio. Rispetto a quest'ultima fattispecie di reato il coinvolgimento dei minori stranieri appare rilevante e per certi aspetti preoccupante soprattutto con riferimento a talune nazionalità provenienti dall'area del Maghreb.

Nell'ambito dello spaccio di stupefacenti, inoltre, un dato preoccupante è rappresentato dal coinvolgimento dei minori stranieri nella criminalità organizzata, che utilizza e sfrutta i minorenni anche in attività di accattonaggio in strada nelle sue diverse forme.

L'accattonaggio, inoltre, da prerogativa dei nomadi è diventato, negli ultimi anni, uno strumento alternativo di sopravvivenza anche per molti minori stranieri. L'aspetto più grave di tale fenomeno è, però, che i minori, peraltro spesso quelli in più tenera età, sono coinvolti nello sfruttamento da parte di organizzazioni di adulti, cui le famiglie li affidano per il collocamento in Italia e che li costringono a mendicare per le strade all'interno di un fenomeno che si connota in termini di una vera e propria tratta. La legge 11 agosto 2003 n.228 "*Misure contro la tratta*

delle persone” ha, infatti, modificato l’art. 600 del codice penale *riduzione in schiavitù*, rubricandolo come *riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù* e ha ricondotto il reato di accattonaggio all’interno di questa tipologia di reati più gravi.

I dati considerati per i minorenni denunciati si riferiscono agli anni 2002, 2003, 2004⁵⁰.

Per i minori utenti dei servizi minorili sono considerati anche i dati relativi agli anni 2005, 2006.

Tabella 1 - Delitti denunciati a carico di minori negli anni dal 2002 al 2004: composizione percentuale secondo la categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Valori assoluti			
Contro la persona	14.133	14.076	14.349
Contro il patrimonio	25.165	25.649	26.283
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	3.495	3.505	2.739
Contro la fede pubblica	2.570	2.328	2.258
Violazione legge stupefacenti	4.111	4.461	4.526
Altri	1.678	1.827	1.732
Totale	51.152	51.846	51.887
Composizione percentuale			
Contro la persona	28%	27%	28%
Contro il patrimonio	49%	49%	51%
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	7%	7%	5%
Contro la fede pubblica	5%	4%	4%
Violazione legge stupefacenti	8%	9%	9%
Altri	3%	4%	3%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

⁵⁰ I dati sono di fonte Istat; l’ultimo aggiornamento disponibile al momento della redazione del volume è il 2004.

La tabella 1 mostra la composizione percentuale dei delitti denunciati negli anni dal 2002 al 2004: sul totale dei delitti denunciati nei confronti di minorenni nel 2002, il 28% risultava essere contro la persona, il 49% contro il patrimonio, il 7% contro lo Stato e le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico, il 5% contro la fede pubblica, l'8% risultano reati per violazione della legge sugli stupefacenti. Tale distribuzione percentuale sembra non subire grosse variazioni negli anni successivi.

Tabella 1a - Delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004: composizione percentuale secondo la categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Valori assoluti			
Contro la persona	1.544	1.829	2.107
Contro il patrimonio	7.492	8.693	9.496
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	498	578	517
Contro la fede pubblica	1.729	1.515	1.479
Violazione legge stupefacenti	683	733	691
Altri	275	504	273
Totale	12.221	13.852	14.563
Composizione percentuale			
Contro la persona	13%	13%	14%
Contro il patrimonio	61%	63%	65%
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	4%	4%	4%
Contro la fede pubblica	14%	11%	10%
Violazione legge stupefacenti	6%	5%	5%
Altri	2%	4%	2%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

Il confronto con la composizione percentuale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri (tab. 1a) per gli stessi anni fa emergere alcune differenze. I delitti contro la persona denunciati a carico di minori stranieri hanno un'incidenza percentuale inferiore rispetto all'incidenza di tale tipologia di reato sul totale dei reati denunciati a carico di minorenni (tab. 1). Quelli contro il patrimonio, invece, mostrano un'incidenza percentuale sensibilmente superiore: 12-14 punti percentuali in più nel periodo di riferimento.

I delitti contro la fede pubblica risultano addirittura avere un'incidenza percentuale quasi tre volte superiore per gli stranieri rispetto al totale dei minori denunciati.

I minorenni stranieri risultano commettere in genere più reati contro il patrimonio e contro la fede pubblica, vale a dire reati di furto e rapina per appropriarsi o procacciarsi ciò di cui hanno bisogno o come eventuali fonti di guadagno e reati legati alla dichiarazione di false generalità, falsità in atti (documenti falsi), ovvero reati legati alla condizione di irregolari in cui si trova gran parte di loro.

Si propone di seguito un'analisi statistica che ha l'obiettivo di verificare quanto incide la componente straniera sul fenomeno della criminalità minorile in generale e, nel dettaglio, sulle singole tipologie di reato.

Questo tipo di analisi consiste nel porre pari a 100 il numero dei minorenni denunciati per ogni singolo reato e nel calcolare l'incidenza percentuale dei minori stranieri. Il confronto tra il valore riferito al totale dei reati e quello relativo ad una singola tipologia di reato consente di verificare se esistono reati *tipici* dei minori stranieri.

Pertanto, quando la percentuale riferita ad una tipologia di reato risulta superiore a quella media, ossia a quella riferita al totale dei reati, si può

supporre che quel reato sia *tipico* della categoria di soggetti che si sta analizzando, in questo caso dei minori stranieri.

Lo stesso tipo di analisi è stata ripetuta mettendo a confronto minori di specifiche nazionalità con il totale dei minori stranieri.

La tabella 2 quantifica quanti reati per ciascuna specie risultano a carico di stranieri ogni 100 delitti denunciati.

Se si considerano tutti i delitti, la quota imputabile agli stranieri è pari al 24%, il 27% e il 28% del totale rispettivamente negli anni 2002, 2003 e 2004.

Distinguendo per categoria di reato, la presenza degli stranieri è superiore alle predette percentuali nei reati contro il patrimonio e nei reati contro la fede pubblica, che costituiscono, quindi, i reati *tipici* dei minori stranieri.

Con particolare riferimento ad alcune specifiche fattispecie di delitti, si osserva che ogni 100 delitti di furto denunciati nell'anno 2002, 41 sono a carico di minori stranieri; nel 2003 sono 44 su 100, nel 2004 risultano essere 46 su 100.

Ogni 100 delitti di rapina denunciati 25 risultavano a carico di minori stranieri nel 2002, 33 nel 2003, e 34 nel 2004.

Il grafico mostra ancora meglio, con riferimento all'anno 2004, come soprattutto i reati contro il patrimonio e contro la fede pubblica siano specificamente reati commessi da stranieri.

I reati contro la fede pubblica sono legati alla loro condizione giuridica spesso irregolare. Sono reati, peraltro, presumibilmente contestati unitamente ad altri reati al momento dell'identificazione, ovvero del controllo dei documenti.

Tabella 2 - Indicatori della presenza di stranieri sul totale dei delitti denunciati a carico di minori negli anni dal 2002 al 2004, per categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Reati contro la persona	11%	13%	15%
Reati contro il patrimonio	30%	34%	36%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	14%	16%	19%
Reati contro la fede pubblica	67%	65%	66%
Violazione legge stupefacenti	17%	16%	15%
Altri reati	16%	28%	16%
Tutti i reati	24%	27%	28%

Tabella 2a - Indicatori della presenza di stranieri sul totale dei delitti denunciati a carico di minori negli anni dal 2002 al 2004, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Omicidio volontario consumato	17%	21%	19%
Omicidio volontario tentato	26%	44%	31%
Violenze sessuali	12%	12%	19%
Lesioni personali volontarie	12%	15%	19%
Furto	41%	44%	46%
Rapina	25%	33%	34%
Danni	10%	11%	15%
Tutti i reati	24%	27%	28%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

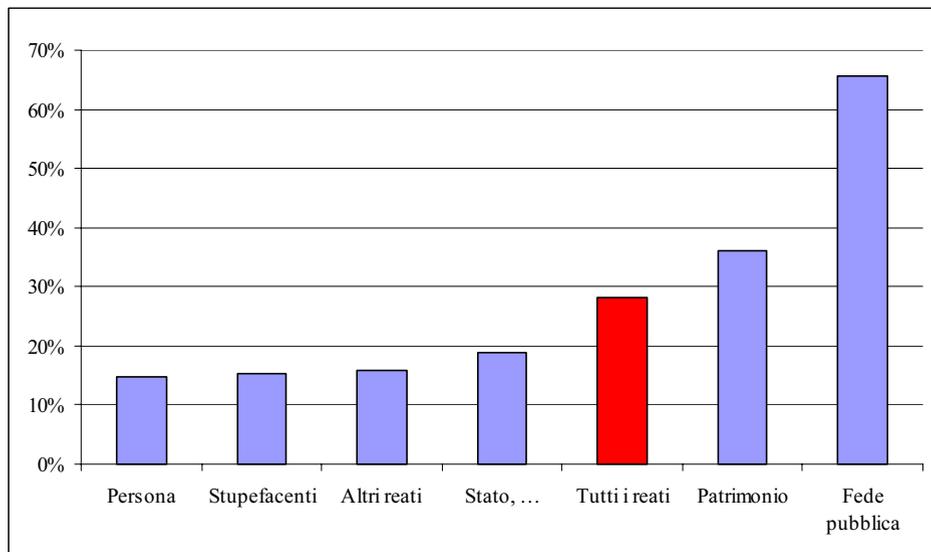
I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di delitti a carico di minori stranieri sul totale dei delitti denunciati per categoria di reato o per singola fattispecie di reato.

Le percentuali sono ottenute rapportando i delitti degli stranieri al totale dei delitti della categoria o della fattispecie di reato considerata.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori stranieri a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori.

E' opportuno specificare che la colonna che si impenna in corrispondenza dei reati contro la fede pubblica è indicativa del fatto che tali reati sono commessi quasi tutti da stranieri, fermo restando che i medesimi costituiscono solo il 4% del totale dei delitti a carico di minorenni denunciati (tab. 1) e il 10% dei delitti denunciati a carico di minori stranieri.

Grafico 1 - Indicatori della presenza di stranieri sul totale dei delitti denunciati nell'anno 2004 a carico di minori, per categoria.



5.1. I reati prevalenti fra le nazionalità maggioritarie

Maria Stefania Totaro e Tiziana Pagliaroli

I reati dei minori provenienti dalla Romania

Le tabelle seguenti consentono di analizzare i reati secondo le nazionalità straniere maggioritarie fra quelle che delinquono.

Premesso che per tutte le nazionalità si osserva la prevalenza dei reati contro il patrimonio rispetto alle altre tipologie di reato, l'analisi è stata finalizzata a far emergere i "reati tipici" di ogni nazionalità, attraverso l'analisi statistica già utilizzata con riferimento al totale degli stranieri.

La tabella 3 mostra l'incidenza numerica dei reati a carico dei minori rumeni denunciati ogni 100 reati della stessa specie a carico di minori stranieri denunciati.

Con riferimento al totale dei delitti a carico di stranieri, i Rumeni hanno rappresentato il 17%, il 28% e il 32% rispettivamente negli anni 2002, 2003 e 2004.

Analizzando le diverse categorie di reato, si osserva che su 100 reati contro il patrimonio a carico di stranieri, 23, 36 e 40 rispettivamente negli anni 2002, 2003 e 2004 sono attribuiti a minori provenienti dalla Romania. Tali valori sono superiori rispetto a quelli osservati con riferimento al totale dei delitti; ne consegue che proprio i reati contro il patrimonio sono *tipici* di questa nazionalità.

Per le altre categorie di reato l'incidenza dei Rumeni sul totale degli stranieri è più bassa. Si osserva, tuttavia, che la presenza dei minori rumeni è aumentata in tutte le tipologie di reato.

Tabella 3 - Indicatori della presenza di minori della Romania sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Reati contro la persona	4%	8%	15%
Reati contro il patrimonio	23%	36%	40%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	9%	12%	16%
Reati contro la fede pubblica	17%	27%	31%
Violazione legge stupefacenti	1%	1%	2%
Altri reati	4%	15%	17%
Tutti i reati	17%	28%	32%

Tabella 3a - Indicatori della presenza di minori della Romania sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Omicidio volontario consumato	0%	0%	14%
Omicidio volontario tentato	0%	0%	5%
Violenze sessuali	8%	12%	16%
Lesioni personali volontarie	5%	9%	16%
Furto	27%	41%	44%
Rapina	16%	28%	33%
Danni	9%	15%	23%
Tutti i reati	17%	28%	32%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di delitti a carico di minori della Romania sul totale dei delitti denunciati a carico di stranieri per categoria di reato o per singola fattispecie di reato.

Le percentuali sono ottenute rapportando i delitti dei minori della Romania al totale dei delitti della categoria o della fattispecie di reato considerata a carico di stranieri.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori rumeni a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori stranieri.

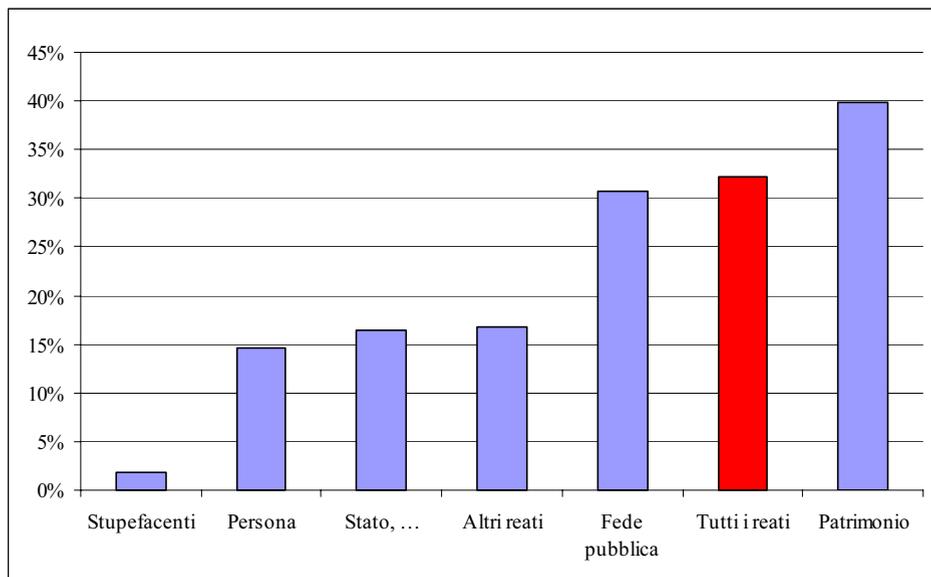
Con particolare riferimento ai reati contro la persona, quelli a carico di Rumeni passano da 4 su 100 nel 2002, a 8 su 100 nel 2003 a 15 su 100 nel 2004. All'interno di tale categoria nell'ultimo anno considerato compaiono anche 14 omicidi consumati a carico di minori rumeni su 100 omicidi consumati attribuiti agli stranieri minorenni denunciati e aumenta sensibilmente l'incidenza numerica di tutte le altre tipologie di reati contro la persona (lesioni personali, violenza sessuale, omicidio tentato). Il grafico 2 mostra l'incidenza della criminalità minorile (delitti denunciati anno 2004) rumena sul totale della criminalità minorile straniera, evidenziando chiaramente che tali minori commettono soprattutto reati contro il patrimonio. Molti minori rumeni sono, infatti, ragazzi rom coinvolti in furti, borseggi e accattonaggio. A Roma, una delle città dove si trovano in maggior numero i minori rumeni, alcune unità di strada operanti all'interno di diversi progetti (Palmas, Orizzonti a Colori), hanno appurato che tali minori hanno quasi sempre figure di riferimento adulte che li controllano, e spesso è la stessa famiglia a inserire il minore in tali circuiti.

Nel rapporto annuale 2005 – 2006 del progetto “Orizzonti a Colori” pubblicato da Save the Children⁵¹ è infatti emerso che la maggior parte dei minori rumeni coinvolti in attività illegali vengono erroneamente registrati come “non accompagnati”, mentre trattasi di minori di etnia rom spesso accompagnati da familiari al seguito dei quali emigrano e che costituiscono spesso l'ambiente criminogeno di cui si alimenta la devianza di tali minori. Il versante dei rapporti con la famiglia risulta,

⁵¹ Tale progetto realizzato sul territorio romano si è articolato su un ricco versante di opportunità: l'utilizzo di unità di strada, di peer educator, l'attivazione di un'attività di supervisione per il personale del CPA di Roma focalizzata su elementi di conoscenza e metodologia psico-sociale transculturale; uno sportello di consulenza legale in materia di immigrazione all'interno dell'Istituto penale minorile per ulteriori approfondimenti si rimanda al documento disponibile sul sito www.savethchildren.it

per tali minori, una delle zone d'ombra di maggiore ambiguità, secondo le risultanze delle attività di assistenza etnopsicologica realizzate all'interno del progetto: “un assetto di personalità derivante da una condizione di origine sociale e familiare di grave incuria e inadeguatezza rispetto allo sviluppo psico-affettivo infantile e adolescenziale, pur tenendo conto delle variabili culturali proprie dell'etnia rom e della comunità specifica di appartenenza”. Spesso ...“il contesto di origine è stato sia riferimento affettivo che scenario di abusi”⁵².

Grafico 2 - Indicatori della presenza di minori della Romania sul totale dei delitti denunciati nell'anno 2004 a carico di minori stranieri, per categoria.



⁵² pag. 8 del Rapporto annuale 2005 – 2006 Progetto “Orizzonti a Colori” Interventi per la prevenzione della devianza e per il reinserimento sociale di minori stranieri sottoposti a procedimento penale.

I reati dei minori provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia

Negli ultimi due anni in esame, gli indicatori relativi ai delitti denunciati a carico di minori dei Paesi della ex Jugoslavia risultano in diminuzione rispetto al 2002.

La minore incidenza sul totale dei reati a carico dei minori stranieri di tali nazionalità è anche da attribuirsi all'aumento dei reati commessi dalle altre nazionalità divenute maggioritarie quali quella rumena e quella marocchina.

Trattasi anche per tali cittadinanze di una microcriminalità che si alimenta soprattutto dell'attività di furto e rapina (tabelle 4 e 4a).

Fra tali minori, numerosi sono quelli appartenenti alle etnie nomadi che si ritrovano, comunque, in tutte le nazionalità dei Paesi dell'area dei Balcani, anche fra gli Albanesi e hanno costituito e costituiscono una delle utenze più cospicue dei Servizi minorili della Giustizia.

Un'utenza difficile da trattare, in quanto la difesa della propria cultura e specificità si è costruita intorno ad una chiusura totale con l'esterno e che registra alti tassi di recidiva, non solo sul numero dei soggetti che tornano a delinquere (che va a confrontarsi con i valori degli altri soggetti minorenni che delinquono italiani e stranieri), ma anche e soprattutto sul numero della reiterazione delle condotte devianti da parte del singolo.

In generale si può ritenere che tale situazione comportamentale vada ricondotta all'incapacità della società di trovare forme di integrazione accettabili per tali culture, che, hanno subito forti processi di impoverimento rispetto al passato: l'attuale prevalere nell'uso corrente del termine "nomade" che soppianta quello di "zingaro" e soprattutto quello di "gitano" che, con una connotazione più positiva rimandava a stili di vita erranti, dà la misura a livello lessicale di questo processo di degradazione culturale e identitaria.

Tabella 4- Indicatori della presenza di minori dei Paesi dell'ex Jugoslavia sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Reati contro la persona	12%	8%	8%
Reati contro il patrimonio	39%	26%	24%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	16%	11%	12%
Reati contro la fede pubblica	20%	18%	18%
Violazione legge stupefacenti	4%	2%	3%
Altri reati	47%	8%	8%
Tutti i reati	30%	20%	20%

Tabella 4a - Indicatori della presenza di minori dei Paesi dell'ex Jugoslavia sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Omicidio volontario consumato	0%	0%	0%
Omicidio volontario tentato	0%	17%	14%
Violenze sessuali	7%	6%	6%
Lesioni personali volontarie	12%	10%	9%
Furto	45%	31%	29%
Rapina	27%	16%	17%
Danni	11%	8%	4%
Tutti i reati	30%	20%	20%

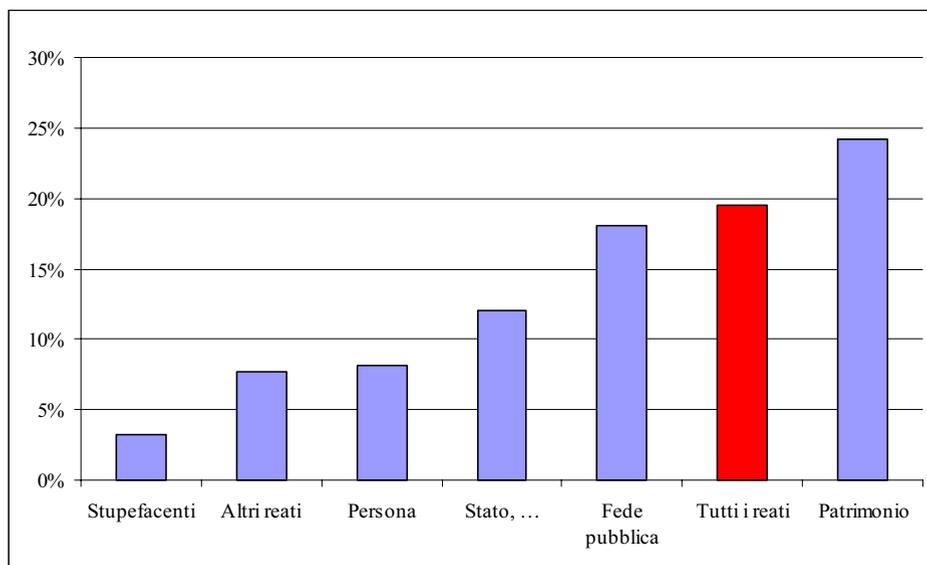
Fonte: elaborazione su dati Istat.

I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di delitti a carico di minori dell'ex Jugoslavia sul totale dei delitti denunciati a carico di stranieri per categoria di reato o per singola fattispecie di reato.

Le percentuali sono ottenute rapportando i delitti dei minori dell'ex Jugoslavia al totale dei delitti della categoria o della fattispecie di reato considerata a carico di stranieri.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori dell'ex Jugoslavia a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori stranieri.

Grafico 3 - Indicatori della presenza di minori dell'ex Jugoslavia sul totale dei delitti denunciati nell'anno 2004 a carico di minori stranieri, per categoria.



I reati dei minori provenienti dall'Albania

La tabella 5 riporta gli indicatori relativi ai delitti denunciati a carico dei minori Albanesi negli anni dal 2002 al 2004. Si osserva come a fronte di una criminalità che va diminuendo numericamente e quindi anche come incidenza di reati commessi, gli Albanesi mostrano degli indici piuttosto alti nei reati contro la persona: omicidi consumati e tentati, violenze sessuali, lesioni personali.

Tabella 5 - Indicatori della presenza di minori dell'Albania sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Reati contro la persona	24%	21%	15%
Reati contro il patrimonio	11%	7%	5%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	15%	10%	6%
Reati contro la fede pubblica	19%	12%	10%
Violazione legge stupefacenti	11%	6%	6%
Altri reati	15%	7%	6%
Tutti i reati	14%	10%	7%

Tabella 5a - Indicatori della presenza di minori dell'Albania sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Omicidio volontario consumato	18%	13%	0%
Omicidio volontario tentato	56%	46%	50%
Violenze sessuali	23%	23%	16%
Lesioni personali volontarie	21%	19%	14%
Furto	9%	5%	4%
Rapina	12%	8%	5%
Danni	14%	14%	7%
Tutti i reati	14%	10%	7%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di delitti a carico di minori dell'Albania sul totale dei delitti denunciati a carico di stranieri per categoria di reato o per singola fattispecie di reato.

Le percentuali sono ottenute rapportando i delitti dei minori dell'Albania al totale dei delitti della categoria o della fattispecie di reato considerata a carico di stranieri.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori albanesi a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori stranieri.

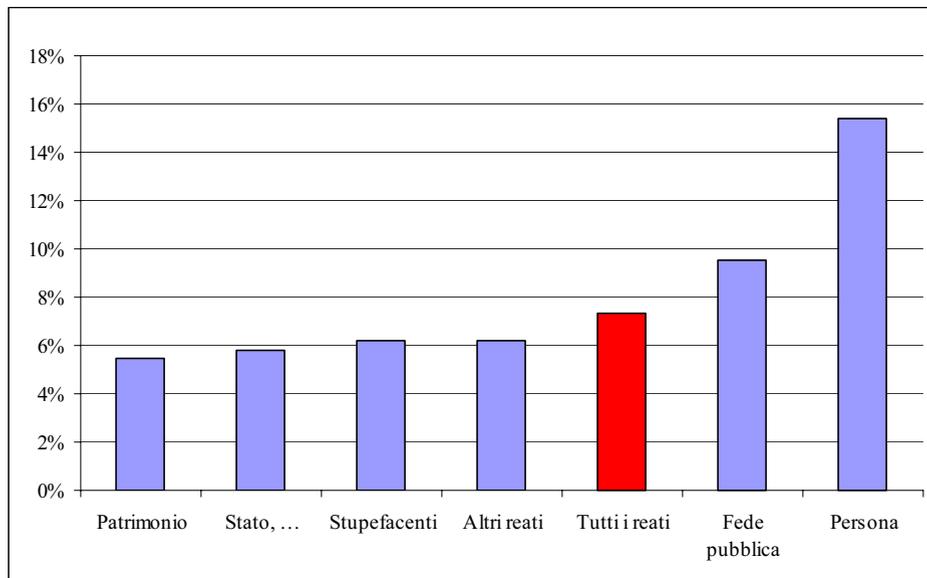
I minori albanesi sono coinvolti spesso in reati molto gravi in quanto la criminalità minorile albanese è molto legata alla criminalità adulta. Nel loro paese vengono utilizzati come esecutori per conto degli adulti in quanto non condannabili, per questo compiono spesso reati violenti da adulti, anche perché in Italia continuano ad essere inseriti in organizzazioni criminali di adulti in condizioni di parità impegnate nello sfruttamento della prostituzione, traffici illeciti ecc⁵³.

La violenza che si esprime nella maggiore diffusione dei reati contro la persona all'interno di queste nazionalità sembra, peraltro, essere un tratto comportamentale forse collegabile ad un passato recente di travaglio culturale, legato alle trascorse vicende storiche di un paese e di un popolo che hanno cercato nel tempo di conservare la propria identità nazionale barricandosi dietro una norma consuetudinaria dai tratti quasi "tribali", in cui la vendetta di sangue: l'omicidio che si tramanda di padre in figlio, ha costituito fino a di recente un sistema di giustizia largamente praticato⁵⁴.

⁵³ V. Belotti "Le voci degli adolescenti e degli adulti" V. Belotti, R. Maurizio, A.C. Moro "Minori stranieri in carcere"

⁵⁴ La Scuola di Castiglione delle Stiviere (attuale sede decentrata dell'ICF Istituto Centrale di Formazione del Dipartimento Giustizia Minorile) ha realizzato nel corso degli anni numerosi percorsi formativi centrati sull'esplorazione delle caratteristiche delle utenze nomadi e straniere. Gli atti di un percorso di approfondimento dal titolo "Il Minore straniero e i servizi della giustizia minorile" risalente al 2000, pubblicato e distribuito su CD, si soffermavano in particolare sull'utenza albanese, zingara e marocchina.

Grafico 4 - Indicatori della presenza di minori dell'Albania sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri nell'anno 2004, per categoria.



I reati dei minori provenienti dai Paesi dell'area del Maghreb

La tabella seguente riguarda i delitti a carico dei minori dell'area del Maghreb ogni 100 delitti denunciati a carico di minori stranieri nell'arco di tempo di riferimento già preso in esame per le altre cittadinanze maggioritarie tra gli stranieri.

La maggioranza di questi minori dell'area del Nord Africa è rappresentata da marocchini, seguono algerini e tunisini.

L'indicatore più alto per questi minori si riferisce ai reati in violazione della legge sugli stupefacenti.

Tali minori vengono reclutati nella rete di organizzazioni criminali di adulti connazionali che li utilizzano come manovalanza nel traffico illecito degli stupefacenti, spesso reclutandoli fin dal paese di origine. I

reati di spaccio da parte di tali minori non sono legati generalmente all'uso o comunque associati a questo, in quanto la religione islamica sembra costituire una barriera "normativa" all'uso personale di sostanze stupefacenti⁵⁵. L'allontanamento progressivo dalla propria cultura d'origine e le dinamiche di integrazione e ibridazione con la cultura del paese ospitante occidentale sembrano però negli ultimi tempi aver procurato delle breccie in questa sorta di refrattarietà culturalmente "normata" dal divieto religioso all'uso delle sostanze stupefacenti e come risulta dalla rilevazione sui minori assuntori di sostanze stupefacenti che transitano nei Servizi della giustizia minorile, accanto ad una maggioranza di italiani, la percentuale più alta fra gli stranieri negli ultimi anni risulta essere quella dei minori marocchini⁵⁶.

Anche i reati contro la persona hanno indici piuttosto alti in quanto superiori ai valori medi riferiti ai totali complessivi; ciò vale in particolare per talune tipologie di reato quali gli omicidi, le violenze sessuali e le lesioni personali.

Una tipologia di reato, che si riscontra particolarmente significativa nell'analisi specifica, attribuita a tali minori risulta essere quella contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico. Ad un'indagine più accurata delle singole fattispecie rientranti in tale categoria di cui sono accusati i minori marocchini risulta che tale tipologia si riferisce soprattutto alla resistenza a pubblico ufficiale, che potrebbe essere interpretata alla luce di uno spiccato comportamento "ribelle" di questi minori nei confronti delle forze dell'ordine.

⁵⁵ In R. Bracalenti idem

⁵⁶ Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione delle tossicodipendenze anno 2006, Ministero della solidarietà sociale

Tabella 6 - Indicatori della presenza di minori dei Paesi dell'area del Maghreb sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per categoria.

Categorie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Reati contro la persona	36%	32%	32%
Reati contro il patrimonio	16%	17%	14%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	40%	44%	39%
Reati contro la fede pubblica	28%	28%	24%
Violazione legge stupefacenti	70%	71%	65%
Altri reati	39%	39%	34%
Tutti i reati	25%	25%	22%

Tabella 6a - Indicatori della presenza di minori dei Paesi dell'area del Maghreb sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri negli anni dal 2002 al 2004, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni		
	2002	2003	2004
Omicidio volontario consumato	64%	13%	29%
Omicidio volontario tentato	33%	21%	14%
Violenze sessuali	44%	27%	38%
Lesioni personali volontarie	36%	36%	34%
Furto	11%	13%	10%
Rapina	28%	34%	26%
Danni	42%	33%	31%
Tutti i reati	25%	25%	22%

Fonte: elaborazione su dati Istat.

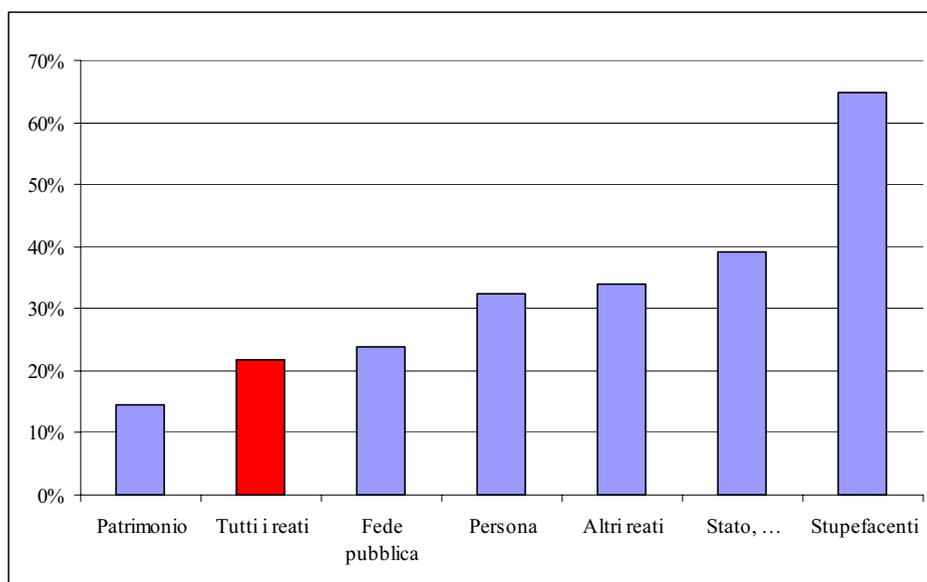
I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di delitti a carico di minori dell'area del Maghreb sul totale dei delitti denunciati a carico di stranieri per categoria di reato o per singola fattispecie di reato.

Le percentuali sono ottenute rapportando i delitti dei minori del Maghreb al totale dei delitti della categoria o della fattispecie di reato considerata a carico di stranieri.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori maghrebini a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori stranieri.

Anche la categoria “altri reati” mostra valori significativi ed in essa viene ricompreso il reato di riproduzione illegale molto diffuso nel commercio ambulante dei nordafricani.

Grafico 5 - Indicatori della presenza di minori dei Paesi dell'area del Maghreb sul totale dei delitti denunciati a carico di minori stranieri nell'anno 2004, per categoria.



Il grafico mostra l'incidenza dei reati a carico dei minori dell'area del Maghreb per l'anno 2006 ogni 100 delitti attribuiti a minorenni stranieri, confermando il maggiore coinvolgimento di questi minori nei reati in violazione della legge sugli stupefacenti, contro lo Stato e l'ordine pubblico, la categoria di altri reati, contro la persona e la fede pubblica. L'unica categoria con indici inferiori ai valori medi è quella dei reati contro il patrimonio, che, tuttavia, risultano numericamente superiori rispetto alle altre tipologie di reato e la barra relativa al totale dei reati

commessi dai minori del Maghreb è, infatti, posizionata nella parte inferiore del grafico.

L'analisi dei valori assoluti evidenzia che i reati contro il patrimonio costituiscono il 44% dei reati commessi dai minori del Maghreb, i quali, però, a differenza degli altri stranieri, commettono maggiormente anche altre tipologie di delitto, rappresentate dalle barre a destra di quella riferita al totale dei reati.

I reati dei minori stranieri in carico ai Servizi della Giustizia Minorile

L'analisi finora effettuata ha riguardato i delitti a carico di minorenni denunciati alle Procure della Repubblica, ossia minorenni stranieri indiziati di delitto.

L'analisi successiva si riferisce, invece, ai minori stranieri nei cui confronti viene adottato un provvedimento da parte dell'A.G. che comporta l'esecuzione presso i servizi minorili della giustizia.

La tabella 7 e il grafico 6 consentono di confrontare in un arco temporale più ampio (2002 – 2006) l'andamento degli indici dei delitti a carico di minori stranieri ogni 100 delitti a carico di minori entrati in CPA. L'incidenza numerica per i minori stranieri risulta poco più della metà: 55% nel 2002, 57% nel 2003, 58% nel 2004, 57% nel 2005, 56% nel 2006.

Tabella 7 - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori entrati in CPA negli anni dal 2002 al 2006, per categoria.

Categorie di reato	Anni				
	2002	2003	2004	2005	2006
Reati contro la persona	50%	44%	49%	46%	46%
Reati contro il patrimonio	57%	61%	63%	65%	63%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	47%	48%	38%	30%	28%
Reati contro la fede pubblica	100%	95%	95%	95%	86%
Violazione legge stupefacenti	47%	38%	35%	36%	39%
Altri reati	52%	60%	34%	29%	24%
Tutti i reati	55%	57%	58%	57%	56%

Tabella 7a - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori entrati in CPA negli anni dal 2002 al 2006, per alcune fattispecie.

Fattispecie di reato	Anni				
	2002	2003	2004	2005	2006
Omicidio volontario consumato	42%	50%	27%	25%	14%
Omicidio volontario tentato	75%	23%	14%	22%	30%
Violenze sessuali	38%	44%	53%	82%	50%
Lesioni personali volontarie	50%	52%	45%	42%	55%
Furto	65%	68%	72%	73%	72%
Rapina	44%	47%	49%	47%	46%
Danni	24%	21%	22%	43%	33%
Tutti i reati	55%	57%	58%	57%	56%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile

I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di reati a carico di minori stranieri sul totale dei reati dei minori entrati in CPA per categoria o per singola fattispecie.

Le percentuali sono ottenute rapportando i reati degli stranieri al totale dei reati della categoria o della fattispecie di reato considerata.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori stranieri a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori.

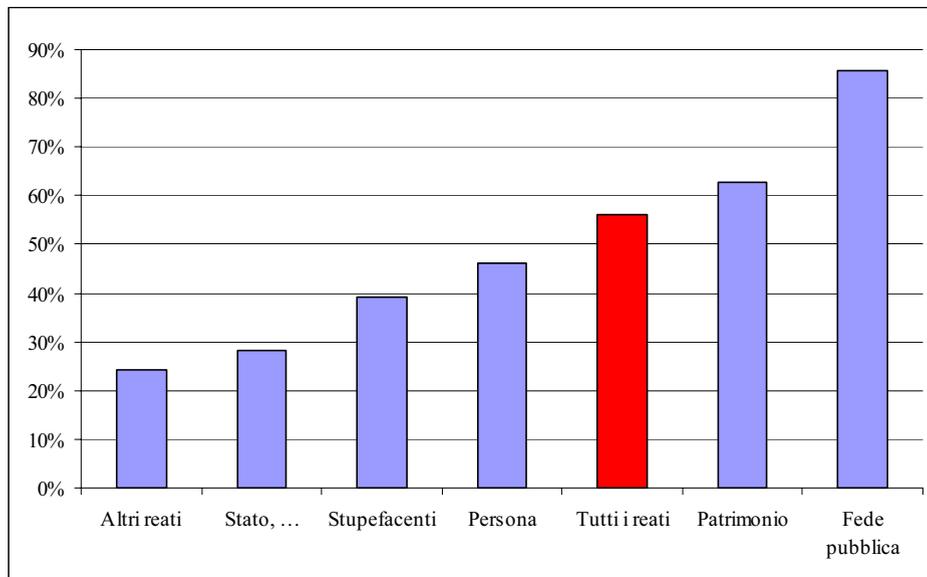
Con riferimento alle singole tipologie di reato, si osservano indici superiori ai valori medi in corrispondenza dei reati contro il patrimonio, in particolare per il reato di furto, solitamente aggravato e contro la fede pubblica; tuttavia, anche alcuni reati contro la persona presentano indici molto vicini a quelli medi.

In realtà, in genere, come già evidenziato, non si è condotti in CPA solo per aver commesso un reato di false dichiarazioni sulla propria identità e quindi la lettura più esatta del dato è che tale tipologia di reati, per l'utenza del CPA, risultano associati ad altri più gravi per i quali si è stati arrestati o fermati. Vale a dire che tale reato risulta essere contestato spesso in concomitanza con il reato per il quali si è stati colti in flagranza e da ciò deriva l'incidenza numerica molto alta.

Evidentemente, la maggior parte dei minorenni stranieri che commettono i reati più gravi, peraltro, in stato di flagranza, per i quali oltre alla denuncia viene disposto l'accompagnamento presso un Centro di Prima Accoglienza, commettono in concomitanza reati contro la fede pubblica facendo false dichiarazioni di generalità o producendo documenti falsi.

Ciò, come già evidenziato, è indicativo della situazione "irregolare" di molti di tali minori che si trovano sul territorio da soli, senza riferimenti parentali, dove sono arrivati attraverso percorsi di clandestinità, per i quali sono finiti all'interno di circuiti di criminalità e che tentano, peraltro di sfuggire alla giustizia occultando la propria identità.

Grafico 6 - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori entrati in CPA nell'anno 2006, per categoria.



L'analisi dei reati a carico di minori stranieri detenuti negli IPM nel periodo 2003 – 2006 mostra qualche differenza rispetto alle analisi sviluppate con riferimento ai minorenni denunciati ed agli entrati nei Centri di prima accoglienza, evidenziando indici superiori alla media per alcuni reati contro la persona, quali le violenze sessuali e le lesioni personali volontarie, le violazioni della legge in materia di sostanze stupefacenti.

Superiori alla media sono anche gli indici riferiti ai reati contro il patrimonio e contro la fede pubblica, come già osservato in precedenza.

Tabella 8 - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori presenti in IPM alla fine dell'anno, per categoria. Periodo dal 2003 al 2006.

Categorie di reato	Anni			
	2003	2004	2005	2006
Reati contro la persona	45%	43%	43%	41%
Reati contro il patrimonio	47%	48%	53%	54%
Reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	28%	39%	26%	20%
Reati contro la fede pubblica	80%	75%	79%	100%
Violazione legge stupefacenti	66%	74%	59%	66%
Altri reati	23%	27%	31%	24%
Tutti i reati	49%	49%	50%	49%

Tabella 8a - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori presenti in IPM alla fine dell'anno, per alcune fattispecie. Periodo dal 2003 al 2006.

Fattispecie di reato	Anni			
	2003	2004	2005	2006
Omicidio volontario consumato	19%	12%	16%	26%
Omicidio volontario tentato	18%	27%	15%	6%
Violenze sessuali	73%	70%	43%	63%
Lesioni personali volontarie	52%	56%	56%	50%
Furto	61%	64%	68%	70%
Rapina	43%	23%	48%	48%
Tutti i reati	49%	49%	50%	49%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile

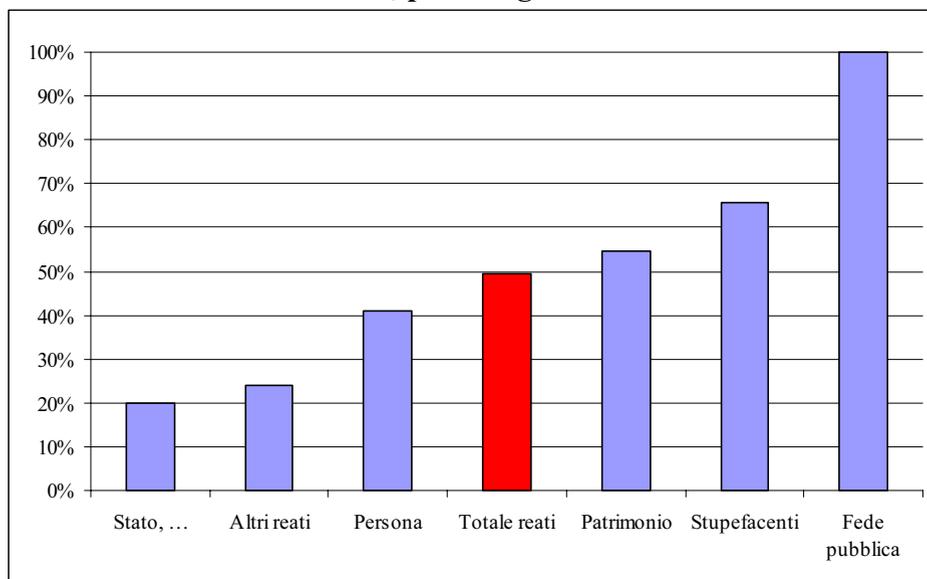
I dati riportati in tabella esprimono la percentuale di reati a carico di minori stranieri sul totale dei reati dei minori presenti in IPM per categoria o per singola fattispecie.

Le percentuali sono ottenute rapportando i reati degli stranieri al totale dei reati della categoria o della fattispecie di reato considerata.

La percentuale riferita alla voce "tutti i reati" rappresenta il valore medio; il confronto tra quest'ultima e le percentuali riferite alle singole categorie o fattispecie di reato consente di verificare la maggiore o minore propensione dei minori stranieri a commettere le varie tipologie di reato rispetto al totale dei minori detenuti.

Il grafico, riferito all'anno 2006, rappresenta con chiarezza la distribuzione dell'incidenza, ogni 100 reati della stessa specie commessi da minori ristretti negli istituti penali, di quelli commessi da stranieri: in totale su cento reati commessi da minori ristretti negli istituti penali la metà sono commessi da stranieri (colonna rossa); la *presenza* degli stranieri è particolarmente evidente nei reati contro la fede pubblica, contro gli stupefacenti e poi in quelli contro il patrimonio.

Grafico 7 - Indicatori della presenza di minori stranieri sul totale dei reati a carico dei minori presenti in IPM alla fine dell'anno 2006, per categoria.



6. L'intervento con i minori stranieri⁵⁷

Elisabetta Colla e Isabella Mastropasqua

Il minore straniero che transita nelle strutture della Giustizia Minorile si individua come tale senz'altro attraverso l'accertamento dell'identità e l'appartenenza culturale ma, soprattutto, per il suo "progetto migratorio" (ad es. guadagnare soldi, inviarli alla famiglia con frequenza e tornare a casa appena possibile oppure trasferirsi con la famiglia e lavorare): da qui scaturisce la valenza, più o meno forte, del progetto educativo proposto dagli operatori delle istituzioni. Coloro che appartengono a minoranze stabili hanno la possibilità di investire nei progetti educativi, altri, quelli che a 18 anni dovranno uscire dal Paese, hanno serie difficoltà in questo senso e non risultano motivati allo studio o ai percorsi di reinserimento sapendo che alla maggiore età, per la normativa vigente, saranno espulsi e/o i loro titoli non riconosciuti.

E' pertanto importante costruire dei percorsi congeniali alla diversità di situazioni dei minori stranieri e creare opportunità d'integrazione per i soggetti svantaggiati.

La legislazione italiana in materia di processo penale minorile, com'è noto, è all'avanguardia rispetto a quella di molti altri paesi e, in tale direzione, lo sforzo per promuovere e realizzare attività rieducative in favore di minori è uno degli obiettivi primari del Dipartimento Giustizia Minorile. Nell'ambito delle attività trattamentali, per quanto concerne gli specifici settori di competenza, sono, infatti, realizzati percorsi di recupero, reinserimento ed inclusione sociale dei minorenni stranieri che transitano nelle strutture della Giustizia Minorile, in particolare negli

⁵⁷ Per la stesura di questo capitolo si sono utilizzati i contributi elaborati dall'ex Ufficio Studi e ricerche della Direzione Generale per l'attuazione degli interventi giudiziari in particolare da Isabella Mastropasqua e Elisabetta Colla

Istituti Penali per i Minorenni, dove gli stranieri rappresentano oggi il maggior numero dei minori detenuti, in termini più che di presenza media, di ingressi.

Dall'analisi delle relazioni annuali dei Servizi minorili emerge la validità delle opportunità realizzate per i ragazzi e, in generale, una situazione tesa a supportare alcune oggettive difficoltà del presente (quali la carenza di fondi propria del settore pubblico) cui sia l'Amministrazione centrale, sia tutti gli operatori del sistema, inseriti a qualsiasi livello, cercano di far fronte con professionalità e intelligenza, avvalendosi anche di collaborazioni con gli Enti locali e con il privato sociale.

Guardando più specificatamente al contesto normativo sembra interessante in questa sede sottolineare che, pur in assenza di un regolamento per l'esecuzione penale minorile⁵⁸, cui il nostro Governo sta lavorando, l'attuale vigente diritto penitenziario, e più specificatamente il regolamento di esecuzione (D.P.R. 30 giugno 2002, n. 230 "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative della libertà") contiene espliciti riferimenti alla condizione degli stranieri, riguardanti diversi aspetti della condizione detentiva. Ovviamente tale normativa riguarda anche gli Istituti Penali Minorili.

L'art. 18 comma 2 del suddetto reg.es. afferma, in continuità con quanto espresso dall'art. 35 del T.U. relativamente a tutti gli stranieri soggiornanti in Italia, che "i detenuti o internati stranieri, apolidi o senza fissa dimora (...) ricevono l'assistenza sanitaria a carico del servizio sanitario pubblico nel cui territorio ha sede l'istituto di assegnazione del soggetto interessato".

⁵⁸ Il Dipartimento Giustizia Minorile con un apposito gruppo di lavoro ha predisposto una proposta di legge.

Tale articolo si rivela spesso per i minori stranieri o clandestini, un'opportunità in quanto consente di accedere ad un diritto, quello alla salute, spesso negato, soprattutto a causa del loro timore di rivolgersi ad istituzioni pubbliche quando sono in libertà.

L'art. 26 afferma che “i detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto”, “gli appartenenti a religione diversa (...) hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti”.

Negli Istituti penali per i minorenni, nei limiti delle condizioni strutturali esistenti, vengono adibiti degli spazi appositi per la preghiera per i minori di altra religione, quasi esclusivamente musulmani, che possono inoltre richiedere l'assistenza di un ministro del proprio culto, previa autorizzazione del Magistrato di sorveglianza. Ai minori di religione islamica che lo richiedano, gli Istituti garantiscono il diritto ad osservare il Ramadan, dando loro l'opportunità di consumare i pasti prima dell'alba e dopo il tramonto. Inoltre, qualora taluna delle pietanze previste dalle tabelle vittuarie sia a base di carne suina, è prevista, per i minori musulmani, la sua sostituzione con un'altra.

L'art. 62 comma 3 prevede che “l'ingresso (dello straniero) nell'istituto è comunicato all'autorità consolare nei casi e con le modalità previste dalla normativa vigente”. Inoltre, l'art.18 del Regolamento di esecuzione ribadisce come debbano essere favorite possibilità di contatto dello straniero con le autorità consolari del suo Paese.

In realtà non è molto comune il rapporto con l'autorità consolare, in quanto la maggior parte dei minori stranieri presenti in Istituto non hanno né nome, né, in particolare i maghrebini, nazionalità certa. Risulta così che, anche nel caso di minori stranieri appartenenti a Paesi nei confronti dei quali l'Italia abbia sottoscritto accordi bilaterali per i quali sia

previsto l'obbligo di notifica indipendentemente dall'assenso del detenuto, i dati forniti dal minore non ne rendono possibile l'identificazione. Ciò è quanto, in realtà, la maggior parte dei minori extra-comunitari desidera, temendo che l'identificazione possa facilitarne l'allontanamento dal nostro territorio.

Quando, invece, lo stesso minore, fornendo vere generalità e desiderando far ritorno presso la sua famiglia nel Paese di origine, chiede di poter essere assistito dalle proprie autorità consolari, ciò viene ampiamente facilitato.

Il nuovo regolamento di esecuzione, a differenza del precedente, emanato nel 1976, in un periodo, quindi in cui il problema dei detenuti stranieri era di dimensioni minime, fa esplicito riferimento alla mediazione culturale. Esso, infatti, all'art.35, co. 2, ribadisce come debba essere "favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

D'altra parte anche il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002/2004, nella parte relativa alle politiche di intervento del Governo nei confronti dei "minorenni stranieri", impegnava "il Ministero della Giustizia (...) a sviluppare la presenza di mediatori culturali nelle carceri minorili per consentire ai minorenni di svolgere attività di studio, apprendimento, formazione professionale".

Se da quanto su esplicitato emerge un'attenzione del legislatore a tutelare la condizione del minore straniero che entra nel circuito penale, tale attenzione trova maggiore spazio di realizzazione all'interno dell'area penale intramuraria, negli Istituti penali, dove le presenze dei minori

stranieri sono più rilevanti numericamente e hanno posto il problema ormai da diversi anni di risposte differenziate per un'utenza "diversa".

La qualità della vita interna di contro fa emergere quanto sia più complesso e difficile per i minori stranieri, così come per gli adulti stranieri, accedere alle opportunità dell'area penale esterna.

In carcere si può essere per ragioni di custodia cautelare o di esecuzione di pena. Circa la prima ipotesi, che è "solo una delle possibili risposte cautelari tra le molte oggi percorribili", i dati riscontrano che, il minore immigrato soffre maggiormente di quella misura cautelare più limitativa della libertà, che è appunto il carcere, in quanto difficilmente possiede quegli elementi che possano far propendere verso un altro tipo di scelta, in quanto spesso non ha un nucleo familiare alle spalle, non ha una casa, non ha lavoro o lo ha precario, ed è così inevitabile che i criteri di affidabilità sociale finiscano per penalizzarlo. Dunque, in un certo senso, già la condizione stessa di migrante, a causa della carenza di riferimenti all'esterno e di un tessuto sociale conosciuto, e quindi con legami deboli e precari con il territorio, pone quest'ultimo, a parità di condotta, in una posizione di svantaggio rispetto ad un ipotetico imputato italiano.

Un discorso analogo a quello appena fatto circa la custodia cautelare in carcere vale anche, spostandosi nel momento del giudizio, per le valutazioni che presiedono alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena (art.163 c.p.).

Le valutazioni che il giudice è chiamato a fare, visto quanto disposto dall'art.133 c.p., attengono sempre a quella condotta e condizione della vita individuale, familiare e sociale, antecedente, contemporanea e susseguente al reato, rispetto alle quali la condizione particolare in cui il ragazzo immigrato per lo più si trova, lo pone facilmente esposto ad un giudizio sfavorevole.

Analogamente si pone il problema della fruibilità delle misure alternative alla detenzione, anche se astrattamente nelle condizioni di goderne, i ragazzi stranieri non riescono ad accedere. Tali istituti giuridici, pur nelle grandi differenziazioni, hanno dei requisiti di tipo oggettivo (i limiti della pena) in cui facilmente il minore condannato straniero rientra. Il problema sono i requisiti soggettivi, perché spesso l'applicazione di una misura alternativa presuppone un inserimento nel territorio (una casa, un lavoro, familiari di riferimento, etc.) che è proprio ciò che ad un immigrato spesso manca.

Analogo discorso vale per lo specifico istituto della sospensione del processo e messa alla prova cui di fatto i minori stranieri accedono con minore frequenza.

Dall'incontro e dalla condivisione delle numerose e diverse esperienze territoriali scaturite sul tema dell'utenza straniera e delle modalità di approccio ed intervento nei confronti della stessa, sono emersi alcuni elementi critici che hanno preso forma e si sono ben delineati nel confronto diretto con gli operatori.

Secondo gli stessi operatori che vi lavorano - personale psicopedagogico qualificato e di grande esperienza - alcuni Servizi della Giustizia Minorile non sono attualmente abbastanza "attrezzati", nelle prospettive concrete e nella capacità progettuale, per poter sviluppare un'equa politica d'integrazione dei minori stranieri, *intra* ed *extra-moenia*. Ciò è anche conseguenza del contesto istituzionale: mentre in genere gli Istituti Penali per i Minorenni, infatti, hanno consolidato attraverso l'esperienza prassi e strategie da attivare nei confronti degli stranieri, gli Uffici di Servizio Sociale - la cui competenza riguarda l'area penale esterna - avvertono la necessità sempre più marcata di costruire progetti *ad hoc* di

breve, media o lunga durata per i minorenni stranieri, a seconda dei diversi interessi/esigenze cui essi legano la propria progettualità.

In tal senso fondamentale appare lo studio e lo sviluppo di modelli di gestione e di prassi condivisibili che rispondano sempre di più ai bisogni effettivi della tipologia attuale dei minori stranieri nei servizi della Giustizia minorile e che facilitino processi d'integrazione sociale. Solo per questa strada è possibile capire i riferimenti simbolici e valoriali di ciascuna cultura: tale comprensione diventa necessaria per assicurare una presa in carico educativa effettivamente personalizzata.

Si segnalano di seguito le principali disposizioni emanate dal Dipartimento a favore dei minori stranieri e si evidenziano le iniziative ed attività realizzate o in corso di realizzazione per i minorenni che transitano nella Giustizia minorile, con particolare riferimento agli stranieri.

Circolari e altre disposizioni

Di particolare rilevanza la circolare sulle linee-guida prodotte dal Dipartimento sull'attività di mediazione culturale nei Servizi Minorili della Giustizia: n.6 del 23 marzo 2002 *Linee guida sull'attività di mediazione culturale nei servizi minorili della giustizia*.

Risponde innanzitutto al progressivo intensificarsi dei flussi di utenza straniera nei Servizi ed alle conseguenti emergenti esigenze di entrare in un contatto più diretto con la specificità del minore straniero. Introduce la figura del mediatore culturale che è, pertanto, quella di "un elemento attivo che partecipa ai vari momenti della vita istituzionale, facilitando la comunicazione fra minorenne e operatore".

La circolare fornisce, da un lato, indicazioni operative sull'attività di mediazione culturale, dall'altro affronta gli aspetti relativi alle procedure

per la selezione dei mediatori culturali, ai requisiti che essi devono possedere, agli aspetti contrattuali del rapporto di collaborazione e, infine, al codice deontologico da osservare.

I mediatori culturali sono oggi disponibili in numerosi IPM, CPA ed USSM.

La mediazione culturale è distinta in mediazione culturale diretta e indiretta.

La mediazione culturale indiretta è “l’attività volta a costruire interventi di tipo educativo interculturale che coinvolgono i minorenni sottoposti a procedimento penale e i diversi operatori”.

Si definisce, invece, mediazione diretta “l’attività interculturale svolta nei confronti del minorenne”, per la quale “il mediatore culturale affianca l’operatore titolare del caso, svolgendo una funzione di facilitazione degli interventi psico-educativi al fine di predisporre un programma educativo che meglio risponda alle esigenze e alle risorse del ragazzo”. Tale attività di facilitazione deve essere attuata dal mediatore culturale nei confronti di tutti gli operatori della Giustizia Minorile a contatto con il minore. L’èquipe psico-socio-educativa, in caso di presa in carico di un minore straniero, “può avvalersi del contributo del mediatore culturale, coinvolgendolo nelle varie fasi dell’intervento”, curando di attivare il suo intervento fin dal primo ingresso del minore nel Servizio.”

In definitiva, la figura del mediatore deve essere intesa come un elemento che collabora con tutti gli operatori (educatori, psicologi, assistenti sociali, polizia penitenziaria), fungendo da tramite tra loro e il minore e da raccordo con la famiglia. Il mediatore diventa così un integratore, uno strumento di raccordo e di conoscenza reciproca tra le diverse culture presenti in Istituto. In questo senso i mediatori vengono adeguatamente selezionati, considerata la delicatezza del loro compito.

Dal 2001, inoltre, viene diramata annualmente dal Dipartimento, “a tutela del diritto a manifestare la libertà religiosa”, una direttiva che fornisce indicazioni agli Istituti Penali al fine di agevolare, nel periodo del Ramadan, l’osservanza delle pratiche di culto ed il rispetto dei precetti religiosi connessi a tale festività religiosa.

Il sistema degli interventi e le progettualità

La tipologia delle problematiche connesse alla presa in carico di tali minori, ha sollecitato una rivisitazione delle attività istituzionali e ha stimolato iniziative di studi, ricerca e talvolta anche di riassetto organizzativo per consentire di mettere in campo risorse appropriate e competenti.

I servizi si sono trovati ad affrontare al loro interno, prima ancora che con gli utenti, l'esigenza formativa e la necessità di fare esperienza di "pensieri accomunanti" sugli approcci da utilizzare.

Si sono altresì resi necessari:

- attivazione e messa in rete di realtà territoriali, istituzionali e non;
- partenariati specifici con realtà professionali nuove, quale quella dei mediatori culturali;
- inserimento nei servizi di nuove figure professionali esterne con cui costruire azioni di intervento congiunte;
- collaborazioni interculturali, nella ricerca di linguaggi e modelli di intervento sociale compatibili e condivisibili;
- raccordi e ricerca di intese tra gli USSM, gli IPM e le Comunità per la gestione congiunta di procedure unitarie;
- progettazione di interventi e servizi specifici;

- partecipazione attiva dei nostri servizi periferici alle programmazioni sociali locali, nell'ambito delle iniziative previste dalla legge 285/97.

Bisogna di contro fare attenzione al “rischio” di proporre spesso al ragazzo straniero, modalità e stili di vita distanti dalla sua realtà culturale e a cui lo stesso è costretto ad adeguarsi sottoponendosi ad una cruciale rottura epistemologica (il franchising degli interventi).

Qui di seguito vengono riportati alcuni progetti specificamente rivolti all'utenza nomade e straniera che, nell'ottica dell'integrazione, viene anche inserita in tante altre attività comuni ai percorsi rieducativi e risocializzanti predisposti per gli adolescenti dell'area penale o esistenti sul territorio.

La Rou(t)e – Intervento a favore dei nomadi Il progetto, che ha visto coinvolti la Scuola, il Comune e l'Opera nomadi e il privato sociale (ARCI) oltre alla Giustizia (USSM), mira a mettere in rete le associazioni che si occupano di Rom a Palermo.

Quattro iniziative progettuali contigue sono state realizzate nell'ambito di tale progetto:

- La Carta dei Servizi, finalizzata alla realizzazione di un opuscolo in lingua italiana e romanés contente schede sui servizi cui i Rom generalmente accedono;
- Laboratori interculturali per alunni Rom frequentanti la scuola;
- Dora, laboratorio di narrazione ed espressione corporea;
- Attività sportive all'interno del campo Rom “Favorita”, con organizzazione di tornei di calcetto tra squadre miste.

Il progetto ha avuto, fra le sue finalità, l'integrazione della popolazione rom nel tessuto sociale e produttivo, la prevenzione del disagio giovanile e dell'intera comunità, la costruzione di un rapporto di reciproca conoscenza e fiducia fra i rom e le istituzioni.

Le azioni proposte si sono avvalse del coinvolgimento diretto dei rappresentanti della comunità rom e di operatori di etnia rom che hanno partecipato ad una formazione specifica; i quattro progetti sono stati attivati contemporaneamente garantendo un'azione trasversale di monitoraggio, verifica e valutazione. Il progetto è stato realizzato a costo zero, grazie all'utilizzo delle risorse interne alle strutture.

Lacio Gave – La buona città. Il progetto ha avuto il fine di sperimentare nuovi percorsi per l'integrazione economica e sociale dei Rom di Reggio Calabria attraverso la creazione di nuove iniziative lavorative. Si è partiti da un'analisi di mercato in particolare nel settore della tutela dell'ambiente – con l'obiettivo di individuare nicchie nelle quali è strategicamente possibile potenziare le competenze professionali dei nomadi, creando micro attività economiche. I giovani rom beneficiari dell'iniziativa sono stati quindi coinvolti in percorsi personalizzati di inserimento lavorativo.

Il progetto ha potuto contare su diversi partner (Comune, Università, Associazioni del Privato Sociale, Opera Nomadi e Scuola) fra i quali lo scambio è stato supportato attraverso precise azioni di informazione coordinate dal Programma “Informazione, Comunicazione e Promozione”, che ha avuto il compito di organizzare seminari, pubblicazioni, produzioni video ecc. A parere dei gestori del progetto la chiave di successo dell'iniziativa è fondata sulla costituzione di una gestione partecipata con i beneficiari finali, oltre che sul perseguimento di

un elevato consenso sociale da parte della cittadinanza. I 70 beneficiari finali sono stati suddivisi in 7 gruppi formativi guidati da un tutor e da un leader di etnia Rom, che è stato coinvolto nel progetto per garantire uno sviluppo adeguato di competenze relazionali e motivazionali degli utenti

Proxenos _ Collegato al precedente, questo progetto è stato rivolto ai giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria nella provincia di Reggio Calabria, con difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro. Obiettivo generale del progetto è stato quello di accrescere le opportunità di inserimento lavorativo per 15 minori dell'area penale attraverso alcuni passaggi, in particolare:

- un orientamento individuale strutturato in 4 fasi:
 - Accoglienza, finalizzata a raccogliere dati e informazioni sui ragazzi
 - Diagnostica, per esplorare la storia personale/lavorativa e costruire ipotesi di lavoro
 - Bilancio delle competenze, ossia costruzione del profilo psico-attitudinale e restituzione delle informazioni raccolte
 - Definizione del progetto individualizzato, con definizione anche degli obiettivi intermedi e delle strategie processuali da mettere in atto.
- Un percorso di inserimento lavorativo secondo modalità di alternanza formazione-lavoro, sviluppato in collaborazione con gli imprenditori
- Un'azione di coinvolgimento delle famiglie, intesa sia come flusso di informazioni sul percorso in atto, sia come azione di rinforzo

alle competenze genitoriali e spazio di consulenza sulle dinamiche relazionali interne alla famiglia

I risultati attesi hanno riguardano la costruzione di un progetto realistico di vita, l'acquisizione di competenze sociali e tecniche specifiche, l'eliminazione della recidiva, la facilitazione dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, il supporto delle funzioni genitoriali. I percorsi di inserimento lavorativo avviati sono stati 24, di cui 6 conclusi. Per quanto riguarda la scansione temporale la prima fase (che prevedeva l'accoglienza, il bilancio delle competenze e la costruzione del progetto individualizzato) ha avuto la durata di 509 ore; la seconda (alternanza di formazione e lavoro, costruzione dei curricula, contatti con le imprese ed elaborazione dei piani di lavoro) è durata 450 ore e la terza (sperimentazione dell'attività lavorativa, formazione tecnica complementare e osservazione partecipata) è durata 675 ore.

Beatrice - Il progetto ha riguardato minori stranieri non accompagnati dimessi dal CPA di Torino senza applicazione di misura cautelare e ha previsto la realizzazione di una "videoguida" finalizzata ad orientare i ragazzi verso le opportunità che la città di Torino offre ai giovani stranieri non accompagnati. La cassetta è stata realizzata in versione italiana, araba, albanese e rumena. Per rendere il filmato più fruibile si è pensato di limitarne la durata e di proporre immagini e parlato con una valenza comunicativa essenziale e immediata. Il progetto ha previsto la collaborazione del CPA e dell'Ufficio minori stranieri del Comune di Torino.

Centro educativo semiresidenziale - Il progetto si è rivolto a minori di età compresa fra i 13 e i 18 anni devianti o a grave rischio di devianza, appartenenti all'etnia Rom. L'obiettivo è quello di aiutare i ragazzi ad integrarsi nel tessuto sociale, diminuire l'analfabetismo e la dispersione scolastica, prevenire la devianza anche attraverso l'educazione alla legalità e al lavoro. E' stato costituito un Centro educativo semiresidenziale, strutturato sul modello della Comunità, nel quale i ragazzi sono impegnati per la cura della casa e seguono progetti educativi individualizzati.

Fra i risultati ottenuti viene riportata la diminuzione della recidiva, il conseguimento del titolo di studio da parte di molti ragazzi, la loro accresciuta capacità di impegnarsi sul medio periodo e la partecipazione attiva delle famiglie che ha consentito l'avvio di percorsi di integrazione complessiva dell'intero nucleo.

Per ogni minore preso in carico – su segnalazione dei Servizi Sociali del territorio o del CGM - viene costruito un progetto individualizzato con il concorso dei servizi, del ragazzo, della famiglia e della scuola o di altra agenzia lavorativa.

Quali indicatori di qualità per la riuscita del progetto sono stati individuati la costanza nella frequentazione del centro e della scuola da parte dei ragazzi, il livello di soddisfazione e coinvolgimento delle famiglie (misurato attraverso questionari e ascolto degli utenti) e la diminuzione della recidiva.

Fra le soluzioni adottate per la gestione delle criticità emerse il Comune ha distribuito ai minori che ne necessitavano carte di libera circolazione sulle linee urbane per fare fronte alla scarsità di risorse economiche,

A parere degli operatori i punti di forza del progetto sono da rintracciare nell'essere riusciti a "trattare" i minori ROM senza sradicarli dal loro contesto, il che si è reso possibile grazie al coinvolgimento di una Cooperativa radicata nello specifico contesto sociale e "accreditata" presso gli utenti target del progetto, che ha consentito loro di sviluppare un senso di appartenenza rispetto al progetto stesso.

Ragazzo Fortunato - Il progetto ha previsto un supporto domiciliare volto al sostegno della frequenza scolastica grazie all'apporto gratuito di 14 allievi nonché di alcuni *tutor* e docenti di una scuola secondaria di Lecce. L'USSM locale, in collaborazione con il Comune, l'Opera Nomadi e la Scuola, ha sollecitato la partecipazione attiva dei ragazzi frequentanti l'istituto scolastico trasformandoli così in "risorsa sociale" a vantaggio di alcuni minori di etnia rom beneficiari diretti dell'intervento. Fra i risultati attesi figurano: assicurare aiuti individualizzati e risposte efficaci a minori problematici (i ragazzi rom beneficiari dell'iniziativa) evitando il ricorso ad interventi tradizionali, migliorare l'integrazione dei minori rom nel territorio e contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

I ragazzi della Scuola superiore, dopo un periodo di formazione, si sono concretamente impegnati in visite domiciliari durante le quali, nell'ambito di una relazione personale stabilita con i loro coetanei rom, hanno cercato di sollecitare i ragazzi alla frequenza scolastica e di trasferire loro competenze di tipo informatico. A parere degli organizzatori dell'iniziativa è stata raggiunta una maggiore integrazione scolastica e territoriale dei ragazzi rom ed una specifica acquisizione, da parte loro, di competenze di tipo informatico.

Affido omoculturale di bambini, adolescenti e giovani presso famiglie straniere residenti.

Il progetto si fonda su un partenariato fra Comune di Bologna (Servizio immigrazione e Servizio genitorialità e infanzia), Centro Giustizia Minorile, Tribunale per i minorenni, Università di Bologna, Servizio immigrati della CGIL e Privato sociale. Ha previsto prevede l'affido di minori stranieri, con alcune caratteristiche più oltre specificate, a famiglie culturalmente omologhe, possibilmente di seconda generazione oppure miste. Le famiglie vengono contattate attraverso le associazioni di immigrati presenti sul territorio e le associazioni immigrati del sindacato e viene ad esse presentato il progetto per piccoli gruppi creati in base all'etnia di appartenenza. Si realizza così una prima selezione delle famiglie partecipanti sulla base della motivazione attivata; in seguito ad un approfondimento di tipo formativo relativamente alle tematiche dell'affidamento temporaneo, viene operata una seconda selezione in base al criterio di fattibilità dell'affido. A questo punto vengono inseriti nelle famiglie minori stranieri non accompagnati, oppure figli di immigrati imputati di reato, o ancora ragazzi che hanno commesso reati. Il periodo di affido intende offrire al minore la possibilità di confrontarsi con un modello di uguale derivazione culturale che abbia raggiunto buoni risultati nel processo di integrazione in Italia. Il fondamento teorico dell'iniziativa risiede nel promuovere una mediazione, intesa nelle sue molteplici sfumature (linguistica, abitativa, alimentare, religiosa ed esistenziale), per aiutare i ragazzi nella loro ricerca di senso rispetto al trovarsi in Italia. Il progetto è stato finanziato dall'Assessorato Politiche Sociali del Comune di Bologna.

Infine, si riportano alcuni studi, ricerche e progetti avviati e realizzati dal Dipartimento negli ultimi anni sul tema del minore straniero in Italia e nei Servizi della Giustizia Minorile.

- Studio sulla condizione dei minorenni stranieri in carcere, in collaborazione con l'ISTAT.
- Progetto triennale di ricerca dal titolo: “*Spaccio, produzione e consumo di stupefacenti fra i minori stranieri: un’indagine sui percorsi della devianza dei minori stranieri in Italia e nelle strutture della Giustizia Minorile*”. Nell’ambito di tale progetto, realizzato in collaborazione con l’Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, sono state realizzate interviste ai ragazzi, ai direttori ed operatori di IPM, con la raccolta di casi emblematici di minori stranieri di prima e seconda generazione e *focus-group* su questi temi con gli operatori. Tale progetto ha prodotto, fra gli altri risultati formativi e di studio, un sito Internet (www.gavroche.it) dedicato alle problematiche dei minori stranieri, che raccoglie normative, ricerche e direttive internazionali sui minori stranieri in condizioni di disagio.
- Progetto “*In-To: Inside the outsiders: Deviant Immigrant Minors and Integration Strategies in European Justice Systems*”, concernente un’indagine sulla devianza fra i minori stranieri e le strategie d’integrazione a livello di sistemi di giustizia europei⁵⁹.

La ricognizione sul territorio di molte delle attività menzionate è stata realizzata nell’ambito di un più ampio progetto dal titolo “Giustamente”⁶⁰

⁵⁹ Nell’ultima parte del volume si pubblicano alcuni contributi significativi del rapporto di ricerca a cura di Isabella Mastropasqua e Raffaele Bracalenti

⁶⁰ Condotta a cura di Elisabetta Ciuffo Ufficio Studi e Ricerche Dipartimento Giustizia Minorile

avente l'obiettivo di rilevare le buone prassi negli interventi rivolti ai ragazzi del circuito penale.

6.1. L'analisi statistica delle misure applicate

Maria Stefania Totaro e Tiziana Pagliaroli

Dal quadro delle caratteristiche dell'intervento e dell'ampio ventaglio delle iniziative destinate ai minori stranieri realizzate a livello nazionale, internazionale e locale, attuate nei confronti dei minori stranieri destinatari di provvedimenti penali, passiamo alle informazioni statistiche su tali interventi presso i singoli servizi e sui provvedimenti giudiziari da cui discende il mandato trattamentale.

Di seguito le tabelle riportano i dati degli ingressi dei minori negli Istituti penali distinguendoli tra ingressi di soggetti in attesa di giudizio (custodia cautelare) e ingressi di soggetti in esecuzione di pena (condanna a seguito di sentenza definitiva).

Tabella 1 - Ingressi negli Istituti penali per i minorenni per custodia cautelare negli anni dal 2001 al 2006.

Anni	Valori assoluti			Rapporti su 100 minorenni denunciati		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
2001	459	760	1.219	1,7	11,7	3,7
2002	426	650	1.076	1,6	8,9	3,2
2003	450	704	1.154	1,7	7,9	3,3
2004	428	751	1.179	1,7	8,0	3,4
2005	416	688	1.104	n.d.	n.d.	n.d.
2006	460	650	1.110	n.d.	n.d.	n.d.

N.B. I dati riguardano gli ingressi in IPM con nuova immatricolazione; sono esclusi i rientri e i trasferimenti tra istituti. Per quanto riguarda i minorenni denunciati sono stati considerati soltanto quelli imputabili.

Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile per i dati sugli ingressi in IPM; Istat per i dati sui minorenni denunciati (ultimo aggiornamento anno 2004).

Con riferimento agli ingressi per custodia cautelare (tabella 1), gli stranieri prevalgono con un dato oscillante intorno ai 700 ingressi annui nell'arco di tempo considerato, che rappresenta all'incirca il 60% del totale.

Su cento minorenni denunciati di nazionalità italiana, entrano in IPM per custodia cautelare all'incirca due minori; su cento stranieri denunciati, ne entrano otto (il valore era anche più alto nel 2001, pari a dodici).

Per gli ingressi in esecuzione di pena (tabella 2), si osserva la prevalenza della componente italiana, che, però, nel tempo è andata progressivamente diminuendo, fino ad arrivare all'ultimo anno in esame in cui gli ingressi in esecuzione pena di minori stranieri hanno superato quelli di minori italiani.

Tabella 2 - Ingressi negli Istituti penali per i minorenni per esecuzione pena negli anni dal 2001 al 2006.

Anni	Valori assoluti			Rapporti su 100 minorenni condannati		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
2001	133	43	176	6,2	2,1	4,2
2002	111	58	169	4,7	5,1	4,8
2003	115	69	184	6,5	5,0	5,9
2004	76	68	144	5,1	5,6	5,3
2005	93	64	157	5,2	5,9	5,5
2006	35	57	92	n.d.	n.d.	n.d.

N.B. I dati riguardano gli ingressi in IPM con nuova immatricolazione; sono esclusi i rientri e i trasferimenti tra istituti.

Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile per i dati sugli ingressi in IPM; Istat per i dati sui minorenni condannati (ultimo aggiornamento anno 2005).

Su cento minorenni condannati di nazionalità italiana entrano in IPM in esecuzione di pena all'incirca cinque o sei minori; valori simili, anche se crescenti in ottica temporale, si registrano con riferimento agli stranieri.

In accordo con l'impalcatura normativa minorile e la filosofia processuale che recepisce pienamente la normativa internazionale (Regole minime sull'amministrazione della giustizia del 1985) sono evidentemente assicurati all'interno del sistema penale minorile soluzioni alternative alla detenzione alla quale si deve far ricorso come rimedio estremo.

La maggior parte dei minorenni che entrano negli Istituti penali per custodia cautelare provengono dai Centri di Prima Accoglienza, dove sono stati condotti a seguito di arresto in flagranza di reato o di fermo per essere gravemente indiziati di delitto, su disposizione del Pubblico Ministero che ha ricevuto l'informativa. Il provvedimento che determina l'uscita dal CPA e l'entrata in IPM è il provvedimento del Giudice delle Indagini Preliminari (GIP) che in sede di convalida dell'arresto o del fermo richiesti dal PM, ritenuta la sussistenza di esigenze cautelari, ha disposto la misura della custodia cautelare.

La tabella 3 riporta le uscite dai CPA a seguito di emissione di una misura cautelare. Oltre alla custodia cautelare che è la misura più restrittiva della libertà personale, le altre misure cautelari sono il collocamento in comunità, la permanenza in casa (provvedimento con il quale il GIP dispone che il minore rimanga presso la propria abitazione per un certo periodo di tempo, eventualmente consentendogli di seguire le attività scolastiche) e le prescrizioni (provvedimento con il quale il giudice impartisce alcuni obblighi al minore).

Le "uscite" dai Centri di Prima Accoglienza, analizzate secondo la composizione percentuale delle diverse misure cautelari applicate, confermano la già riscontrata tendenza ad una maggiore applicazione della misura della custodia cautelare per gli stranieri. Il Giudice per le indagini preliminari che convalida l'arresto o il fermo e ritiene sussistenti

le esigenze cautelari dispone per il minorenne straniero, in maniera più frequente che per i minorenni italiani, la custodia cautelare. Considerando complessivamente i minori italiani e stranieri, su 100 uscite con applicazione di una misura cautelare, negli ultimi tre anni il 30% ha riguardato la custodia cautelare. Se si considerano soltanto i minori stranieri, le percentuali sono superiori: 57% nel 2001, il valore poi decresce e negli ultimi due anni risulta pari al 44%.

Rispetto agli italiani, sono meno applicate agli stranieri le misure cautelari delle prescrizioni e della permanenza in casa, mentre si osserva un'applicazione sostanzialmente uguale della misura del collocamento in comunità, indicativa di una ricerca anche per i minori stranieri di soluzioni diverse da quella carceraria. Negli ultimi quattro anni, l'incidenza percentuale del collocamento in comunità sul totale delle uscite da CPA con applicazione di misura cautelare è risultata superiore di alcuni punti percentuali per gli stranieri rispetto agli italiani.

L'aumento del collocamento in comunità si spiega evidentemente alla luce del fatto che dal punto di vista del "contenimento", la misura risulta essere, dopo la carcerazione, quella più limitativa della libertà rispetto alle altre due misure previste e assicura oltre ad un intervento specializzato demandato ad educatori professionali un minimo di controllo sul ragazzo, soprattutto in assenza di figure parentali di adulti cui demandare tale compito. Consente quindi di andare incontro alle esigenze di limitazione della libertà evitando il ricorso al rimedio estremo della reclusione ed al contempo di inserire il ragazzo in contesti educativi più idonei alle specifiche esigenze, quando la famiglia non esiste, o non è idonea, o costituisce il contesto di cui si alimenta la devianza del ragazzo, ovvero l'ambiente criminogeno di genesi delle azioni criminali.

Tabella 3 - Uscite da CPA con applicazione di misura cautelare negli anni dal 2001 al 2006: composizione percentuale secondo la tipologia di misura.

Totale (italiani + stranieri)

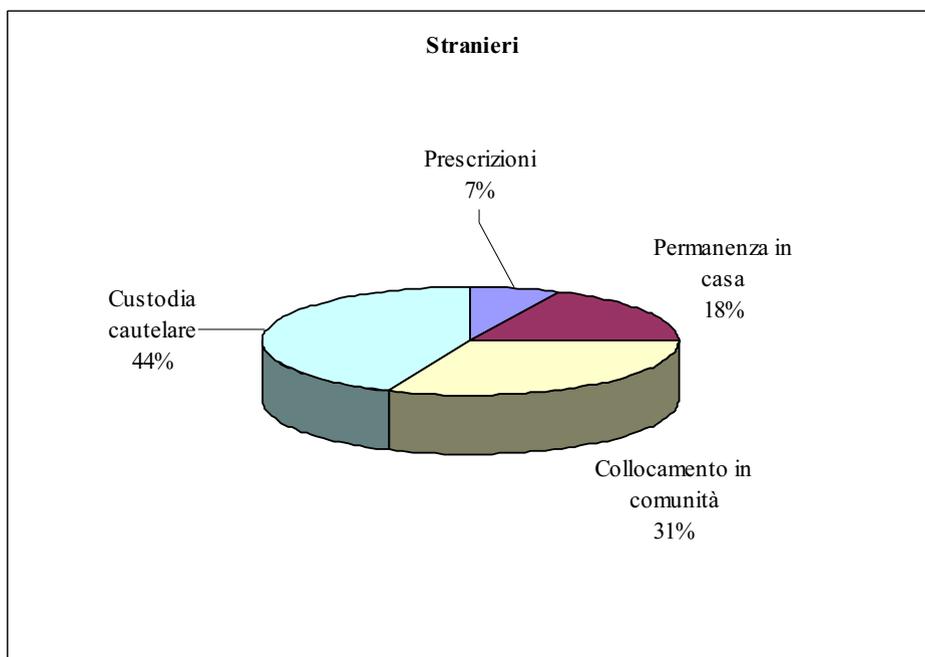
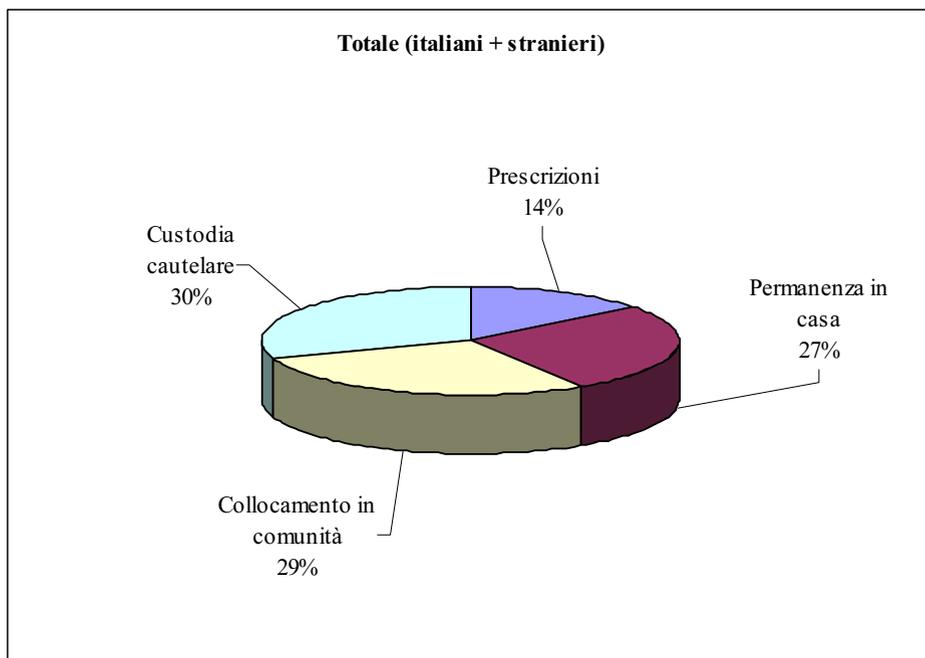
Motivi di uscita	Anni					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prescrizioni	16%	18%	16%	16%	15%	14%
Permanenza in casa	26%	25%	24%	26%	25%	27%
Collocamento in comunità	21%	23%	28%	28%	29%	29%
Custodia cautelare	36%	34%	33%	30%	30%	30%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Stranieri

Motivi di uscita	Anni					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prescrizioni	4%	9%	6%	7%	6%	7%
Permanenza in casa	17%	17%	16%	21%	19%	18%
Collocamento in comunità	21%	23%	30%	30%	31%	31%
Custodia cautelare	57%	51%	48%	43%	44%	44%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

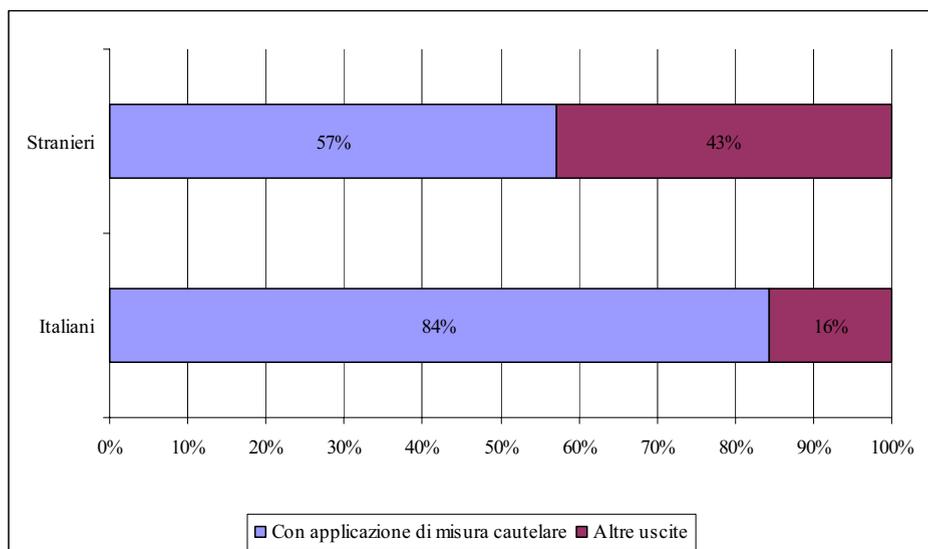
Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Grafico 1 - Uscite dai Centri di prima accoglienza nell'anno 2006 con applicazione di misura cautelare: composizione percentuale secondo il provvedimento.



La maggior parte sia degli italiani sia degli stranieri è dimessa dal CPA con l'applicazione di una misura cautelare; tuttavia, si osservano percentuali diverse di applicazione: nel 2006, il 57% degli stranieri e l'84% degli italiani (grafico 2).

Grafico 2 - Uscite dai Centri di prima accoglienza nell'anno 2006, secondo il provvedimento.



La tabella 4 riporta tutti i provvedimenti in uscita dal CPA per l'anno 2006. Sono riportati i valori assoluti e l'incidenza percentuale della componente straniera.

Tabella 4 - Uscite dai Centri di prima accoglienza nell'anno 2006, secondo il provvedimento.

Provvedimento all'uscita	Totale	di cui: nei confronti di minori stranieri	% stranieri su totale
Con applicazione di misura cautelare	2.401	1.154	48%
Prescrizioni	342	81	24%
Permanenza in casa	642	208	32%
Collocamento in comunità	691	361	52%
Custodia cautelare	726	504	69%
Altre uscite	1.095	863	79%
Remissione in libertà	468	315	67%
Decorrenza termini	6	5	83%
Minore di 14 anni	274	268	98%
Minore in stato di gravidanza	4	4	100%
Mancanza di altri presupposti	311	242	78%
Maggiorenne	16	16	100%
Altro	16	13	81%
Totale	3.496	2.017	58%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Il dato interessante è che la maggior parte (79%) delle uscite senza applicazione di misura cautelare riguardante i minorenni stranieri si verifica principalmente nei casi in cui mancano i presupposti per l'arresto, o per la richiesta di una misura cautelare.

Il Pubblico Ministero dispone a norma dell'art. 18, comma 3 che il minorenni sia posto immediatamente in libertà quando ritiene di non dover richiedere una misura cautelare, oltre che nei casi previsti dall'art. 389 c.p.p., ovvero quando l'arresto è stato eseguito fuori dai casi previsti dalla legge.

L'arresto di un minorenni a norma dell'art.16 c.p.p.m può avvenire quando il minore è colto in flagranza di un reato per il quale a norma

dell'art. 23 del c.p.p.m. può essere disposta la custodia cautelare. L'art. 23 a sua volta dispone che la custodia cautelare nei confronti di un minorenni può essere disposta quando si procede per delitti non colposi per i quali la legge (anche per i minorenni le fattispecie di reato sono quelle previste dal codice penale) stabilisce la pena dell'ergastolo⁶¹ o della reclusione non inferiore nel massimo a nove anni o per i delitti previsti dall'art. 380 c.p.p., comma 2 lettere e), f), g), h) (furto aggravato, rapina, fabbricazione detenzione illegittima armi, esplosivi da guerra o più armi comuni ecc, delitti previsti ai sensi dell'art. 73 del testo unico DPR 3098/90 detenzione e spaccio stupefacenti).

Fuori da tali ipotesi l'arresto risulta illegittimo.

Il fermo di indiziato di delitto è consentito nei confronti di minorenni, per delitti per i quali a norma dell'art. 23 c.p.p.m può essere disposta la custodia cautelare e una pena della reclusione non inferiore nel minimo a 2 anni. Bisogna, tener presente che i minorenni fermati risultano in misura non rilevante rispetto alla totalità dei minorenni che transitano per i CPA a seguito di arresto.

Un altro dato molto interessante è l'incidenza percentuale dei minori di quattordici anni. Il rilascio e l'uscita dal CPA avviene anche perché trattasi di minori non imputabili: il 98%, ossia 268 su 274 totali dei provvedimenti emessi per tale motivo è riferito a minori stranieri. Questo dato è probabilmente da collegare alla mancanza di elementi certi di identificazione da parte delle forze dell'ordine che vengono acquisiti successivamente dal Pubblico ministero; quest'ultimo prende cognizione della sussistenza delle condizioni di fatto e di diritto per la legittimità

⁶¹considerata in linea teorica come pena edittale, visto che l'ergastolo non si applica ai minorenni

dell'arresto e dell'eventuale sussistenza delle condizioni per la richiesta della convalida e richiede ulteriori indagini per l'accertamento dell'età.

La mancanza di documenti di identità determina anche un numero, seppure non particolarmente significativo, di minorenni usciti perché maggiorenni e quindi non rientranti nella competenza dell'Autorità giudiziaria minorile e dei Servizi Minorili della giustizia.

Sarebbe interessante poter valutare adeguatamente il dato relativo alla maggiore incidenza delle remissioni in libertà dei minorenni stranieri perché non sussistono le condizioni per la richiesta di una misura cautelare o per mancanza di presupposti, tra i quali l'età, per poter stabilire quanto in ciò possa influire un comportamento discriminante delle forze dell'ordine o quanto possa influire, al contrario, un'oggettiva necessità da parte delle medesime di prendere provvedimenti nei confronti di preadolescenti o adolescenti che si trovano soli, per strada a commettere reati anche non particolarmente gravi, di cui spesso non si riesce a stabilire con certezza l'età e che, attraverso il circuito della giustizia minorile finiscono per essere quanto meno immessi in un sistema di servizi specializzati che possono attivare procedure di tutela e assistenza presso le istituzioni e i servizi competenti, con successivo collocamento in comunità di accoglienza o in comunità familiari. Ovvero, quanto può al contrario incidere un atteggiamento esattamente opposto dell'Autorità Giudiziaria di non richiedere la misura cautelare quando quella applicabile, in mancanza di riferimenti parentali, può essere solo la più restrittiva, laddove invece nei confronti dei minorenni italiani, pur in assenza di pressanti esigenze cautelari, si tende pur sempre a coinvolgere la famiglia per la presa in carico educativa del comportamento deviante, applicando una permanenza in casa o delle prescrizioni.

Sono tutte ipotesi che andrebbero verificate con indagini di tipo qualitativo presso i Centri di Prima Accoglienza e l’Autorità Giudiziaria. L’analisi dell’andamento dell’applicazione dell’istituto della messa alla prova⁶² proposto nelle tabelle seguenti è un altro importante indicatore di come si va evolvendo l’intervento nei confronti del minore straniero da parte della magistratura minorile anche sulla base della mobilitazione dei Servizi minorili della giustizia inseriti nella rete dei rapporti con le altre istituzioni impegnate su fronti analoghi.

Se da una parte nell’attuale scenario politico e sociale lo smantellamento del sistema del Welfare, rende sempre meno consistenti le risorse a disposizione delle istituzioni nazionali e locali che si occupano di fronteggiare il fenomeno della devianza, dall’altra la comparsa di tutta una serie di nuovi attori impegnati nel sociale e l’ampliamento delle politiche oltre i confini territoriali degli Stati rende possibile, forse, andare anche oltre il contenuto dell’intervento rispetto a quello che può essere il mandato istituzionale e sperimentare, all’interno di progetti più ampi, istanze “avanzate” della società.

L’istituto della sospensione del processo e messa alla prova del ragazzo in un progetto di recupero predisposto su misura dagli operatori della giustizia minorile, che spesso coinvolge attivamente la famiglia nella gestione delle problematiche di cui il reato spesso costituisce un mero “sintomo”(De Leo 1998), mostra nel corso degli anni considerati un andamento in aumento per i minori stranieri fino al 2005 (tabella 5), per poi calare leggermente nel 2006.

⁶² Artt.28-29 dpr 448/88 “Sospensione del processo e messa alla prova”: viene costruito un progetto di percorso educativo per il ragazzo per la durata massima di tre anni, all’esito positivo del quale il reato è dichiarato estinto. Diversamente il processo sospeso riprende il suo corso.

Tabella 5 - Provvedimenti di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88) emessi negli anni dal 2001 al 2006.

Anni	Totale	di cui: nei confronti di minori stranieri	% stranieri su totale
2001	1.711	204	12%
2002	1.817	179	10%
2003	1.856	227	12%
2004	2.173	332	15%
2005	2.127	394	19%
2006	1.869	335	18%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Rispetto al totale dei provvedimenti emessi si passa da una percentuale del 12% di provvedimenti di messa alla prova nei confronti di stranieri nel 2001 ad una percentuale del 18% nel 2006, che non è altissima ma indicativa di un movimento positivo verso l'utilizzo dell'istituto anche nei confronti degli stranieri. I valori assoluti, confermano, comunque, la minore applicazione della messa alla prova nei confronti degli stranieri e, tuttavia, un aumento relativo dell'applicazione nei loro confronti.

A fronte del fatto che i minori per i quali inizia l'azione penale sono in maggioranza costituiti da italiani, il dato va necessariamente rapportato a grandezze uguali. La tabella seguente mostra come ogni 100 procedimenti penali iniziati nei confronti di minorenni italiani nel 2004 sono stati emessi tredici provvedimenti di messa alla prova; il valore corrispondente per gli stranieri è risultato pari a cinque.

Tabella 6 - Provvedimenti di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88) emessi ogni 100 avvii dell'azione penale dal 2001 al 2004.

Anni	Italiani	Stranieri	Totale
2001	10,4	4,6	9,0
2002	11,8	3,5	9,6
2003	11,9	4,0	9,6
2004	13,0	5,2	10,6

Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile per i dati sui provvedimenti di messa alla prova; Istat per i dati sui minorenni denunciati per i quali è stata avviata l'azione penale (ultimo aggiornamento anno 2004).

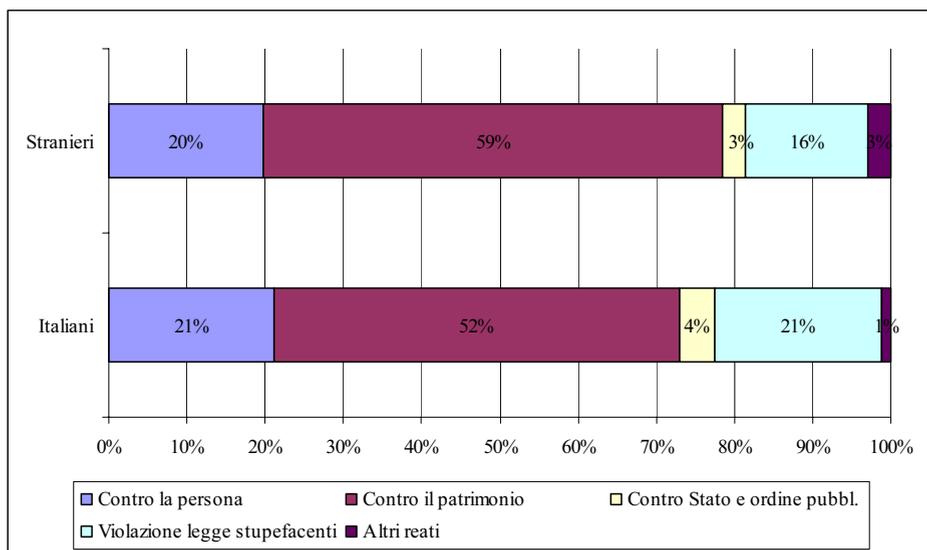
Tabella 7 - Provvedimenti di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88) emessi nell'anno 2006 secondo il reato.

Reati	Italiani	Stranieri	Totale
Contro la persona	325	66	391
Omicidio volontario	18	2	20
Omicidio colposo	16	3	19
Violenze sessuali	66	8	74
Sequestro di persona	10	-	10
Lesioni personali volontarie	156	29	185
Altro contro la persona	59	24	83
Contro il patrimonio	795	197	992
Estorsione	34	4	38
Rapina	180	60	240
Ricettazione	74	12	86
Furto	375	114	489
Danneggiamento	99	6	105
Altro contro il patrimonio	33	1	34
Contro lo Stato e l'ordine pubblico	69	10	79
Violenza, resistenza oltraggio a P.U.	28	2	30
Altro contro lo Stato e l'ordine pubblico	41	8	49
Violazione legge stupefacenti	326	52	378
Altri reati	19	10	29
Totale complessivo	1.534	335	1.869

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Volendo analizzare il tipo di reato per il quale viene applicato l'art. 28 c.p.p.m., il dato riferito al 2006 (tabella 7) mostra una maggiore applicazione per reati contro il patrimonio (rapina, furto) che costituiscono la maggior parte dei reati commessi sia da minori italiani che stranieri. Seguono poi, sia per gli italiani che per gli stranieri i reati contro la persona (lesioni personali volontarie ma anche violenza sessuale), le violazioni della legge sugli stupefacenti e i reati rientranti nella categoria contro lo Stato e l'ordine pubblico.

Grafico 3 - Provvedimenti di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88) emessi nell'anno 2006: composizione percentuale secondo il reato. Italiani e stranieri.



Infine la tabella sugli interventi attuati dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni che non seguono solo i progetti ex art. 28 c.p.p.m., ma prendono in carico il minore su richiesta dell'A.G. minorile fin dall'inizio del procedimento.

Gli interventi attuati dagli USSM riguardano l'esecuzione delle misure cautelari sia diverse dalla custodia cautelare (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità) che di custodia cautelare presso gli Istituti penali per i minorenni per l'inserimento del minore ristretto in progetti ed iniziative esterne.

La prima parte della tabella mostra come gli interventi, per lo più per misure cautelari, effettuati nei confronti degli stranieri nell'anno 2006 risultino corrispondenti al 34% del totale. Tra tutti la custodia cautelare ha un'incidenza maggiore: 53%, seguita dal collocamento in comunità: 35%.

La seconda parte della tabella fornisce i dati sulla messa alla prova la cui applicazione nei confronti degli stranieri risulta avere per l'anno 2006 un'incidenza percentuale del 20% che è maggiore di quella risultante sui provvedimenti emessi dall'AG. (18%, tabella 5), in quanto come interventi si calcolano non i singoli provvedimenti, ma sono considerate anche le eventuali proroghe del periodo di prova disposte dal giudice e le eventuali modifiche al progetto di messa alla prova.

Gli interventi per misure alternative alla detenzione e sostitutive sono in valore assoluto più bassi sia come totale che nella componente riferita agli stranieri.

Entrambi tali provvedimenti intervengono in fase di esecuzione e quindi già si riferiscono ad un universo ristretto che è quello dei minori in esecuzione di pena. Inoltre, per il minore straniero, come già in precedenza evidenziato, l'accesso a tali tipologie di misure è limitato dalla mancanza di taluni requisiti soggettivi legati alla sua situazione sociale e familiare.

Tabella 8 - Interventi attuati dagli Uffici di servizio sociale nell'anno 2006.

Provvedimenti dell'A.G.	Totale	di cui: nei confronti di minori stranieri	% stranieri su totale
Misure cautelari			
Prescrizioni	686	128	19%
Permanenza in casa	927	201	22%
Collocamento in comunità	1.208	421	35%
Custodia cautelare	1.095	581	53%
Totale	3.916	1.331	34%
Messa alla prova			
Presentazione progetto	2.001	391	20%
Applicazione	2.456	499	20%
Misure alternative			
Affidamento in prova al s.s.	115	64	56%
Detenzione domiciliare	50	24	48%
Semilibertà	-	-	-
Totale	165	88	53%
Sanzioni sostitutive			
Libertà controllata	26	6	23%
Semidetenzione	2	1	50%
Totale	28	7	25%

Fonte dei dati: Dipartimento per la Giustizia Minorile.

IV parte: per concludere prospettive di approfondimento

Isabella Mastropasqua e Raffaele Bracalenti

7. Frammenti di ricerca

Si è voluto, infine, in un volume che tenta di delineare un quadro quantitativo e qualitativo della situazione del minore straniero nel sistema della giustizia italiana, pubblicare alcuni contributi conoscitivi realizzati nell'ambito di un progetto europeo al quale il Dipartimento della Giustizia minorile ha preso parte.

Il progetto dal titolo INTO – Inside The Outsiders: Deviant Immigrant Minors and Integration Strategies in European Justice Systems, promosso dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Inti della DG Giustizia e Affari Interni, con il Ministero della Giustizia rappresentato dal Dipartimento della Giustizia Minorile, il coordinamento dell'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (I.P.R.S.) e la partecipazione di due organizzazioni appartenenti una alla Finlandia ed una alla Germania (periodo di riferimento 2004 – 2005), ha avuto quale obiettivo principale quello di analizzare le strategie di gestione educativo-trattamentale della diversità culturale nei sistemi di giustizia minorile. Nell'ambito del perseguimento di tale finalità un momento importante del progetto è stato la ricerca delle cause della devianza tra i minori stranieri nei tre paesi: Italia, Germania e Finlandia. L'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (I.P.R.S.) ha condotto in Italia 32 interviste ai minori stranieri detenuti in 4 istituti penali minorili. Nel rapporto di ricerca qualitativa (Qualitative Report Italy) sono state pubblicate 5 di queste interviste in profondità, scelte per la loro

significatività nel rappresentare i principali modelli di migrazione e/o di integrazione fra questi minori.

Di tale rapporto di ricerca, disponibile in lingua inglese sul sito www.iprs.it, si è voluto pubblicare, in particolare, una intervista esemplare ad un minore di seconda generazione. Ciò al duplice scopo di far comprendere in maniera più approfondita le problematiche alle quali si è accennato in altre parti del presente volume rispetto alla tipologia di utenza rappresentata dai minori di seconda generazione; e di evidenziare l'apporto conoscitivo derivante dalla ricerca qualitativa, in particolare dalle storie di vita, quale metodologia da attuare per approfondire la conoscenza della realtà minorile. Le interviste dei minori stranieri effettuate presso le strutture detentive nei tre Paesi arricchiscono l'approfondimento della realtà degli interventi nei confronti dei minori stranieri con una osservazione "interna" che, per la realtà italiana, viene già descritta secondo un punto di vista "esterno" dell'organizzazione istituzionale e dai dati ufficiali riprodotti nei precedenti capitoli.

Un altro capitolo, infine, è stato dedicato alla pubblicazione dell'esito complessivo della ricerca comparativa tra i tre Stati europei che hanno preso parte al progetto: l'Italia (IPRS come capofila e il Dipartimento Giustizia Minorile), la Germania (CJD- Eutin- Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands) e la Finlandia (Finish Youth Research Network). Il progetto ha esplorato i sistemi di giustizia, le politiche di integrazione e di intervento penale nei confronti dei minori stranieri e la loro diversa condizione giuridica. Al di là della possibilità di conoscere e comparare i differenti modi di intervenire e di "trattare" il minore straniero nei tre Paesi europei, un aspetto importante della ricerca è l'analisi dei dati statistici prodotti nei rispettivi ambiti nazionali, che ha

consentito di mettere in luce i limiti intrinseci a ciascun sistema di rilevazione e, al contempo, la necessità di andare verso parametri omogenei che consentano una più agevole comparazione dei dati a livello europeo.

8. Dal fronte dell'indagine qualitativa: una storia di vita

In base ai dati statistici a disposizione, i minori stranieri sembrano essere soggetti ad un alto rischio di coinvolgimento nel sistema della giustizia penale minorile rispetto ai loro coetanei italiani. Fornire una spiegazione adeguata a questo risultato non appare semplice, tuttavia le analisi qualitative cercano di suggerire alcune risposte basate sulle testimonianze degli stessi minori e di quanti lavorano a stretto contatto con gli stessi. Le indagini svolte sul campo hanno, infatti, consentito di farsi un'idea sulle principali difficoltà incontrate dai minori sia come immigrati (minori stranieri non accompagnati e prima generazione dei minori stranieri) sia come “cittadini invisibili” (minori stranieri di seconda generazione).

Lontani dall'abbracciare un'ottica deterministica, non si intende qui sostenere che questo tipo di difficoltà porta inevitabilmente i minori ad intraprendere un percorso di devianza o che tutti i minori devianti sono stranieri, ma solo comprendere al meglio se e come l'esperienza della migrazione e/o quella del vivere in un Paese come “stranieri” possano rappresentare un fattore di spinta verso la devianza e il crimine.

Analogamente, posto che l'emarginazione può considerarsi di per sé un potenziale fattore di rischio tanto per i minori italiani quanto per quelli stranieri, occorre capire quanto i minori stranieri siano soggetti ad un maggiore rischio di emarginazione a causa delle loro origini. Non si tratta infatti, di determinare quale gruppo sia maggiormente deviante, bensì quali siano le circostanze che

determinano un incremento delle *chance* di coinvolgimento in attività criminali.

In questo contesto, la risposta delle istituzioni alle esigenze di integrazione dei minori appare di vitale importanza. Politiche di integrazione insufficienti e risposte istituzionali inadeguate possono, infatti, contribuire alla marginalizzazione dei minori. Da questo punto di vista, l'Italia, in confronto ad altri Paesi europei, come Francia, Gran Bretagna, Germania e Olanda, sembra pagare le conseguenze dell'essere un Paese di destinazione relativamente "giovane". Le politiche migratorie italiane non riescono, infatti, a far fronte efficacemente al flusso di immigrati che ogni anno varca i confini italiani. Questa mancanza di politiche pratiche efficaci è poi accentuata dalla retorica politica e dai media che suggeriscono l'esistenza di uno stato di crisi.

Benché le statistiche dipingano i minori stranieri come appartenenti ad un gruppo omogeneo, le informazioni raccolte nel corso delle interviste condotte all'interno degli Istituti Penali Minorili (IPM) rivelano l'esistenza di una realtà molto più complessa e ricca di quella che emerge, appunto, dai dati quantitativi. Le interviste in profondità consentono, infatti, di identificare differenti orientamenti nel percorso di vita di ciascun minore. Proprio al fine di cogliere al meglio le diverse sfumature, si è scelto di riportare la narrazione di una storia di vita esemplare raccolta nel corso di tale indagine.

Due culture, molti mondi

Quello dei minori di seconda generazione è un fenomeno relativamente nuovo in Italia, caratterizzato da una grande invisibilità anche se si stima che, nel giro di 10 anni, i minori di seconda generazione presenti in Italia saranno circa un milione. Come suggerisce l'esperienza dei paesi europei da più tempo interessati da flussi migratori, le seconde generazioni di migranti si pongono a metà strada tra la questione dell'immigrazione e quella della capacità della società locale di affrontare e gestire i cambiamenti sociali. Proprio in ragione di questo, riteniamo che tale fenomeno dovrebbe ricevere adeguata attenzione tanto da parte della comunità scientifica, quanto dei rappresentanti politici.

In questo contesto, in Italia, il dibattito sui minori di seconda generazione si muove attorno ad alcune questioni teoriche e politiche, ovvero: come definire gli immigrati di seconda generazione in un Paese come l'Italia, dove il termine "straniero" è un sinonimo di "immigrato"? Che tipo di adulti potranno diventare? È possibile prevedere che cosa accadrà quando questi minori entreranno nel mercato del lavoro? È possibile prevenire conflitti futuri rafforzando semplicemente le politiche educative ed interculturali? Siamo pronti ad affrontare gli inevitabili cambiamenti sociali che accompagnano i minori di seconda generazione? È possibile e, soprattutto, è legittimo usare il termine di "integrazione" quando si parla di bambini cresciuti in Italia e che considerano l'italiano la loro lingua madre? Che valore ha in tutto questo la cittadinanza?

La scuola rappresenta un punto di contatto cruciale per le seconde generazioni di migranti, dato che i frequentanti sono in gran parte minori. A livello istituzionale, la scuola dispone del maggior livello di conoscenza riguardo a questo gruppo e offre opportunità educative, di

socializzazione e di integrazione. Benché la ricerca condotta non abbia avuto come scopo principale quello di monitorare il sistema educativo in relazione alla diversità culturale, gli intervistati hanno spesso fatto interessanti riferimenti alle loro esperienze scolastiche. In particolare, con riferimento al minore di seconda generazione intervistato di cui si riporta il racconto, egli ha riferito di non aver avuto un'esperienza positiva in ambito scolastico, tanto da considerarsi un "dropout".

Il caso di Salem⁶³ è rappresentativo di un percorso migratorio che potrebbe essere condiviso da un certo numero di immigrati di seconda generazione. In particolare, non essendo possibile individuare un unico possibile percorso di integrazione valido per tutti i minori di seconda generazione, si può affermare che la storia di Salem è rappresentativa di uno dei possibili percorsi di integrazione vissuti dai minori stessi.

Salem è giunto in Italia quando aveva all'incirca un anno.

Credo che i miei genitori siano stati tra i primi marocchini ad arrivare qua. Mio padre giunse in Italia negli anni '60, quando era ancora molto giovane. Lavorò in Italia e poi si sposò. Non appena ebbe trovato un posto in cui vivere, ricongiunse a sé la famiglia

Il padre di Salem lavora come camionista, mentre la madre ha lavorato quando Salem era più piccolo. Salem ha due fratelli maggiori e due sorelle, una più grande e una più piccola di lui. Sebbene solo la sorella più giovane sia nata in Italia, tutti loro sono cresciuti e vivono attualmente a Torino. Salem racconta di aver un buon rapporto con la madre, mentre definisce il padre "un po' troppo serio", anche se sembra giustificare la severità del padre dicendo:

⁶³ Il nome utilizzato è di pura finzione

I miei nonni sono stati molto rigidi con lui. Lo hanno educato molto bene. A mio padre non piaccio molto per via di cose così (la prigione). Un uomo come lui che ha un familiare in prigione....

Salem è cresciuto in Italia, parla correntemente italiano e ha amici italiani.

A me piace tutto degli italiani. Quello che preferisco è che cercano sempre di aiutare un minore quando lo incontrano...Ma alcune volte si incontrano anche italiani razzisti. Questa è una cosa che veramente odio, vedere questi italiani razzisti. Tutti noi abbiamo due occhi, due mani, una testa....

Secondo quanto riferito da Salem, i suoi genitori non hanno mai forzato i figli riguardo alle origini culturali. Il fatto che Salem appaia, si comporti e parli così tanto “Italiano” non sembra aver generato conflitti familiari. I suoi genitori hanno, inoltre, mantenuto un orientamento simile anche in relazione alla religione. Salem spiega:

Mi considero un ateo. Non mangio maiale perchè i miei genitori non lo mangiano. Ma non credo in Gesù, Allah e Buddah. Non prego nessuno...Il Ramadan...Ho provato a seguirlo una sola volta, poi ho detto ai miei genitori che non volevo farlo mai più. Non si sono mai arrabbiati. È stata quasi una cosa normale. Ci dicevano, se lo fate, fatelo per il vostro bene non per noi.....

Ogni anno, dal loro trasferimento a Torino, i genitori di Salem tornavano in Marocco con tutta la famiglia. Salem considera queste esperienze estive come un’opportunità di riabbracciare la “famiglia lontana”.

Mi piaceva farlo. Il Marocco era come una vacanza. È come andare fuori città e incontrare parenti che durante il resto dell’anno non si ha la possibilità di incontrare....

Anno dopo anno, seguendo le orme del fratello maggiore, Salem inizia trascorre sempre meno tempo in Marocco, per poter andare in vacanza con gli amici italiani. Salem afferma di avere una buona comprensione della lingua marocchina, sebbene non sappia né leggere, né scrivere (la

sua lingua madre è indubbiamente l'italiano). Egli si definisce “un marocchino che ha iniziato a parlare italiano un anno dopo il suo arrivo in Italia”, un'affermazione che riflette chiaramente l'abilità di Salem di giocare, manipolandole, con le parole e i concetti di entrambe le culture. Ed, infatti, egli fa riferimento a stereotipi usati dagli italiani con riferimento agli immigrati nel descrivere il suo legame con la cultura marocchina.

La storia di Salem sembra esemplificare molto bene quello che potremmo chiamare il “carattere relazionale” dell'identità. Lontano dal dover far fronte a problemi di integrazione a causa delle sue origini familiari, Salem sembra aver utilizzato a suo vantaggio il fatto di essere cresciuto tra due culture, pur senza averne piena consapevolezza. Salem sembra vedere le cose secondo due diverse prospettive: quella del teenager europeo abituato ad andare in discoteca o al cinema, a scegliere gli amici in base ai gusti musicali e a vestire all'ultima moda e quello del giovane marocchino di buona cultura, conscio dei vantaggi che possono derivare dal crescere in un Paese europeo. In questo senso appare molto interessante la descrizione di ciò che prova durante i suoi soggiorni in Marocco:

Amo il mare del Marocco e il fatto che la vita non sia cara. Non mi piace la povertà. Io mangio, dormo, ho un tetto sotto cui ripararmi. Quando vado a far un giro o vado in spiaggia o in discoteca, vedo molti poveri lungo la strada. Non mi piace quando ci osservano passare in macchina e ci guardano pensando “ecco quelli che arrivano dall'Europa, pieni di soldi...” ...non mi piace....mi fa molto dispiacere. Vorrei aiutarli in qualche modo ma non so come. A volte ho provato ad aiutare qualcuno di loro...gli ho comprato delle magliette, pantaloni, vestiti....

Grazie ai suoi periodici soggiorni in Marocco, Salem ha potuto farsi un'altra idea del mondo intorno a lui. Ha avuto consapevolezza della

marginalizzazione derivante dall'essere figlio di immigrati che provengono da un paese povero e che vivono in Italia settentrionale e successivamente ha fatto suo, involontariamente, l'atteggiamento del "ricco proveniente dall'Europa". Proprio da questa posizione ha potuto rendersi conto dell'esistenza di gente povera in Marocco e altrove, da qui l'idea di dare sostegno alle persone in situazioni economiche svantaggiose:

Il mio desiderio è di aiutare le persone più povere. Questo è sempre stato il mio sogno. Ci sono così tanti di noi qui in carcere che non hanno nessuno fuori di qui, hanno solo gli amici che vivono con loro. Spesso non hanno altro che la maglietta e i calzonni che indossano. Per questo qualche volta chiedo a mia mamma di portarmi abiti da dargli. Mi piace aiutare la gente.

Ancora una volta, appare forte il contrasto tra gli ideali di Salem e la sua percezione di sé come giovane criminale. Come riportato a seguire, Salem ha stabilito una chiara relazione tra lo spaccio di droga e il suo impellente bisogno di poter acquistare beni delle marche più famose. Ciò che appare interessante è l'incoerenza tra quello che Salem descrive e percepisce di se stesso e le sue azioni. Ciò che fino ad ora è stato riportato riguardo a Salem, ci consente di farci un'idea della sua percezione dell'identità. Da un certo punto di vista, così come molti altri giovani di seconda generazione, Salem non ha bisogno di chiedersi quale identità scegliere: lui è italiano, la sua vita sociale è iniziata a Torino e lo stesso è attualmente inserito nella rete sociale torinese. Invece di rifiutare le proprie origini familiari, Salem le ha fatte proprie trasformandole però in qualcosa di diverso. Si potrebbe dire che, in termini culturali (religione, lingua, provenienza), Salem abbia adottato l'identità propria dei genitori, adattandola però alla sua propria identità, modificando l'aspetto centrale dell'identità degli altri (i marocchini). Di conseguenza,

il Marocco si è trasformato in un luogo in cui trascorrere le vacanze mentre la conoscenza della sua lingua d'origine è quella di uno "straniero". Inoltre, ha modificato la sua narrazione e il suo stile di comunicazione, adattandolo alle esigenze dei suoi ascoltatori, descrivendo le sue condizioni in Marocco come quelle di uno straniero in Italia. Questa doppia lente attraverso cui Salem guarda al mondo che lo circonda, così come alle sue azioni, è una delle principali caratteristiche del suo vissuto. Egli continua ad avere un doppia prospettiva: la sua e quella di chi lo guarda. Dall'esterno questa caratteristica potrebbe essere definita come "contraddittorietà" o "ambiguità". Tuttavia, questo non sembra disturbare in alcun modo Salem che non mostra nemmeno di percepire questa dualità.

In alcuni casi, questa doppia prospettiva acquista un significato anche in relazione alle sue condotte devianti. Se ne offre un esempio riportando la descrizione che Salem fa di Torino:

Mi piace tutto di Torino. Torino è la mia città...Non mi piacciono i posti dove c'è molta criminalità.....Quando lavoro con mio fratello a Porta Palazzo, vedo che le signore anziane tengono le borsette strette a sé, completamente impaurite....

A Salem non piace vedere le donne anziane camminare con il timore di subire una rapina, reato che viene spesso attribuito agli stranieri e agli spacciatori o ai consumatori di droga. Tuttavia Salem rappresenta entrambi, in quanto gli altri vedono in lui uno straniero e uno spacciatore.

Durante le nostre visite agli IPM per le interviste ai minori stranieri, siamo stati colpiti dalla frequenza con cui i minori marocchini indicavano gli "amici marocchini" come i responsabili per la loro carriera deviante. Questa tendenza sembra confermare l'esistenza di una rete etnica attraverso la quale i minori intraprendono tanto il percorso migratorio

quanto quello deviante. In questo senso, tuttavia, i minori di seconda generazione sembrano in parte discostarsi da questa tendenza. Salem, ad esempio, non attribuisce a nessun amico marocchino la colpa dei suoi comportamenti devianti, assumendosi ogni responsabilità:

Prima era mia madre a darmi i soldi per la discoteca....Ad un certo punto però quei soldi non bastavano più. Ho visto persone che spacciavano e ho iniziato a farlo anche io....Soldi...li spendevo tutti in abiti. Mi piacevano le marche più costose...Armani, Gucci...gli occhiali da sole più cari...Ogni mese compravo due paia di scarpe, completi, magliette, giacche e altre cose....

Riguardo all'educazione scolastica, dopo la scuola dell'obbligo, Salem ha frequentato per due anni una scuola professionale per elettricisti, che poi ha abbandonato. Dopo ha deciso di passare a una scuola professionale per meccanici che ha frequentato un anno, prima di abbandonare nuovamente. Nel suo racconto, l'abbandono scolastico, vissuto chiaramente come un fallimento benché sia intervenuto dopo la fine della scuola dell'obbligo, ha coinciso con l'inizio della carriera deviante:

D: Perché hai abbandonato la scuola?

R: La prima volta – avevo 15 – 16 anni – ho lasciato la scuola perché andavo in giro con gli amici del mio quartiere...sedevamo nel parco a fumareUna volta abbandonata la scuola ho iniziato a commettere piccoli crimini...furti...Dopo ho iniziato a vendere ecstasy nelle discoteche ...Sono stato fermato dalla polizia molte volte. La prima volta sono stato portato alla stazione di polizia e denunciato, poi hanno chiamato i miei genitori...Una volta mi hanno portato al Centro di Prima Accoglienza. Dopo il giudice ha deciso che ero diventato un criminale e mi ha spedito in IPM. È stato nel 2003 e sono stato condannato a 8 mesi.

Il racconto di Salem è per lo più caratterizzato dall'assenza di ogni riferimento diretto al Marocco nella sua vita quotidiana. Il Marocco viene

inizialmente descritto come un luogo piacevole dove trascorrere le vacanze, sebbene sia un luogo con numerose contraddizioni, prima fra tutte la povertà. Ogni riferimento all'identità marocchina avviene con un'accezione negativa:

Mi sento completamente italianoSento di essere marocchino solo per il fatto di aver commesso dei reati e per trovarmi qui dentro (in IPM)...in prigione ci sono più stranieri che italiani....

Le parole di Salem ben si ricollegano a quanto è emerso durante uno dei focus group condotti con esperti del sistema penale minorile. Alcuni di loro hanno, infatti, accennato ad una “nuova difficoltà” riguardante la gestione delle diversità all'interno del sistema penale minorile. I minori di seconda generazione stanno, infatti, costringendo il sistema penale minorile italiano ad ammettere la sua incapacità di far fronte ad un nuovo tipo di diversità. La questione che si pongono gli esperti è, infatti, la seguente: una volta stabilito che cos'è la diversità e una volta deciso come rapportarsi con la stessa all'interno degli IPM, come classificare i minori di seconda generazione? Questi minori sono da includersi tra gli stranieri o no? Ufficialmente il criterio standard per stabilire se una persona è o non è straniera è la cittadinanza. Tuttavia, in Italia la normativa sulla cittadinanza è ancora basata sullo *ius sanguinis*. Come definire allora i minori di seconda generazione che normalmente non hanno la cittadinanza italiana? Questi minori sono cresciuti in Italia, parlano italiano e conoscono molto poco della cultura della loro famiglia d'origine ma una volta entrati negli IPM vengono trattati come stranieri. Dopo aver trascorso una vita a cercare di soddisfare le aspettative, cercando di somigliare in tutto e per tutto agli italiani, agli stessi viene richiesto di essere stranieri, di accentuare la loro diversità. Tutto ciò ha anche conseguenze pratiche perché ci si aspetta che il minore di seconda

generazione, in quanto straniero, abbia bisogni diversi dal minore deviante italiano. Se da una parte questo può essere vero, dall'altra occorre anche ammettere che i minori di seconda generazione hanno molti più punti di contatto con i minori italiani che con quelli immigrati di prima generazione. Gli operatori sostengono che questa contraddizione è un problema destinato a crescere e osservano che, allo stesso tempo, ai minori di seconda generazione può far comodo avere un gruppo etnico di riferimento, con cui identificarsi, sebbene all'esterno dell'IPM abbiano amici italiani. Questa riaffermazione dell'identità etnica può manifestarsi in numerosi modi, tra i quali adottare un particolare accento linguistico.

Salem ha fatto riferimento alle sue origini etniche quando ha cercato di affermare la sua identità individuale. L'appartenenza etnica gioca, infatti, un ruolo chiave nell'offrire all'italiano medio una spiegazione del comportamento deviante degli stranieri (“gli stranieri commettono più crimini e per questo ci sono più stranieri in carcere”). Salem è apparso così abituato a questo stereotipo comune e al pregiudizio contro “i criminali stranieri” che li ha accettati come veri. Non solo, la sua esperienza all'interno del sistema penale minorile non ha rappresentato altro che un'ulteriore conferma a questo: prima è stato trattato come uno straniero dai poliziotti che non gli hanno creduto e che lo hanno condotto in un Centro di Prima Accoglienza, considerandolo come un minore straniero non accompagnato, poi, una volta entrato in IPM, Salem si è visto circondato da stranieri. Non vi è dunque da sorprendersi se ha fatto coincidere il suo comportamento deviante con le sue origini etniche.

Le sue aspettative e le sue speranze per il futuro tornano poi ad allontanarsi dalle origini etniche e riflettono il suo desiderio di sentirsi “normale”:

Io vedo il mio futuro come un futuro normale. Guardando le altre persone mi sono reso conto di avere più possibilità di cambiare. Ci sono molti stranieri qui che non hanno nessun familiareloro non possono cambiare....Io vedo il mio futuro abbastanza cambiato già da ora. Sono tranquillo...Non ho mai pensato ad una famiglia mia, ora desidero averne una....Mi immagino con un lavoro onesto. Mi piacerebbe essere un elettricista o un meccanico. Qui ho frequentato un corso per diventare elettricista....

Salem esprime in modo chiaro, quasi disperato, il bisogno di cambiare vita. Riconosce che la famiglia è essenziale per cambiare e che i minori presenti in IPM e privi di una rete familiare non hanno nessuna possibilità di cambiare il corso della loro vita. In questo modo, Salem ammette implicitamente di considerarsi fortunato in confronto agli altri minori. Egli appare essere simile ad altri giovani della sua età riguardo alla possibilità di aver una famiglia, sebbene questo costituisca una novità. Con riguardo all'immediato futuro Salem afferma:

Quando uscirò di qui, voglio andare in una comunità. Sento che allontanarmi dal mio ambiente potrebbe aiutarmi a cambiare, a farmi un futuro e a trovare un lavoro....Mi potrebbe aiutare a fare qualcosa di buono....

Nel passaggio sopra riportato sembrano emergere due importanti questioni. Da una parte, Salem appare consapevole del fatto che la sua attività criminale è strettamente connessa al suo ambiente – amici, locali, conoscenti – e che per questo sarebbe utile allontanarsi da tale ambiente. Dall'altra, ed è probabilmente questa la cosa più interessante, esprimendo il bisogno di allontanarsi, Salem conferma implicitamente l'esistenza di uno spazio che considera suo.

Nel raccontare la storia di Salem sono emerse alcune questioni importanti in merito alle richieste di cittadinanza avanzate dalle seconda, ma anche dalle prime, generazioni di immigrati presenti in Italia. Dal punto di vista giuridico, la condizione di non cittadini che riguarda molti adolescenti

immigrati quando diventano legalmente adulti. Come evidenziato in precedenza, quando entrambi i genitori sono stranieri, i figli possono acquisire la cittadinanza italiana al compimento della maggiore età solo se sono nati in Italia e solo se possono dimostrare di aver risieduto in Italia dalla nascita. Se una di queste condizioni manca – come nel caso di Salem che non è nato in Italia – la procedura per l’acquisizione della cittadinanza italiana è molto più difficoltosa e complicata. In questo senso il caso di Salem è paradigmatico. Salem è da molti punti di vista italiano ma non essendo nato in Italia non ha diritto di ottenere la cittadinanza italiana. Quanti sono i minori nelle stesse condizioni di Salem? Quanti saranno quelli che, nei prossimi cinque – dieci anni, entreranno nel mondo del lavoro e creeranno una famiglia? Quale sarà il futuro di questi cittadini invisibili? Potremmo aspettarci che parteciperanno attivamente alla vita sociale e politica del Paese senza alcuna garanzia riguardo alla cittadinanza?

Nello studiare la condizione dei minori di seconda generazione coinvolti in attività criminali è importante prendere in considerazione i fattori che possono aver determinato tale atteggiamento. Da una parte è possibile che ogni coinvolgimento in attività criminali è il risultato degli stessi fattori di rischio o delle stesse condizioni (status socio-economico, rapporti tra pari, educazione, genere etc.). Dall’altro è possibile che la devianza dei minori stranieri sia dovuta proprio al loro status di stranieri. I minori di seconda generazione possono non essere immigrati in senso stretto ma possono subire forme di discriminazione e razzismo così come esperienze di disillusione che possono non essere invece vissute dalle prime generazioni.

Come suggerisce la storia di vita, le condizioni del percorso di integrazione giocano un ruolo rilevante nel determinare la qualità dell'esperienza migratoria del minore. Questo risulta essere particolarmente vero in relazione ai minori stranieri di prima e seconda generazione presenti in Italia insieme ai genitori. Al contrario, il percorso migratorio e di integrazione dei minori stranieri non accompagnati sembra essere maggiormente determinato dal rapporto con la società ospite più che dalla loro personale storia di immigrazione che trova spesso le proprie radici in un network etnico o familiare nel Paese d'origine.

In alcuni casi, il coinvolgimento in attività criminali appare essere, non solo la scelta più facile ma anche la strategia vincente. Per questo occorre indagare sia sui fattori di rischio, sia sul modo in cui i minori rispondono alle difficoltà incontrate. Il modo in cui il minore migra (da soli o con la propria famiglia, sostenuti da reti etniche/familiari, etc.), struttura il suo piano migratorio e risponde alle difficoltà che incontra gioca un ruolo strategico nel determinare la qualità del percorso di integrazione del minore stesso.

Recenti statistiche indicano che la maggior parte dei minori stranieri residenti in Italia appartengono alla cd. “prima generazione” di migranti, mentre i minori stranieri non accompagnati rappresentano una stretta minoranza. Tuttavia questi ultimi costituiscono la maggioranza dei minori presenti negli IPM, così come rilevato nel corso dell’indagine sul campo. Deve inoltre osservarsi che, considerato che il numero degli immigrati residenti in Italia è in costante aumento e che l’Italia, nell’ultimo decennio, si è trasformata da Paese di transito a Paese di destinazione, è possibile aspettarsi, nei prossimi anni, una consistente presenza di minori stranieri di seconda generazione

9. La comparazione in UE: tre paesi a confronto

La ricerca sui minori stranieri presenti in Italia, Finlandia e Germania ha evidenziato una serie di sfide, implicanti il sistema della giustizia di ognuno dei tre Stati.

Le riflessioni che seguono mirano, in particolare, a chiarire quali siano le principali questioni, i punti di criticità, gli elementi (qualitativi e quantitativi) e, infine, le raccomandazioni politiche che è necessario prendere in considerazione al fine di migliorare la comprensione del fenomeno dei minori stranieri, di individuare gli strumenti di integrazione più adeguati al loro inserimento nella società ospite e di ridurre il bisogno di controllo sociale ed, in particolare di detenzione, dei minori stessi. Da evidenziare che mentre alcune questioni assumono una rilevanza principalmente nazionale – riguardando in modo specifico uno dei Paesi membri considerati - altre hanno invece una dimensione anche europea.

Difficoltà nella comparazione, nella raccolta e nell'analisi dei dati quantitativi e qualitativi

La raccolta, l'analisi e la comparazione dei dati che riguardano tre diversi Paesi è risultato essere una sfida di non poco conto, le cui complessità e problematicità sono state evidenziate sia dal comitato scientifico, sia da ricercatori che lavorano su altri progetti europei. In particolare possono essere messe in evidenza le seguenti problematicità:

- I dati considerati si basano su statistiche ufficiali e non tengono conto – non possono tenere conto - di tutti i reati che pur essendo

stati effettivamente compiuti non sono stati rilevati dalle forze dell'ordine (in particolare i casi di vittimizzazione).

- Le statistiche ufficiali spesso non consentono di distinguere tra migranti e persone di origine immigrata.
- I dati che interessano in particolare la parte di popolazione oggetto del presente studio sono difficili da ottenere o semplicemente risultano essere raccolti in modo poco utile al tipo di ricerca condotto (soprattutto per i minori stranieri e per determinate classi di età).
- I dati registrati dalla polizia e dal sistema di giustizia giovanile sono differenti e/o non consentono la disaggregazione (ad esempio alcuni dati riguardano categorie di soggetti che includono non solo minori ma anche adulti)
- I termini utilizzati dai diversi Paesi membri possono riferirsi a fasi differenti del procedimento giudiziale
- Definizioni legali e categorizzazioni non coincidono (ad esempio il limite di età per l'imputabilità)
- L'aggregazione di dati locali può risultare problematica a causa delle differenze esistenti tra i diversi Paesi

Come già precedentemente evidenziato, la raccolta di dati nazionali e comparativi sui minori stranieri in Finlandia, Germania e Italia comporta alcune difficoltà. Questo è dovuto principalmente alle diversità tra i sistemi di giustizia e tra i metodi usati dagli istituti statistici nazionali che si occupano di raccogliere ed elaborare i dati nei diversi Paesi.

Ogni Paese ha un proprio sistema, proprie definizioni e propri metodi di raccolta dei dati e ogni Paese incontra difficoltà nel raccogliere e

registrare dati in grado di descrivere accuratamente la presenza di immigrati ed in particolare di minori immigrati. In alcuni casi i dati necessari non sono disponibili nella forma desiderata, se non addirittura del tutto mancanti e questo vale ancor di più per i dati riguardanti gli stranieri, che non sempre possono apparire nelle statistiche ufficiali (ad esempio perché illegalmente soggiornanti) o per i dati che vengono raccolti o elaborati in modo tale da non rendere possibili le distinzioni necessarie ad offrire ai ricercatori informazioni adeguate (ad esempio quando si distingue unicamente tra cittadini e non cittadini).

Come accennato in precedenza, particolari difficoltà si incontrano nel raccogliere dati relativi ai reati e al trattamento dei minori presenti nei sistemi di giustizia minorile dei tre Stati membri, soprattutto a causa delle differenze esistenti tra i sistemi stessi (ad esempio non sempre l'età per l'imputabilità è la stessa nei tre Paesi). Ogni Paese effettua delle stime per ogni variabile considerata, ma in assenza di dati affidabili e certi relativi alla popolazione nel suo insieme è difficile giungere a conclusioni significative circa la consistenza e le caratteristiche della popolazione presente nelle strutture del sistema di giustizia. Questo problema, già esistente a livello nazionale, diventa come prevedibile ancor più complesso se si intende effettuare un confronto tra i diversi Paesi data la necessità di effettuare ulteriori stime e comparazioni tra dati statistici che vengono raccolti in modo diverso, a differenti livelli e per i quali vengono utilizzate varie definizioni.

Analogamente, la definizione del cd. "gruppo target" comporta ulteriori problemi. Mentre dal punto di vista legale tutti i partner concordano sul fatto che il termine "straniero" indica qualcuno che non ha la cittadinanza del Paese in cui risiede, dal punto di vista sociale i contorni di questa

definizione risultano essere molto più difficili da tracciare. Dal punto di vista sociale, infatti, in ogni Paese il concetto di straniero (e di conseguenza la sua definizione) assume connotati diversi, al pari di quelli di “immigrato” e di “minoranza etnica”. L’uso del termine “straniero” e la definizione di chi può essere considerato tale ha, pertanto, determinato non pochi problemi.

In particolare, pur considerando in primo luogo quanti risultano essere legalmente stranieri, si è inteso guardare ad una più ampia categoria di soggetti, comprensiva di tutti coloro i quali si sentono o vengono in qualche modo avvertiti come esclusi. Per esempio, in Germania, i cd. “Aussiedler” non sono legalmente considerati “stranieri” perché hanno la cittadinanza tedesca (e per questo non compaiono nei dati quantitativi basati sulla cittadinanza) tuttavia, gli stessi incontrano delle difficoltà derivanti proprio dall’esperienza migratoria in un Paese che gli è del tutto estraneo. Per questo si è ritenuto opportuno includere anche questi soggetti nel gruppo da monitorare. Chiaramente, se da una parte questo ha dato ai partner una più chiara idea della complessità e della varietà della realtà esaminata, dall’altra ha reso il successivo confronto molto più difficile.

L’individuazione del gruppo target è, inoltre, risultato complesso per la difficoltà di individuare e utilizzare le stesse definizioni e categorie giuridico-sociali impiegate dagli istituti statistici nazionali e dai rispettivi sistemi di giustizia. Per esempio, in Italia i dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia e relativi ai minori si basano sulla nazionalità; a volte distinguono tra “italiani”, “stranieri “ e “nomadi”, ma non indicano se si tratta di minori stranieri non accompagnati, benché gli stessi rappresentino, come ha evidenziato la ricerca qualitativa, un’alta

percentuale di minori stranieri presenti nel sistema penale minorile e presentino bisogni ed esigenze specifiche.

Analogo ragionamento è stato fatto, come si è già visto, per i cd. Aussiedler in Germania e per i minori Rom, in Finlandia, i quali, sebbene abbiano cittadinanza finlandese, presentano problemi di appartenenza simili a quelli dei minori stranieri. In determinati casi, alcuni soggetti pur non risultando statisticamente come stranieri, vengono considerati al pari degli stessi e inclusi nei gruppi target, con una conseguente discrepanza tra gli “stranieri” inclusi nei dati quantitativi e quelli presenti nei dati qualitativi.

Risultati

Confronto dei dati quantitativi nazionali

Nonostante le difficoltà nella raccolta dei dati, è possibile effettuare interessanti comparazioni tra i diversi Paesi. In tal senso, deve essere tenuto presente che anche quando i dati statistici non sono strettamente comparabili⁶⁴, gli stessi possono comunque dare un’idea di quali siano le

⁶⁴ Nella comparazione dei dati è emersa una differenza significativa riguardo il limite di età valutato ai fini dell’imputabilità. In Germania e in Italia il limite per l’imputabilità è fissato a 14 anni mentre in Finlandia a 15 anni. Un altro elemento di diversità è il termine utilizzato per indicare i minori denunciati. Nei Paesi considerati si utilizzano termini con significati aventi sfumature differenti, corrispondenti a diverse fasi procedurali; tuttavia nel presente documento si è invece scelto di utilizzare un unico termine (denunciato o charged of a crime) che appare essere il termine più appropriato per l’indagine in corso. Deve tuttavia evidenziarsi che nell’analisi dei dati occorre tenere comunque in considerazione le differenze prima indicate. In Finlandia, ad esempio, i dati relativi ai denunciati fanno riferimento agli individui che sono sospettati dalla polizia aver compiuto un crimine. Al termine delle indagini preliminari il caso viene successivamente trasmesso all’ufficio del Procuratore che decide se proseguire o archiviare il caso. I dati riportati sono quindi in questo caso per individuo. Analogamente, i dati relativi all’Italia si riferiscono agli individui che sono stati denunciati in base alle statistiche a disposizione degli Uffici della Procura. Se quindi i dati relativi all’Italia e quelli riguardanti la Finlandia sono tutto sommato facilmente

somiglianze e le differenze esistenti tra Finlandia, Germania e Italia riguardo alla presenza dei minori nel sistema penale minorile, alla gravità dei reati e al trattamento ricevuto.

La ricerca quantitativa⁶⁵ ha messo in evidenza che i minori stranieri presenti in tutti e tre gli Stati sopraindicati sono maggiormente a rischio di venire in contatto con il sistema della giustizia penale minorile. Le ragioni di questo maggiore coinvolgimento sono probabilmente molteplici: il differente numero di denunce, la maggiore visibilità dei reati compiuti dai minori stranieri e l'atteggiamento delle forze dell'ordine nei confronti dei minori stranieri. Non è poi da escludere che il divario esistente potrebbe altresì dipendere da una reale diversità nella propensione di questi gruppi ad essere coinvolti in attività criminali anche in ragione delle più difficili condizioni di vita rese evidenti dalla ricerca qualitativa.

I reati contro il patrimonio costituiscono la categoria di reati⁶⁶ più diffusa per tutti i gruppi ad eccezione dei minori finlandesi imputabili, che risultano essere maggiormente denunciati per aver compiuto altri tipi di reato. Tuttavia, questa tendenza presenta differenze da paese a paese. Tanto in Germania quanto in Finlandia la percentuale di minori stranieri

comparabili, così non è per quelli tedeschi poiché essi non vengono forniti per individuo ma per tipologia di reato. Di conseguenza, se una persona commette una rapina e un'aggressione, vengono registrati due diversi casi. Se invece una persona commette due aggressioni, compare una sola volta nelle statistiche. Questo può portare ad una sovrarappresentazione dei minori accusati di un crimine e spiegare almeno in parte gli alti tassi di criminalità registrati in Germania. In Finlandia invece l'individuo denunciato per un reato compare nelle statistiche solo se durante le investigazioni della polizia sono state raccolte sufficienti prove.

⁶⁵ Per quanto concerne eventuali approfondimenti sui risultati della ricerca, si rimanda al rapporto pubblicato sul sito www.iprs.it.

⁶⁶ Tutte le statistiche sono basate su reati rilevati dalla polizia e non sono necessariamente rappresentativi della reale distribuzione dei reati. Considerato che i crimini violenti vengono maggiormente denunciati alla polizia, è possibile che il numero di crimini violenti relativi alla proprietà e degli altri reati in genere sia più basso in ognuno dei tre Paesi. Con i dati a disposizione non è possibile sapere se esiste una differenza tra minori stranieri e minori autoctoni relativamente a reati effettivamente compiuti.

coinvolta in crimini violenti è leggermente più alta di quella dei minori autoctoni. Questi dati devono essere valutati con cautela essendo relativi solo ad un anno e riguardando i reati rilevati dalle autorità di polizia che possono non coincidere con reati effettivamente compiuti.

Se si considerano tutti i minori – stranieri e autoctoni - che sono entrati in contatto con il sistema della giustizia minorile non appaiono esserci rilevanti differenze nell'utilizzo della detenzione, fatta eccezione per l'Italia, dove i minori stranieri risultano essere più facilmente detenuti. In Germania ed in Finlandia, infatti, una volta che i minori sono entrati in contatto con il sistema penale minorile, appaiono avere un equo trattamento, siano essi stranieri o autoctoni. Diverso è il discorso se si prendono in considerazione non solo i minori che sono entrati in contatto con il sistema penale minorile ma l'intera popolazione minorile presente nei Paesi considerati e si rapporta il numero dei minori stranieri detenuti con il totale dei minori stranieri presenti nel territorio dello Stato. In questo caso risulta allora evidente che i tassi di detenzione per i minori stranieri sono molto più alti rispetto alle loro controparti autoctone.

Se è vero che le differenze nei tassi di detenzione sembrano imputabili principalmente al più alto numero di denunce effettuate a carico dei minori stranieri, più che a trattamenti discriminatori all'interno del sistema penale minorile, è anche vero che tale prima ragione non appare essere sufficiente a spiegare la situazione esistente in Italia. Come accennato in precedenza, il sistema penale minorile italiano prevede misure alternative alla detenzione che difficilmente possono essere concesse nel caso in cui il minore sia privo di un nucleo familiare, di una residenza stabile o di un lavoro. Ora, è chiaro che per molti minori stranieri, e soprattutto per i minori stranieri non accompagnati che

rappresentano la maggior parte dei minori detenuti, questi requisiti di stabilità mancano del tutto. Nel caso dell'Italia, dunque, il fatto che i minori stranieri siano più frequentemente messi in carcere non dipende allora solo dalla natura dei reati commessi o dalla loro reiterazione bensì proprio dall'impossibilità di concedere loro misure alternative al carcere.

Dal confronto sin qui effettuato, che ha consentito di mettere in evidenza le differenze e le somiglianze esistenti tra i tre Paesi, è possibile giungere ad alcune essenziali conclusioni:

- I minori stranieri vengono più spesso denunciati e trattenuti in strutture detentive rispetto ai minori autoctoni che spesso hanno accesso a misure alternative alla detenzione;
- Per quanto riguarda le tipologie di reato rilevate dalla polizia, i reati contro il patrimonio sono comuni a tutti i minori sebbene questo sia vero specialmente per i minori stranieri presenti in Italia. I crimini violenti, che in Finlandia e in Germania vengono commessi più frequentemente da minori stranieri, risultano comunque essere minoritari.
- In tutti i casi considerati, ad eccezione che per i minori stranieri in Italia, il tasso di detenzione riflette il più alto tasso di denunce presentate a loro carico. Non sempre invece il più alto livello di detenzione dei minori stranieri è una diretta conseguenza della maggiore gravità dei reati commessi. Questo è vero specialmente in Italia dove i minori stranieri registrano il più alto tasso di detenzione e il minor coinvolgimento in crimini violenti.

Per questo, nonostante i problemi incontrati nella comparazione dei dati relativi ai differenti Paesi e in generale nel trattare le tematiche dell'immigrazione, è possibile giungere alla conclusione che esistono differenze tra minori stranieri e minori autoctoni.

Le ragioni di questo divario non sono del tutto chiare, specie se si considerano le tipologie di reato per le quali i minori vengono denunciati, tuttavia è evidente che tale divario non dipende unicamente dal maggior numero di reati commessi dai minori stranieri bensì da una molteplicità di ragioni; in particolare è risultata esservi una maggiore tendenza a denunciare i reati commessi dai minori stranieri, oltre che un più frequente ricorso al fermo e all'arresto. Il pregiudizio esistente nei confronti dei minori stranieri non è tuttavia esplicito o intenzionale in ogni fase del procedimento giudiziale.

Proprio per meglio comprendere le ragioni del maggiore coinvolgimento dei minori stranieri nel sistema della giustizia penale minorile è stata svolta una ricerca qualitativa, tenendo in considerazione sia le condizioni di vita dei minori stessi, che possono contribuire in parte ad una loro maggiore propensione ad essere coinvolti in attività criminali, sia le possibili discriminazioni attuate nei loro confronti.

Confronto dei risultati qualitativi

I risultati della ricerca qualitativa si basano in primo luogo su interviste con i minori detenuti⁶⁷ che riguardano quindi solo una parte dei minori presi in considerazione nella ricerca quantitativa. I risultati della ricerca

⁶⁷ In Italia e in Germania tutte le interviste si sono svolte negli istituti penali. In Finlandia 12 interviste su 20 si sono svolte in istituti correzionali.

qualitativa e quelli della ricerca quantitativa devono pertanto considerarsi complementari potendo riguardare gruppi di minori differenti o includere gli stessi in categorie differenti (ad esempio i minori Rom che hanno la cittadinanza finlandese sono inclusi nelle interviste qualitative ma non vengono considerati come stranieri nelle statistiche). Fatta questa opportuna premessa, sembra utile chiarire quali siano stati i fattori presi in considerazione nelle ricerche qualitative svolte nei tre Paesi ovvero: background familiare, conoscenze linguistiche, livello di educazione, svolgimento di attività sociali e ricreative, presenza di politiche per la gestione della diversità e aspettative dei minori.

Riguardo al background familiare dei minori sono emerse differenze sostanziali tra i tre Paesi in ragione delle differenti caratteristiche dei minori stranieri residenti in ognuno dei tre Paesi. Per esempio, in Germania, la maggior parte dei minori di prima generazione intervistati, principalmente *Aussiedler*, risulta provenire da famiglie descritte come “solide” (ambiente familiare emotivamente positivo e buone relazioni familiari) e con relazioni con i propri genitori definite come “buone”. I genitori dei minori intervistati risultano altresì avere buoni livelli di qualificazione professionale ma, a discapito delle alte posizioni ricoperte nel Paese d’origine, non appaiono essere riusciti ad occupare posizioni equivalenti in Germania, risultando in particolare disoccupati o sottoccupati. Come conseguenza dell’esperienza migratoria, i genitori dei minori intervistati hanno quindi dovuto affrontare, in molti casi, un declino professionale ed economico dal quale sono derivate non solo frustrazione individuale ma anche tensioni familiari. Nonostante le relazioni familiari apparentemente buone, i figli cresciuti all’interno di questo tipo di famiglie risultano quindi aver ereditato questo senso di

declino che, aggiungendosi ad esperienze frustranti in altri ambienti, quale, ad esempio, quello scolastico, può originare disagio ed emarginazione.

Al contrario, la maggior parte dei minori intervistati in Italia hanno descritto un ambiente familiare conflittuale che spesso comprende condizioni economiche disagiate, genitori con bassi livelli di scolarizzazione, spesso separati, o con padri che si sono allontanati dal nucleo familiare e che non hanno quasi più contatti con i figli.

Una situazione simile è stata rilevata in Finlandia, dove la maggior parte degli intervistati ha parlato di situazioni familiari ed esistenziali complesse così come di insicurezza economica. Si tratta spesso di tipologie familiari definibili come “famiglie transnazionali”, tanto da un punto di vista emotivo quanto, in alcuni casi, da un punto di vista materiale per il fatto che spesso i membri della famiglia estesa risiedono in diversi Paesi, europei e non, con ovvie conseguenze sulle relazioni parentali e sull’integrazione.

La grande varietà dei background familiari dei minori stranieri intervistati sembra indicare che, benché il ruolo della famiglia sia fondamentale, lo stesso non è sufficiente a chiarire perché alcuni minori seguono poi percorsi devianti. I minori intervistati appaiono avere una propria visione della vita e, al contrario di quanto si potrebbe pensare, non attribuiscono di norma i loro comportamenti devianti alle relazioni familiari. Esistono dunque altri fattori che influiscono sulla qualità dell’ambiente sociale nel quale i giovani crescono: sistema educativo, rapporti tra pari, relazione con le istituzioni etc. anche se è vero che si fa riferimento a minori stranieri o minori immigrati, l’esperienza migratoria può costituire un fattore chiave sia nel creare difficoltà per i minori e per

le loro famiglie, sia nel far vivere ai minori stessi esperienze frustranti e marginalizzanti che possono portarli ad avvicinarsi alla criminalità. Questo sembra valere tanto per i minori che sono stati coinvolti nella decisione di migrare quanto per quelli che hanno vissuto la stessa passivamente.

I differenti background familiari determinano anche una diversità nel comportamento dei minori detenuti. Per esempio, i minori stranieri non accompagnati intervistati in Italia manifestano spesso un certo rancore nei confronti dei membri della loro famiglia che non si sono mostrati in grado di venir loro in aiuto e di soddisfare le loro esigenze (in particolare nei confronti di membri della loro famiglia residenti in Europa che non sono stati disposti ad ospitarli). Al contrario, i minori che hanno compiuto l'esperienza migratoria con le loro famiglie, in Italia, così come in Finlandia e in Germania, sono apparsi piuttosto preoccupati di quanto la loro condotta criminale possa colpire negativamente i loro familiari e far venir meno le loro aspettative (spesso i minori non vogliono che i genitori siano presenti nel corso del processo perché non vogliono far loro conoscere la natura dei crimini commessi o addirittura far loro sapere che hanno compiuto dei reati). Un elemento fondamentale che appare essere valido per tutte le categorie di minori stranieri/immigrati in tutti e tre i Paesi considerati sembra essere l'importanza della figura materna. I giovani intervistati sembrano essere molto preoccupati per la madre che cercano di proteggere tanto dai loro padri (nel caso di genitori sperati) quanto dalla vergogna di avere dei figli in carcere (“se dicessi a mia madre che sono in prigione, si ammalerebbe”; “prima di tutto mia madre”).

È provato che competenze e barriere linguistiche risultano essere uno dei più importanti problemi per le prime generazioni di giovani immigrati e uno dei principali ostacoli alla loro integrazione. In Germania così come in Italia i minori che arrivano in età scolare vengono spesso inseriti in classi di uno o due livelli inferiori a quelli corrispondenti al loro livello o alla loro età, proprio a causa dei loro problemi linguistici. Le barriere linguistiche vengono spesso trattate come barriere culturali e possono arrivare ad essere motivo di discriminazione. Per esempio, è stato rilevato che in Germania i minori vengono spesso puniti a scuola se parlano con un loro pari nella loro lingua madre.

Negli Istituti Penali Minorili italiani, dove non sempre vengono organizzati corsi di lingua, i minori italiani e quelli stranieri vengono spesso inseriti in classi separate, al fine di “superare” le barriere linguistiche. Come risultato di tutte queste costrizioni, i giovani vivono esperienze estremamente frustranti e provano un grande senso di umiliazione che spesso li porta ad interrompere il percorso scolastico. In alcuni casi i minori diventano “dropouts” e, come tali, sono a maggiore rischio di marginalizzazione e di devianza. Le scarse competenze linguistiche, oltre ad inibire l’inserimento e il successo scolastico dei minori, impediscono anche la comprensione da parte dei minori del funzionamento del sistema della giustizia (inclusa la fase processuale e quella punitiva).

A parte le comuni difficoltà educative derivanti dalle barriere linguistiche, in generale il background scolastico dei minori intervistati differisce nei tre Paesi considerati. Mentre in Finlandia e in Germania la maggior parte dei giovani immigrati intervistati (di prima generazione) risulta aver già iniziato il processo di scolarizzazione nel proprio paese

d'origine e aver poi continuato il percorso scolastico nel paese d'arrivo, in Italia questo risulta essere vero solo parzialmente. E ciò perché la maggior parte dei minori intervistati sono risultati essere minori stranieri non accompagnati con una scolarizzazione minima o del tutto assente, se non, addirittura, analfabeti. Questa specifica situazione è difficile da modificare facendo ricorso unicamente a generiche politiche educative e richiede pertanto politiche *ad hoc*. In linea di massima si può affermare che in tutti e tre i Paesi considerati, anche i giovani immigrati che vantano un buon background scolastico nel paese d'origine sono scontenti del loro inserimento nel sistema scolastico nel paese d'arrivo e che questo malcontento è dovuto in larga parte alle barriere linguistiche.

A quanto detto finora deve aggiungersi che anche le politiche e i programmi finalizzati a soddisfare le esigenze ricreative e sociali dei giovani sono risultate essere insufficienti o comunque non pienamente rispondenti ai bisogni specifici dei minori stranieri o immigrati. La mancanza di attività ricreativa, spazi di incontro giovanile o attività sportive, così come di opportunità di formazione professionale, viene percepita dai giovani stranieri come un fattore che contribuisce alla loro marginalizzazione o “ghettizzazione” poiché agli stessi risultano essere negati i bisogni primari di socializzazione.

In teoria, il sistema di giustizia penale minorile cerca di ricorrere a sanzioni che minimizzino gli effetti dannosi per massimizzare invece la riabilitazione anche al fine di ridurre il pericolo di recidiva. La pratica tuttavia, raramente, riflette la teoria o le politiche programmate. In realtà, infatti, come emerge nei tre rapporti qualitativi, la detenzione dei minori è vista in primo luogo come uno strumento punitivo mentre si guarda con scarsa enfasi alle misure di reintegrazione utili successivamente al

rilascio dei minori stessi. Questa scarsa attenzione alla riabilitazione e alla reintegrazione è dovuta a tre fattori: 1) una scarsa offerta di attività finalizzate alla riabilitazione all'interno delle strutture detentive; 2) decisioni amministrative che dispongono con estrema frequenza il trasferimento dei minori, specie di quelli non accompagnati, da una struttura all'altra; 3) assenza di programmi che siano in grado, nella fase successiva al rilascio, di aiutare il minore a transitare dalla struttura detentiva alla comunità locale.

Questa situazione riguarda tutti i minori detenuti ma ha un impatto di gran lunga maggiore sui minori stranieri sia a causa della loro maggiore presenza nelle strutture carcerarie sia a causa delle precarie condizioni. I minori stranieri spesso non hanno un rappresentante legale o i legami familiari necessari a garantire loro il migliore trattamento possibile. Questo vale soprattutto per quanto riguarda il trasferimento da un istituto ad un altro, pratica che oltre a risultare distruttiva in termini psicologici, rende anche difficile, se non impossibile, l'inserimento del minore in un programma educativo o professionale con un conseguente effetto discriminatorio più o meno palese. I minori stranieri, che risultano essere particolarmente vulnerabili e bisognosi di un ambiente stabile, si vedono quindi spesso negare i livelli minimi di assistenza, in molti casi a cause di esigenze amministrative del sistema (ad esempio per ragioni di spazio). Il ricorso alla detenzione e l'assenza di misure efficaci e di programmi educativi adeguati provoca danni non solo al minore ma all'intera comunità.

Per ciò che concerne la gestione delle diversità all'interno del sistema della giustizia minorile, la ricerca qualitativa mostra come, all'interno dei sistemi di giustizia minorile dei Paesi considerati, le diversità non

vengano in alcun modo prese in considerazione e come le informazioni a riguardo non vengano in alcun modo condivise dalle diverse autorità competenti. Proprio la mancanza di misure specifiche dirette ai minori stranieri presenti nel circuito del sistema penale minorile rappresenta uno degli ostacoli maggiori alla gestione delle diversità in ogni fase del processo, con la conseguenza che i minori stranieri incontrano maggiori difficoltà degli autoctoni nell'accesso alle misure alternative alla detenzione o ai programmi di riabilitazione/reintegrazione.

La mancanza di specifiche politiche di gestione delle diversità determina quindi alcune conseguenze sui minori stranieri e sullo stesso sistema di giustizia minorile:

- I minori stranieri /immigrati vengono trasferiti più frequentemente da un istituto all'altro, con una conseguente vanificazione degli sforzi compiuti per l'organizzazione di programmi educativi o di riabilitazione. Inoltre, i continui trasferimenti incrementano il senso di insicurezza provato dai minori stessi. L'esistenza di queste condizioni è stata verificata nelle strutture presenti in Finlandia e nelle prigioni minorili italiane, dove i minori stranieri non accompagnati vengono trasferiti con estrema frequenza sulla base del presupposto che gli stessi non abbiano legami familiari.
- Le barriere linguistiche spesso non vengono prese in considerazione e non sempre i corsi di lingua vengono organizzati all'interno delle prigioni.
- Le risorse destinate alla mediazione culturale sono spesso insufficienti.

- In generale appare esserci un profondo divario tra la legislazione esistente e le risposte pratiche fornite nel lavoro sul campo. Formalmente, risulta esserci una mancanza di politiche e strumenti normativi finalizzati alla gestione delle diversità e pertanto gli operatori elaborano soluzioni “su due piedi”, che pur potendo risultare efficaci non possono offrire alcun contributo a livello più generale, anche per l’assenza di un sistema standardizzato di scambio delle informazioni.

La gestione delle diversità a livello istituzionale e le relative possibili forme di discriminazione risultano variare da paese a paese. In Finlandia, per esempio, esiste una chiara divisione di responsabilità tra il settore dei servizi sociali e quello della giustizia, oltre alla tendenza a far passare in secondo piano la diversità per proteggere i minori in quanto tali. Lo scopo di un simile approccio è stato quello di rafforzare il sistema sociale minorile e cercare soluzioni ai problemi comportamentali dei bambini al di fuori dei tribunali. Tanto gli istituti residenziali per giovani condannati, quanto le “ children’s home/case famiglia” e i riformatori sono quindi sotto il controllo dei servizi sociali minorili. Tuttavia i giovani in situazioni di disagio cessano di essere oggetto di protezione al compimento della maggiore età (18 anni); l’interruzione delle misure di sostegno fornite lascia molti giovani alla deriva, con un aumento del rischio di devianza.

In Italia, il crescente numero di minori di seconda generazione richiede l’adozione di politiche innovative, capaci di far fronte ai cambiamenti sociali in atto, tanto all’interno quanto all’esterno del sistema di giustizia minorile. Inoltre la consistente presenza di minori stranieri non accompagnati detenuti rende particolarmente cogente la necessità di

elaborare politiche di accoglienza utili a gestire tale fenomeno che non trova eguali in Europa.

Infine, in Germania, la normativa penale minorile è basata sul concetto di educare i minori devianti come alternativa all'adozione di misure finalizzate a punire il reato compiuto. Sebbene secondo la legge, la detenzione minorile diventa obbligatoria solo quando il reato commesso ha causato delle lesioni o quando la natura del crimine è talmente grave da rendere necessario l'arresto del minore, gli esperti ritengono che siano necessarie misure intermedie all'arresto e alla detenzione. Deve inoltre evidenziarsi che in Germania non esiste una disciplina specifica per le prigioni minorili che vengono regolate allo stesso modo degli altri istituti di pena. Relativamente alle aspettative per il futuro dei giovani intervistati appaiono esservi alcune similarità. In molti casi i giovani intervistati hanno espresso aspettative sorprendentemente ordinarie: trovare un lavoro, formare una famiglia, avere moglie e figli. “Una vita normale, tranquilla, con una famiglia mia e i miei figli tra le braccia”, “Una famiglia, una moglie, cose così”. Se si indaga sui lavori che i giovani desidererebbero fare, generalmente vengono menzionati mestieri piuttosto comuni – panettiere, elettricista, meccanico, carpentiere – che spesso corrispondono alle attività svolte dai minori durante la detenzione. Per alcuni giovani ottenere una qualifica professionale è una vera e propria priorità. Altri minori hanno espresso il desiderio di “cambiare vita”, specie riguardo alle condotte criminali tenute in precedenza. “Quando uscirò non voglio tornare ad essere come prima”, “Non voglio più finire nei guai, voglio cambiare veramente”, “Penso che l'allontanamento dalla mia zona possa aiutarmi a cambiare, a fare qualcosa di buono”. Infine, solo qualche minore sembra voler tornare

all'ambiente d'origine, inteso come la propria famiglia, un gruppo di pari o semplicemente un quartiere, psicologicamente considerato come un luogo di protezione e sicurezza. “È tempo che io torni a casa. Ho paura che rimanendo qui torni a cacciarmi nei guai”. Nel caso di alcuni minori di prima generazione (in particolare minori non accompagnati), l'esperienza della prigione, combinata con la delusione e la frustrazione dell'esperienza migratoria nel complesso, genera solo un unico, forte desiderio di tornare nel paese d'origine.

La ricerca ha reso evidente, infine, un'altra problematicità di non poco conto, ovvero la mancanza di un adeguato scambio di informazioni sia all'interno di ciascun paese sia tra gli stessi.

Risulta ampiamente provato, da questo come da altri progetti, che spesso i minori stranieri che vivono nei vari paesi europei incontrano problemi simili nell'integrarsi sia nella società in generale, sia nel sistema della giustizia minorile, specie quando il percorso migratorio dei minori stessi risulta essere simile. Nonostante questo non sembra che si sia ancora riusciti ad elaborare una vera e propria strategia europea finalizzata all'integrazione di tali giovani e, soprattutto, non appare esserci un adeguato scambio di informazioni riguardo alle buone pratiche esistenti in tale settore.

I paesi di più recente immigrazione rischiano così di effettuare gli stessi errori già commessi in altri paesi europei o di adottare misure poco efficaci.

Conclusioni

La lettura dei dati, il racconto delle esperienze, le ricerche realizzate a livello nazionale ed internazionale ci consentono di chiudere questo rapporto sui minori stranieri nel sistema penale minorile con alcune riflessioni e soprattutto con alcune prospettive d'azione. E del resto è proprio questo lo scopo di chi si occupa di ricerca sociale applicata.

È possibile pensare a policy recommendation, suddivisibili in due categorie, quelle relative alla raccolta e alla comparabilità dei dati e quelle riguardanti il trattamento dei giovani all'interno delle strutture della giustizia minorile.

La comparabilità dei dati

È apparso evidente quanto sia faticoso seguire un ragionamento attraversando basi di dati che fanno riferimento a fonti differenti ed a periodi di tempo differenti, con un evidente sfasamento nella capacità di lettura di fenomeni, che tra l'altro si modificano velocemente. Le stesse categorie identificative del fenomeno risultano essere inadeguate. È evidente la difficoltà di *riconoscere* i ragazzi stranieri di prima e di seconda generazione, così come i ragazzi “nomadi” nella pluralità delle forme di tale appartenenza. A tale proposito si rileva la necessità di una rivisitazione semantica delle categorie utilizzate per la raccolta dei dati e la condivisione di categorie interpretative.

Se la comparabilità delle fonti è faticosa a livello nazionale, altrettanto complessa è la comparabilità a livello europeo ed internazionale. Le ricerche realizzate evidenziano ambiti complessi di interazione, non solo in base alla diversità dei sistemi giuridici, a partire dall'età di imputabilità, ma anche in relazione alla diversa connotazione dei processi

migratori. Anche a livello europeo sembrano sussistere le difficoltà ad individuare categorie identificative del fenomeno adeguate. I differenti principi che definiscono le modalità per l'acquisizione della cittadinanza costituiscono un elemento di complessità nel *riconoscere* i ragazzi stranieri di prima e di seconda generazione, così come i ragazzi nomadi.

Sarebbe auspicabile l'elaborazione di uno strumento utile alla raccolta dei dati sui minori stranieri e sul sistema della giustizia minorile, sia quando gli stessi siano autori di reato sia quando siano vittime. È importante: a) raccogliere informazioni sulle ricerche svolte in materia di minori immigrati e devianza; b) valutare la possibilità di creare un database sugli studi esistenti; c) valutare la praticabilità di uno nuovo studio sui minori immigrati come autori e come vittime di reato. È fondamentale riconoscere che spesso l'attività criminale di alcuni giovani immigrati rappresenta, infatti, una forma di vittimizzazione (es. prostituzione forzata, traffico di droga come mezzo per poter entrare in un determinato Paese).

Raccomandazioni sul trattamento dei giovani stranieri all'interno del sistema della giustizia minorile

Il nostro paese risente, inoltre, di un sistema penale minorile pensato per i ragazzi italiani. L'impatto con il fenomeno migratorio ne ha, pertanto, evidenziato i limiti e le inadeguatezze ad accogliere le peculiarità di cui sono portatori i ragazzi stranieri. Inoltre la velocità con cui lo stesso fenomeno s'è ridefinito negli ultimi tempi, all'interno del nostro paese, evidenzia la necessità di un sistema di risposta veloce e flessibile, capace anche di prestare attenzione all'impatto del sistema sui minori stranieri e sui loro bisogni.

Occorre sviluppare processi d'integrazione in grado di far fronte non solo ai bisogni materiali dei minori ma anche alle loro esigenze emotive.

È vitale che vi sia maggiore collaborazione tra il sistema penale ed i diversi attori implicati dal nostro sistema di welfare. Il paradosso, spesso evidenziato dagli operatori, che l'incontro con i servizi della giustizia minorile, rappresenta un'opportunità per avviare azioni di tutela e di reinserimento scolastico, lavorativo, sociale, è un'arma a doppio taglio che può supportare decisioni di tipo repressivo, in assenza di altro.

È evidente che esiste una maggiore esposizione per i ragazzi stranieri, arrestati in percentuali superiori ai ragazzi italiani, e che prevalentemente dopo l'arresto le direzioni praticate siano prevalentemente la custodia cautelare in istituto penale e il collocamento in comunità. È necessario assicurare ai minori stranieri un equo accesso alle opportunità previste dal nostro sistema penale, ma è altrettanto importante pensare a misure che possano meglio adeguarsi alla specificità delle loro condizioni familiari, sociali e culturali. È altrettanto evidente la difficoltà di avviare progetti socio-educativi personalizzati in area penale esterna. Anche se le percentuali in questo senso sono lievemente aumentate l'impegno degli Uffici di servizio sociale è prevalentemente orientato alla presa in carico dei ragazzi italiani. Ciò pone in evidenza alcune problematicità: il numero dei ragazzi in area penale esterna è elevato rispetto alla capacità del servizio di poter garantire un intervento socio-educativo per tutti, è così comprensibile che si attivino dei processi di "selettività" determinata da carenze di risorse sia umane che economiche, che privilegiano ambiti d'intervento più agevolmente percorribili. Se, infatti, per i ragazzi italiani, a fronte di una diffusa disattenzione nelle politiche sociali locali ai problemi degli adolescenti, esiste pur sempre un sistema di reti

parentali a cui poter fare riferimento, spesso per i ragazzi stranieri la possibilità di un percorso personalizzato di reinserimento è fortemente condizionato dalla presenza e disponibilità di risorse territoriali pubbliche o solidali. Quanto evidenziato richiede investimenti all'interno del sistema penale minorile, relativamente sia all'ampliamento degli organici di servizio sociale, sia all'adeguamento delle competenze necessarie a lavorare con nuovi profili d'utenza.

È importante stabilire standard minimi per la qualità degli istituti penali, dei servizi, delle comunità e dei programmi proposti così come delle competenze degli stessi operatori, in modo da evitare possibili sperequazioni territoriali nelle modalità di erogazione di servizi ed interventi. Sarebbe auspicabile pensare a nuove tipologie di servizi, in grado di rispondere alle esigenze effettive dei ragazzi stranieri e di sostenere la magistratura minorile in decisioni che spesso sono il risultato di una mancanza di opzioni.

Il fine riabilitativo della pena deve essere preservato e accresciuto. Deve darsi pertanto priorità al successivo reinserimento e alla integrazione del ragazzo nella società, ciò specialmente durante la detenzione che non deve essere considerata unicamente come una misura punitiva. Inoltre la fase delicata della fine della misura penale deve prevedere come in alcuni paesi europei, dei servizi di transito, di appoggio, in modo da non vanificare tutto il lavoro educativo svolto con il ragazzo. I minori nella fase successiva al rilascio possono, infatti, incontrare serie difficoltà di integrazione e spesso si ritrovano soli e con l'impossibilità di soddisfare i bisogni primari in assenza di un'adeguata rete di supporto, aumentando il rischio di recidiva.

Sarebbe auspicabile assicurare l'accesso a servizi di mediazione culturale in ogni grado del processo penale minorile e soprattutto è importante riflettere sulle prospettive di ridefinizione della mediazione culturale all'interno del sistema penale minorile, che è andata in alcune esperienze progressivamente evolvendosi tanto da connotarsi come un servizio specifico all'interno del contesto penale. Che ruolo e che funzione possono ulteriormente svolgere i mediatori culturali a fronte di ragazzi che non sempre hanno bisogno di un decodificatore culturale, perché parlano, capiscono bene l'italiano e vivono in Italia? Il rischio è altrimenti un'implicita assimilazione del mediatore culturale, come l'educatore si occupa dei ragazzi stranieri, con evidenti ridefinizioni in termini di professionalità, di deleghe all'azione educativa discriminanti per i ragazzi stranieri.

Le famiglie d'origine dei ragazzi, laddove siano presenti, devono essere coinvolte sostenendone la partecipazione sia al processo penale sia ai programmi educativi.

Speciale attenzione deve essere riservata a sofferenze psicologiche dei minori stranieri, specie tra quelli che hanno subito eventi traumatici (minori stranieri non accompagnati e rifugiati). L'esperienza della detenzione può inoltre provocare al minore uno stress psicologico (es. nel caso di frequenti trasferimenti da un istituto all'altro come avviene in Finlandia e in Italia) che può contribuire ad aggravare stati depressivi o altre patologie.

La tendenza dei mezzi di comunicazione a mettere i migranti in cattiva luce, focalizzando l'attenzione sui crimini commessi dagli stessi o su altri problemi sociali, contribuisce a marginalizzare i minori stranieri inducendo l'opinione pubblica a mettere in collegamento gli stessi alla

criminalità. Devono essere fatti adeguati sforzi per responsabilizzare i mass media e promuovere un'adeguata informazione a riguardo anche attraverso la diffusione dei risultati delle ricerche condotte.

Sul fronte delle politiche locali i servizi della Giustizia minorile sono impegnati nella costruzione di intese, sinergie e progettazioni, nelle aree territoriali più coinvolte dal fenomeno, ma è necessario anche che si sviluppino politiche stabili di risposta ai problemi di reinserimento e di inclusione sociale per i ragazzi stranieri e per le loro famiglie. È estremamente importante che si definiscano politiche locali integrate, che prevedano percorsi di educazione all'accoglienza rivolti alla comunità ma anche alle forze dell'ordine, alla polizia municipale, in modo da bilanciare istanze di controllo e repressione che, come evidenziato nel corso del volume, non sono giustificabili sul piano numerico da un effettivo aumento della quantità e qualità della devianza.

Come scriveva A. C. Moro, sulla questione dei minori stranieri occorre promuovere la comprensione e proporre nuovi strumenti, speriamo con questa riflessione di aver dato un contributo ad entrambe le direzioni.

Appendice

Sezione Normativa

Stralcio delle principali disposizioni riguardanti i minori stranieri

CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO FATTA A NEW YORK IL 20 NOVEMBRE 1989

Ratificata con LEGGE 27 maggio 1991 n. 176 (*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1991, n. 135 S.O.*)

Omissis

Articolo 2

1. Gli Stati Parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed 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;
2. Gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.

Articolo 10

1. In conformità con l'obbligo che incombe agli Stati Parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato Parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. Gli Stati Parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari.
2. Un fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto ad intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori, salvo circostanze eccezionali.

A tal fine, ed in conformità con l'obbligo incombente agli Stati Parti, in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, gli Stati Parti rispettano il diritto del fanciullo e dei suoi genitori di abbandonare ogni paese, compreso il loro e di fare ritorno nel proprio paese. Il diritto di abbandonare ogni paese può essere regolamentato solo dalle limitazioni stabilite dalla legislazione, necessarie ai fini della protezione della sicurezza interna, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubblica, o dei diritti e delle libertà di altrui, compatibili con gli altri diritti riconosciuti nella presente Convenzione

Omissis

Articolo 20

1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello stato.

2. Gli Stati Parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.
3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Omissis

Articolo 22

1. Gli Stati Parti adottano misure adeguate affinché un fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure é considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre e dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti stati sono parti.
2. A tal fine, gli Stati Parti collaborano, a seconda di come lo giudichino necessario, a tutti gli sforzi compiuti dall'organizzazione delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l'organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere ed aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia.

Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo.

DECRETO LEGISLATIVO 25 luglio 1998 n. 286

(pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1998 n.191 - S.O. n. 139)

TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO.

Omissis

Art. 1

Ambito di applicazione (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 1)

1. Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri.
2. Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, se non in quanto si tratti di norme più favorevoli, e salvo il disposto dell'articolo 45 della legge 6 marzo 1998, n. 40.
3. Quando altre disposizioni di legge fanno riferimento a istituti concernenti persone di cittadinanza diversa da quella italiana ovvero ad apolidi, il riferimento deve intendersi agli istituti previsti dal presente testo unico. Sono fatte salve le disposizioni interne, comunitarie e internazionali più favorevoli comunque vigenti nel territorio dello Stato.
4.
.....

Omissis

CAPO III

Disposizioni di carattere umanitario

Art. 18

Soggiorno per motivi di protezione sociale (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 16)

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia 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 ed integrazione sociale.
2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.

3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.
4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.
5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.
6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.
7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi annui a decorrere dall'anno 1998.

Art. 19

Divieti di espulsione e di respingimento (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 17)

1. 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.
2. Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti:
 - a. degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
 - b. degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'articolo 9;
 - c. degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, di nazionalità italiana;
 - d. delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Art. 20

Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 18)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.
2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate

Omissis

TITOLO IV

Diritto all'unità familiare e tutela dei minori

Art. 28

Diritto all'unità familiare (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 26)

1. Il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri è riconosciuto, alle condizioni previste dal presente testo unico, agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi.
2. Ai familiari stranieri di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, fatte salve quelle più favorevoli della presente legge o del regolamento di attuazione.
3. In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

Art.29

Ricongiungimento familiare (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 27)

1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:
 - a. coniuge non legalmente separato;
 - b. figli minori a carico, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati ovvero legalmente separati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
 - c. genitori a carico;
 - d. parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro secondo la legislazione italiana.
2. Ai fini del ricongiungimento si considerano minori i figli di età inferiore a 18 anni. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.
3. Salvo che si tratti di rifugiato, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:
 - a. di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, del consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;

- b. di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.
 - b. *-bis figli maggiorenni a carico, qualora non possano per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale.*
 - c. *genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute;*
 - d. *abrogata*
4. È consentito l'ingresso, al seguito dello straniero titolare di carta di soggiorno o di un visto di ingresso per lavoro subordinato relativo a contratto di durata non inferiore a un anno, o per lavoro autonomo non occasionale, ovvero per studio o per motivi religiosi, dei familiari con i quali è possibile attuare il ricongiungimento, a condizione che ricorrano i requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3.
 5. Oltre a quanto previsto dall'articolo 28, comma 2, è consentito l'ingresso, al seguito del cittadino italiano o comunitario, dei familiari con i quali è possibile attuare il ricongiungimento.
 6. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, è consentito l'ingresso, per ricongiungimento al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, del genitore naturale che dimostri, entro un anno dall'ingresso in Italia, il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3.
 7. *La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, corredata della prescritta documentazione compresa quella attestante i rapporti di parentela, coniugio e la minore età, autenticata dall'autorità consolare italiana, è presentata allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo di dimora del richiedente, la quale ne rilascia copia contrassegnata con timbro datario e sigla del dipendente incaricato del ricevimento. L'ufficio, verificata, anche mediante accertamenti presso la questura competente, l'esistenza dei requisiti di cui al presente articolo, emette il provvedimento richiesto, ovvero un provvedimento di diniego del nulla osta.*
 8. *Trascorsi novanta giorni dalla richiesta del nulla osta, l'interessato può ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, dietro esibizione della copia degli atti contrassegnata dallo sportello unico per l'immigrazione, da cui risulti la data di presentazione della domanda e della relativa documentazione.*
 9. *Le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane rilasciano altresì il visto di ingresso al seguito nei casi previsti dal comma 5.*

Art. 30

Permesso di soggiorno per motivi familiari (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 28)

1. Fatti salvi i casi di rilascio o di rinnovo della carta di soggiorno, il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato:
 - a. allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'articolo 29, ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore;

- b. agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti;
 - c. al familiare straniero regolarmente soggiornante, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia, ovvero con straniero regolarmente soggiornante in Italia. In tal caso il permesso del familiare è convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari. La conversione può essere richiesta entro un anno dalla data di scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto dal familiare. Qualora detto cittadino sia un rifugiato si prescinde dal possesso di un valido permesso di soggiorno da parte del familiare;
 - d. al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia. In tal caso il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana.
1. -bis. *Il permesso di soggiorno nei casi di cui al comma 1, lettera b), è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole.*
 2. Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.
 3. Il permesso di soggiorno per motivi familiari ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ai sensi dell'articolo 29 ed è rinnovabile insieme con quest'ultimo.
 4. Allo straniero che effettua il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con straniero titolare della carta di soggiorno di cui all'articolo 9, è rilasciata una carta di soggiorno.
 5. *In caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento e in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio o, per il figlio che non possa ottenere la carta di soggiorno, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.*
 6. Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può presentare ricorso al *tribunale in composizione monocratica* del luogo in cui risiede, il quale provvede, sentito l'interessato, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta. Gli atti del procedimento sono esenti da imposta di bollo e di registro e da ogni altra tassa. L'onere derivante dall'applicazione del presente comma è valutato in lire 150 milioni annui a decorrere dall'anno 1998.

Art. 31

Disposizioni a favore dei minori (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 29)

1. Il figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento del quattordicesimo anno di età e segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive. Fino al medesimo limite di età il minore che risulta affidato ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184,

è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno dello straniero al quale è affidato e segue la condizione giuridica di quest'ultimo, se più favorevole. L'assenza occasionale e temporanea dal territorio dello Stato non esclude il requisito della convivenza e il rinnovo dell'iscrizione.

2. Al compimento del quattordicesimo anno di età al minore iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore ovvero dello straniero affidatario è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età, ovvero una carta di soggiorno.
3. Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza.
4. Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal tribunale per i minorenni.

Art. 32

Disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore età (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 30)

1. Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 29, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, 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. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23.
 1. *-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati 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 o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.*
 2. *-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.*
 3. *-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4.*

Art. 33

Comitato per i minori stranieri (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 31)

1. Al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è istituito,

senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato un Comitato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri composto da rappresentanti dei ministeri degli Affari esteri, dell'interno e di grazia e giustizia, del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché da due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da un rappresentante dell'Unione province d'Italia (UPI) e da due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia.

2. *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, sono definiti i compiti del Comitato di cui al comma 1, concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176. In particolare sono stabilite:*
 - a. *le regole e le modalità per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato dei minori stranieri in età superiore a sei anni, che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie italiane, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi;*
 - b. *le modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato, nell'ambito delle attività dei servizi sociali degli enti locali e i compiti di impulso e di raccordo del Comitato di cui al comma 1 con le amministrazioni interessate ai fini dell'accoglienza, del rimpatrio assistito e del ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel Paese d'origine o in un Paese terzo.*
2. *-bis. Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2, è adottato dal Comitato di cui al comma 1. Nel caso risulti instaurato nei confronti dello stesso minore un procedimento giurisdizionale, l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali.*
3. Il Comitato si avvale, per l'espletamento delle attività di competenza, del personale e dei mezzi in dotazione al Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha sede presso il Dipartimento medesimo.

TITOLO V

Disposizioni in materia sanitaria, nonché distruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale.

CAPO I

Disposizioni in materia sanitaria

Omissis

Art. 35

Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 33)

1. Per le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale devono essere corrisposte, dai soggetti tenuti al pagamento di tali prestazioni, le tariffe determinate dalle regioni e province autonome ai sensi dell'articolo 8, commi 5 e 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.
2. Restano salve le norme che disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri in Italia in base a trattati e accordi internazionali bilaterali o multilaterali di reciprocità sottoscritti dall'Italia.
3. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed

infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti:

- a. la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani;
- b. la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;
- c. le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;
- d. gli interventi di profilassi internazionale;
- e. la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

Omissis

CAPO II

Disposizioni in materia di istruzione diritto allo studio e professione

Art. 37

Attività professionali (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 35)

1. Agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o, nel caso di professioni sprovviste di albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituire presso i Ministeri competenti, secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione. L'iscrizione ai predetti albi o elenchi è condizione necessaria per l'esercizio delle professioni anche con rapporto di lavoro subordinato. Non possono usufruire della deroga gli stranieri che sono stati ammessi in soprannumero ai corsi di diploma, di laurea o di specializzazione, salvo autorizzazione del Governo dello Stato di appartenenza.
2. Le modalità, le condizioni ed i limiti temporali per l'autorizzazione all'esercizio delle professioni e per il riconoscimento dei relativi titoli abilitanti non ancora riconosciuti in Italia sono stabiliti con il regolamento di attuazione. Le disposizioni per il riconoscimento dei titoli saranno definite dai Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentiti gli Ordini professionali e le associazioni di categoria interessate.
3. Gli stranieri di cui al comma 1, a decorrere dalla scadenza del termine ivi previsto, possono iscriversi agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali nell'ambito delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, e secondo percentuali massime di impiego definite in conformità ai criteri stabiliti dal regolamento di attuazione.
4. In caso di lavoro subordinato è garantita la parità di trattamento retributivo e previdenziale con i cittadini italiani.

Art. 38

Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 36, legge 30 dicembre 1986, n. 943, art. 9, commi 4 e 5)

1. 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.
2. L'effettività del diritto allo studio é garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.
3. La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.
4. Le iniziative e le attività di cui al comma 3 sono realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato.
5. Le istituzioni scolastiche, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali, promuovono:
 - a. l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie;
 - b. la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo;
 - c. la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore;
 - d. la realizzazione ed attuazione di corsi di lingua italiana;
 - e. la realizzazione di corsi di formazione, anche nel quadro di accordi di collaborazione internazionale in vigore per l'Italia.

Le regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari.

Analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingue e cultura di origine.

6. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono dettate le disposizioni di attuazione del presente capo, con specifica indicazione:
 - a. delle modalità di realizzazione di specifici progetti nazionali e locali, con particolare riferimento all'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana nonché dei corsi di formazione ed aggiornamento del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado e dei criteri per l'adattamento dei programmi di insegnamento;
 - b. dei criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei paesi di provenienza ai fini dell'inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l'ausilio di mediatori culturali qualificati;
 - c. dei criteri per l'iscrizione e l'inserimento nelle classi degli stranieri provenienti dall'estero, per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi e per l'attivazione di specifiche attività di sostegno linguistico;
 - d. dei criteri per la stipula delle convenzioni di cui ai commi 4 e 5.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 9 dicembre 1999 n. 535. (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 25 gennaio 2000)

REGOLAMENTO CONCERNENTE I COMPITI DEL COMITATO PER I MINORI STRANIERI, A NORMA DELL'ARTICOLO 33, COMMI 2 E 2-BIS, DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286.

Omissis

Art. 1

Oggetto e definizioni

1. Il presente regolamento, ai sensi dell'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, e senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, disciplina i compiti del Comitato per i minori stranieri e le materie indicate al predetto articolo 33, comma 2, lettere a) e b).
2. Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore presente non accompagnato", s'intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.
3. Per "minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore accolto", s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento.
4. Per "rimpatrio assistito" si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione.
5. Per "testo unico" si intende il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, come modificato dal decreto legislativo n. 380 del 1998 e dal decreto legislativo n. 113 del 1999. 6. Per "Comitato" si intende il Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del testo unico.

CAPO II

Comitato per i minori stranieri

Art. 2.

Compiti del Comitato

1. Il Comitato opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.
2. Ai fini del comma 1, il Comitato:
 - a. vigila sulle modalità di soggiorno dei minori;

- b. coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate;
 - c. delibera, ai sensi dell'articolo 8, previa adeguata valutazione, secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi;
 - d. provvede alla istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito delle iniziative di cui alla lettera c);
 - e. accerta lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, sulla base delle informazioni di cui all'articolo 5;
 - f. svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali, e può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare apposite convenzioni con gli organismi predetti;
 - g. in base alle informazioni ottenute, può adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare di cui all'articolo 1, comma 4, il provvedimento di cui all'articolo 7, di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati;
 - h. definisce criteri predeterminati di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti di cui al comma 2, lettera c);
 - i. provvede al censimento dei minori presenti non accompagnati, secondo le modalità previste dall'articolo 5.
3. Il Comitato può effettuare il trattamento dei dati sensibili, di cui al comma 1 dell'articolo 22 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, che ad esso pervengono o che sono acquisiti ai sensi del presente regolamento, in particolare per quanto attiene all'origine razziale ed etnica del minore, della famiglia di origine e degli adulti legalmente responsabili o con funzioni di sostegno, di guida e di accompagnamento, alle loro convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, allo stato di salute. Dei dati sensibili possono essere effettuate, in relazione alle competenze istituzionali del Comitato, di cui all'articolo 33 del testo unico e al presente regolamento, le operazioni di raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, estrazione, raffronto, utilizzo, interconnessione, blocco, comunicazione, cancellazione e distruzione; la diffusione può essere effettuata in forma anonima e per finalità statistiche, di studio, di informazione e ricerca.

Art. 3.

Costituzione ed organizzazione del Comitato

- 1. Il Comitato è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto da nove rappresentanti:
 - uno 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 italiane (UPI);
 - due delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati.
2. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente. I membri rappresentanti delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 devono rivestire una qualifica dirigenziale o equiparata, ove prescelti tra i dipendenti delle medesime amministrazioni.
 3. Il Comitato è presieduto dal rappresentante designato dal Dipartimento per gli affari sociali e si riunisce, su convocazione del presidente, che redige l'ordine del giorno della riunione, in relazione a singole necessità e almeno una volta ogni trimestre.
 4. I compiti di segreteria e di supporto al Comitato sono svolti da personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali.
 5. In caso di urgenza, per situazioni in relazione alle quali sia improcrastinabile l'intervento a tutela della salute psicofisica del minore, i poteri del Comitato sono esercitabili dal presidente o da un componente da lui delegato, salva la ratifica da parte del Comitato nella prima riunione successiva all'esercizio dei poteri medesimi. I provvedimenti non ratificati perdono efficacia dal momento in cui sono stati adottati.
 6. In caso di necessità, il Comitato comunica la situazione del minore al giudice tutelare competente, per l'eventuale nomina di un tutore provvisorio.

Art. 4.

Strumenti operativi

1. Il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri può finanziare programmi finalizzati all'accoglienza ed al rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati, proposti dal Comitato, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45 del testo unico e dell'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.
2. E' autorizzata, nel rispetto delle leggi sulla tutela della riservatezza, e nei limiti delle risorse di cui al comma 1, l'istituzione e la gestione di una banca dati, contenente gli elementi necessari per l'attuazione e la garanzia dei diritti inerenti alla popolazione di minori stranieri ed ogni altra notizia o informazione utili per il raggiungimento degli scopi istituzionali del Comitato.
3. Nella banca dati possono essere contenuti dati comuni e, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, dati sensibili. L'accesso ai dati è consentito, per l'esercizio delle competenze istituzionali del Comitato, a ciascuno dei suoi componenti e, su autorizzazione del presidente, al personale di segreteria e di supporto di cui all'articolo 3, comma 4. Il Capo del Dipartimento per gli affari sociali, sentito il presidente del Comitato, può autorizzare l'accesso ai dati agli organismi e agli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad altri enti ed organismi pubblici, per finalità statistiche, di studio, di informazione e di ricerca, nonché ad organismi pubblici o privati operanti nel campo della tutela dei diritti dei minori immigrati, quando ciò si renda necessario per il migliore perseguimento dell'interesse del minore per il quale sono in corso, da parte dei medesimi enti ed organismi, iniziative di protezione, di assistenza o di rimpatrio assistito. L'accesso ai dati è altresì consentito all'autorità giudiziaria e agli organi di polizia.
4. I soggetti esterni che, ai sensi del comma 3, acquisiscono i dati sono tenuti a conservarli in strutture di sicurezza; quando sono acquisiti in formato elettronico, il trasferimento e l'accesso devono essere adeguatamente protetti.

CAPO III

Censimento e accoglienza dei minori presenti non accompagnati

Art. 5.

Censimento

1. I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza. La notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative, in particolare, alle generalità, alla nazionalità, alle condizioni fisiche, ai mezzi attuali di sostentamento ed al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure eventualmente adottate per far fronte alle sue esigenze.
2. La segnalazione di cui al comma 1 non esime dall'analogo obbligo nei confronti di altri uffici o enti, eventualmente disposto dalla legge ad altri fini. Il Comitato è tuttavia tenuto ad effettuare la segnalazione ad altri uffici o enti, quando non risulti in modo certo che essa sia stata già effettuata.
3. 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.

Art. 6.

Accoglienza

1. Al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente.
2. Al fine di garantire l'adeguata accoglienza del minore il Comitato può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche e organismi nazionali e internazionali che svolgono attività inerenti i minori non accompagnati in conformità ai principi e agli obiettivi che garantiscono il superiore interesse del minore, la protezione contro ogni forma di discriminazione, il diritto del minore di essere ascoltato.

Art. 7.

Rimpatrio assistito

1. Il 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, e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili. Dell'avvenuto riaffidamento è rilasciata apposita attestazione da trasmettere al Comitato.
2. Salva l'applicazione delle misure previste dall'articolo 6, il Comitato dispone il rimpatrio assistito del minore presente non accompagnato, assicurando che questi sia stato previamente sentito, anche dagli enti interessati all'accoglienza, nel corso della procedura.
3. Le amministrazioni locali competenti e i soggetti presso i quali il minore soggiorna cooperano con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito.

CAPO IV

Ingresso e soggiorno dei minori accolti

Art. 8.

Ingresso

1. I proponenti pubblici e privati, che intendono ottenere il nulla-osta del Comitato per la realizzazione di iniziative di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), presentano domanda al Comitato medesimo. La domanda, formulata sulla base di una modulistica predisposta dal Comitato, corredata dei dati relativi all'attività già svolta dal proponente e alla sua natura giuridica, deve comunque indicare il numero dei minori da ospitare, il numero degli accompagnatori con relativa qualifica, il Paese di provenienza e gli altri requisiti ed i documenti richiesti.
2. Il Comitato valuta la domanda al fine di stabilire la validità e l'opportunità dell'iniziativa nell'interesse dei minori. Della deliberazione è data tempestiva comunicazione al proponente e alle autorità competenti, alle quali sono trasmessi gli elenchi nominativi dei minori e degli accompagnatori per i successivi riscontri in occasione dell'ingresso nel territorio nazionale e dell'uscita da esso e per i successivi controlli nel corso del soggiorno.
3. La valutazione favorevole dell'iniziativa è subordinata alle informazioni sulla affidabilità del proponente. Il Comitato può richiedere informazioni al sindaco del luogo in cui il proponente opera, ovvero alla prefettura, in ordine alle iniziative di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), localmente già realizzate dal proponente. Le informazioni concernenti il referente estero dell'iniziativa sono richieste tramite la rappresentanza diplomatico-consolare competente.
4. Il Comitato può considerare come valide le informazioni assunte in occasione di iniziative precedenti, riguardo al proponente o alle famiglie o alle strutture ospitanti. In tal senso può confermare la valutazione, positiva o negativa, sulla loro affidabilità.
5. Il Comitato delibera entro quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, previa verifica della completezza delle dichiarazioni e della documentazione. Il termine è di quindici giorni per le provenienze da Paesi non soggetti a visto.
6. I proponenti devono comunicare per iscritto al Comitato, entro cinque giorni, l'avvenuto ingresso dei minori nel territorio dello Stato, specificando il loro numero e quello degli accompagnatori effettivamente entrati, il posto di frontiera e la data. Analoga comunicazione dovrà essere effettuata successivamente all'uscita dei minori e degli accompagnatori dal territorio dello Stato. Le comunicazioni di cui al presente comma sono effettuate previa apposizione del timbro di controllo sulla documentazione di viaggio da parte dell'organo di polizia di frontiera.

Art. 9.

Soggiorno

1. La durata totale del soggiorno di ciascun minore non può superare i novanta giorni, continuativi o frutto della somma di più periodi, riferiti alle permanenze effettive nell'anno solare. Il Comitato può proporre alle autorità competenti l'eventuale estensione della durata del soggiorno fino ad un massimo di centocinquanta giorni, con riferimento a progetti che comprendano periodi di attività scolastica o in relazione a casi di forza maggiore. L'eventuale estensione della durata della permanenza è comunicata alla questura competente ai fini dell'eventuale rinnovo o della proroga del permesso di soggiorno per gli accompagnatori e per i minori ultraquattordicenni.

Il presente regolamento, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5: "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare"⁶⁸

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2007

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 1, commi 1 e 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004;

Vista la direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare;

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 luglio 2006;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati;

Considerato che le competenti Commissioni del Senato della Repubblica non hanno espresso il parere nel termine di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 1° dicembre 2006;

Sulla proposta del Ministro per le politiche europee e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro per la famiglia;

E m a n a
il seguente decreto legislativo:

Art. 1.
F i n a l i t à

1. Il presente decreto legislativo stabilisce le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato italiano, in applicazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003.

Art. 2.
Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

1. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

⁶⁸ testo integrale

a) all'articolo 4, comma 3, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Lo straniero per il quale e' richiesto il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'articolo 29, non e' ammesso in Italia quando rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.»;

b) all'articolo 5, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 5 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonche', per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale.»;

2) dopo il comma 5 e' inserito il seguente: «5-bis. Nel valutare la pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari, si tiene conto anche di eventuali condanne per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero per i reati di cui all'articolo 12, commi 1 e 3.»;

c) all'articolo 13 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) dopo il comma 2 e' inserito il seguente: «2-bis. Nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonche' dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.»;

2) al comma 13 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica nei confronti dello straniero già espulso ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), per il quale e' stato autorizzato il ricongiungimento, ai sensi dell'articolo 29.»;

d) il comma 1 dell'articolo 28 e' sostituito dal seguente: «1. Il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri e' riconosciuto, alle condizioni previste dal presente testo unico, agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari.»;

e) l'articolo 29 e' sostituito dal seguente:

«Art. 29 (Ricongiungimento familiare). - 1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

a) coniuge;

b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;

c) figli maggiorenni a carico qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute;

d) genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.

2. Ai fini del ricongiungimento si considerano minori i figli di età inferiore a diciotto anni al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 29-bis, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:

a) di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, e' sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;

b) di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici e' richiesto, in ogni caso, un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

4. E' consentito l'ingresso, al seguito dello straniero titolare di carta di soggiorno o di un visto di ingresso per lavoro subordinato relativo a contratto di durata non inferiore a un anno, o per lavoro autonomo non occasionale, ovvero per studio o per motivi religiosi, dei familiari con i quali e' possibile attuare il ricongiungimento, a condizione che ricorrano i requisiti di disponibilit  di alloggio e di reddito di cui al comma 3.

5. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, e' consentito l'ingresso, per ricongiungimento al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, del genitore naturale che dimostri, entro un anno dall'ingresso in Italia, il possesso dei requisiti di disponibilit  di alloggio e di reddito di cui al comma 3.

6. Al familiare autorizzato all'ingresso ovvero alla permanenza sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 31, comma 3, e' rilasciato, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 3-bis, un permesso per assistenza minore, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attivit  lavorativa ma non pu  essere convertito in permesso per motivi di lavoro.

7. La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, corredata della documentazione relativa ai requisiti di cui al comma 3, e' presentata allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del governo competente per il luogo di dimora del richiedente, il quale ne rilascia copia contrassegnata con timbro datario e sigla del dipendente incaricato del ricevimento. L'ufficio, acquisito dalla questura il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale, di cui all'articolo 4, comma 3, ultimo periodo, e verificata l'esistenza dei requisiti di cui al comma 3, rilascia il nulla osta ovvero un provvedimento di diniego dello stesso. Il rilascio del visto nei confronti del familiare per il quale e' stato rilasciato il predetto nulla osta e' subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticit , da parte dell'autorit  consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore et  o stato di salute.

8. Trascorsi novanta giorni dalla richiesta del nulla osta, l'interessato pu  ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, dietro esibizione della copia degli atti contrassegnata dallo sportello unico per l'immigrazione, da cui risulti la data di presentazione della domanda e della relativa documentazione.

9. La richiesta di ricongiungimento familiare e' respinta se e' accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di consentire all'interessato di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato.

10. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano:

- a) quando il soggiornante chiede il riconoscimento dello status di rifugiato e la sua domanda non e' ancora stata oggetto di una decisione definitiva;
- b) agli stranieri destinatari delle misure di protezione temporanea, disposte ai sensi del decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, ovvero delle misure di cui all'articolo 20;
- c) nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6.;

f) dopo l'articolo 29 e' inserito il seguente:

«Art. 29-bis (*Ricongiungimento familiare dei rifugiati*). - 1. Lo straniero al quale e' stato riconosciuto lo status di rifugiato pu  richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all'articolo 29. Non si applicano, in tal caso, le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 3.

2. Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, in ragione del suo status, ovvero della mancanza di un'autorit  riconosciuta o della presunta inaffidabilit  dei documenti rilasciati dall'autorit  locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Schengen locale, ai sensi della decisione del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati. Pu  essere fatto ricorso, altres , ad altri mezzi atti a provare l'esistenza del vincolo familiare, tra cui elementi tratti da documenti rilasciati dagli organismi internazionali ritenuti idonei dal Ministero degli affari esteri. Il rigetto della domanda non pu  essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori.

3. Se il rifugiato e' un minore non accompagnato, e' consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado.»;

g) all'articolo 30, comma 1-*bis*, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero di cui al comma 1, lettera a), e' rigettata e il permesso di soggiorno e' revocato se e' accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato.».

Art. 3.

Norma finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ne' minori entrate. Gli uffici interessati utilizzano le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili sulla base della legislazione vigente.

Art. 4.

Disposizione finale

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto si procede, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, all'emanazione delle norme di attuazione ed integrazione del presente decreto, nonche' alla revisione ed armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

LEGGE 4 maggio 1983 n. 184 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 maggio 1983 n. 133 S.O.)

DIRITTO DEL MINORE AD UNA FAMIGLIA

OMISSIS

Art. 37-bis.

1. *Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza.*

Codice Civile

Omissis

Art. 343 c.c. (apertura della Tutela) Se entrambi i genitori sono morti o per altre cause (48 ss, 330) non possono esercitare la potestà dei genitori si apre la tutela presso il Tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore.

AI SIGG.RI
DIRETTORI DEI CENTRI PER LA GIUSTIZIA MINORILE

LORO SEDI

Oggetto: Linee guida sull'attività di mediazione culturale nei Servizi Minorili della Giustizia

Il progressivo intensificarsi dei flussi di utenza straniera nei Servizi della Giustizia Minorile rende sempre più urgente e necessario un consolidamento dell'attività di mediazione culturale sia sul piano delle metodologie di intervento, sia sul piano della definizione e contestualizzazione del ruolo del mediatore culturale in ambito penale minorile.

Le prime esperienze di mediazione culturale nella Giustizia Minorile sono state avviate a Torino intorno agli anni '90, con l'ondata migratoria avvenuta in Italia dai paesi dell'area del Maghreb.

Inizialmente l'attività di mediazione, caratterizzata da rapporti di collaborazione di tipo occasionale, era prevalentemente orientata alla sola traduzione linguistica durante i primi colloqui con il minore e la famiglia, per consentire all'operatore della Giustizia Minorile di raccogliere elementi di conoscenza finalizzati all'elaborazione di un primo progetto di intervento.

Progressivamente, con la presenza del mediatore culturale in alcuni momenti delle attività svolte dai minorenni, si è presa consapevolezza di quanto fosse riduttiva la sola traduzione letteraria e si è cominciato a delineare una figura di mediatore culturale come elemento attivo che partecipa ai vari momenti della vita istituzionale, facilitando la comunicazione tra minore e operatori.

Negli ultimi anni la mediazione culturale ha assunto sempre più il senso di un'attività volta a promuovere un punto di vista interculturale all'interno delle istituzioni pubbliche: Sanità, Scuola, Pubblica Sicurezza, ecc. In particolare nei Servizi della Giustizia Minorile si sono intensificate le occasioni di collaborazione del mediatore culturale con tutte le figure professionali ed a vari livelli istituzionali.

Il Decreto del Presidente della Repubblica, 20 giugno 2000, n° 230 concernente il "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" all'art. 35, riconosce una funzione operativa alla mediazione linguistico-culturale nell'ambito del trattamento penitenziario, prevedendo che "deve essere favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

Così pure il D.P.R. del 13 giugno 2000, relativo all'Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2000/2001, nella parte seconda relativa agli impegni del Governo nei confronti dei "minorenni stranieri" sezione E, punto 1 paragrafo c) impegna " Il Ministero della Giustizia a: sviluppare la presenza di mediatori culturali nelle carceri minorili per consentire ai minorenni di svolgere attività di studio, apprendimento, formazione professionale".

Alla luce del contesto normativo sopra rappresentato, della varietà delle esperienze finora portate avanti, della complessità e della delicatezza delle funzioni svolte dal mediatore culturale in ambito penale minorile, si ravvisa l'esigenza di elaborare una prima ipotesi organizzativa ed operativa dell'attività di mediazione culturale in grado di orientare e disciplinare, in modo efficace e coerente, le collaborazioni del mediatore culturale con i Servizi Minorili.

Come è noto questo Dipartimento ha avviato nell'anno passato una rilevazione su detta attività i risultati della quale sono stati discussi in una giornata di presentazione tenutasi alla Scuola di Formazione per il Personale della Giustizia Minorile di Roma nel luglio scorso, con la partecipazione di alcuni responsabili dei Servizi e di alcuni rappresentanti dei mediatori culturali. Nell'ambito dell'incontro, sulla scorta di alcune indicazioni tematiche suggerite da questo Dipartimento, sono state anche illustrate dagli stessi mediatori diverse esperienze di mediazione culturale condotte nei Servizi Minorili.

In tale contesto la definizione di mediazione culturale che è stata delineata è quella di un'attività orientata a facilitare l'incontro e la relazione tra individui di minoranza etnica e i Servizi Minorili, agevolando i processi di reciproca decodificazione culturale delle norme implicite ed esplicite che regolano la vita istituzionale e le relazioni sociali. In tal senso il mediatore culturale fornisce al Servizio un contributo professionale e strumenti idonei ad adottare un punto di vista interculturale nella progettazione e realizzazione di tutte le attività rivolte all'utenza.

Alla luce di quanto sopra, questo Dipartimento ritiene necessario emanare una circolare contenente le "linee guida" sull'attività di mediazione culturale allo scopo di indirizzare ed uniformare quanto più possibile tale area.

La presente circolare si riferisce ad un livello di funzionamento ottimale dell'attività del mediatore culturale a cui si deve tendere. Al momento, l'attuazione delle linee guida risentirà, necessariamente, dei vincoli imposti dalle reali condizioni, risorse e disponibilità dei singoli Servizi.

La lettera circolare è articolata in due parti: la prima fornisce indicazioni operative sull'attività di mediazione culturale introducendo la distinzione tra mediazione culturale indiretta e diretta; la seconda affronta gli aspetti relativi alle procedure per la selezione dei mediatori culturali, ai requisiti che questi ultimi devono possedere, agli aspetti contrattuali del rapporto di collaborazione ed, infine, al codice deontologico.

LINEE GUIDA OPERATIVE

Mediazione indiretta

Per mediazione indiretta si intende l'attività volta a costruire interventi di tipo educativo interculturale che coinvolgono i minorenni sottoposti a procedimento penale ed i diversi operatori. In quest'ottica il Servizio attua, con il contributo del mediatore culturale, interventi finalizzati a:

- creare condizioni che permettano la conoscenza ed il rispetto delle diverse culture;

promuovere momenti di autoformazione per favorire lo scambio interprofessionale tra operatori minorili e mediatori culturali;

migliorare il dialogo tra operatori e minorenni stranieri;

promuovere nel gruppo dei pari spazi di comunicazione che superino le differenze culturali;

supportare i docenti della scuola e della formazione professionale nell'elaborazione di proposte scolastiche e formative calibrate sulle specifiche esigenze di minorenni stranieri;

facilitare il Servizio ad individuare modalità per garantire l'assistenza religiosa. agevolare il Servizio nella comunicazione e la collaborazione con le Autorità Consolari, con l'Ufficio Minori Stranieri (Comuni e/o Questure), con i Servizi Sociali territoriali, con i Servizi Sanitari e con enti ed associazioni del privato che si occupano a vario titolo di minorenni;

predispone degli strumenti e dei materiali per favorire l'accoglienza dei minori stranieri (video, materiale informativo sul Servizio e sull'iter giudiziario ecc.); reperire e selezionare materiale di lettura per la biblioteca;

promuovere attività di educazione alla salute da un punto di vista interculturale.

Mediazione diretta

Per mediazione diretta si intende l'attività interculturale svolta nei confronti del minore. A tale livello di mediazione il mediatore culturale affianca l'operatore titolare del caso, svolgendo una funzione di facilitazione degli interventi psico-educativi realizzati nei confronti del minore, al fine di predisporre un programma educativo che meglio risponda alle esigenze ed alle risorse del ragazzo.

Analoga attività di facilitazione è attuata dal mediatore culturale, in ogni momento della vita istituzionale, nei confronti di tutti gli altri operatori della Giustizia Minorile che a vario titolo entrano in contatto con il minore.

In tutti i casi di presa in carico da parte del Servizio di un minore straniero, l'équipe può avvalersi del contributo del mediatore culturale, coinvolgendolo nelle varie fasi dell'intervento dei Servizi Minorili della Giustizia sotto riportate.

Particolare attenzione dovrà essere prestata al delicato momento dell'accoglienza del minore straniero. Fin dal primo ingresso il Servizio avrà cura di attivare l'intervento del mediatore culturale di riferimento. In caso di temporanea irreperibilità e/o in attesa del suo intervento, gli altri operatori del Servizio utilizzeranno gli strumenti appositamente predisposti dal mediatore culturale (video, materiale scritto ecc.).

Il Servizio, pertanto, nelle varie fasi sotto riportate, attiverà il mediatore affinché:

nella fase di accoglienza:

curi la traduzione linguistica in tutte le occasioni necessarie;

chiarisca il proprio ruolo istituzionale in relazione a quello degli altri operatori; assista il minore durante la visita sanitaria di primo ingresso;

agevoli la comprensione del mandato istituzionale del Servizio e, nel caso di strutture a carattere residenziale, sui ruoli e sulle regole interne di convivenza; informi sulle norme del paese ospitante con particolare riferimento al reato contestato, al processo penale minorile e ai suoi possibili percorsi, confrontando le conseguenze penali previste per il medesimo reato dal sistema della giustizia italiana e da quello del paese di provenienza;

faciliti l'educatore/operatore, titolare del caso, nell'acquisizione di elementi di conoscenza sul contesto familiare e culturale di provenienza del ragazzo, sul suo progetto migratorio, le sue motivazioni, i suoi vissuti personali;

agevoli i contatti tra il ragazzo e la famiglia e tra la famiglia e gli operatori.

nella fase di attuazione della presa in carico:

faciliti la comunicazione del ragazzo con l'équipe aiutandolo a esplicitare i suoi bisogni;

fornisca all'équipe elementi utili per l'elaborazione e realizzazione del progetto educativo;

faciliti l'équipe nella gestione dei rapporti con la famiglia e con le altre figure di riferimento;

fornisca elementi di conoscenza sul minore all'équipe per la stesura delle relazioni informative indirizzate all'A.G., pur rimanendo l'équipe titolare esclusiva dei rapporti con la Magistratura minorile;

abbia la possibilità, al pari degli altri operatori, di essere ascoltato preliminarmente al Consiglio di Disciplina, così come previsto dalla Circolare prot. n. 70691 del 23/04/1996.

nella fase delle dimissioni dal Servizio ed eventuale fuoriuscita dal circuito penale:

faciliti l'individuazione di contatti con enti territoriali, con associazioni del privato sociale, con i consolati, con ogni risorsa specifica al fine di costruire le condizioni per un processo di integrazione sociale del ragazzo;

fornisca un contributo per agevolare la continuità della presa in carico preparando il ragazzo, nel caso di mutamento della misura penale, al passaggio da un Servizio ad un altro;

collabori con gli altri operatori all'inserimento del ragazzo in Comunità.

LINEE GUIDA IN MATERIA DI PROCEDURE DI SELEZIONE E DI DEONTOLOGIA PROFESSIONALE

Procedure di selezione

Per le procedure di selezione gli aspiranti mediatori culturali saranno sottoposti ad un colloquio attitudinale, in analogia a quanto previsto per i consulenti, anche allo scopo di valutare gli eventuali titoli di studio e le esperienze lavorative.

Si dovrà valutare con particolare attenzione la capacità del mediatore culturale di comprendere la delicatezza del proprio ruolo che, per garantire le specifiche esigenze di sicurezza del contesto penale minorile, richiede requisiti di riservatezza e affidabilità.

In quanto ai titoli di studio e alle esperienze lavorative dovranno essere tenuti in considerazione:

- eventuali altre esperienze in ambito penale o in altre istituzioni pubbliche (questure, circoscrizioni, scuole, ospedali ecc);
- attitudini relazionali e alla mediazione culturale;
- conoscenza della lingua e della cultura italiana; - conoscenza della normativa italiana del settore.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi al rapporto di convenzione valgono le medesime disposizioni impartite da questo Dipartimento in merito al servizio psicologico e sociologico in convenzione con le note:

- prot. n. 33673 del dell'11/12/1998, relativa alla regolamentazione del servizio in convenzione;
- prot. n. 18200 del 18/06/1998, relativa alle modalità di selezione dei consulenti esterni; - prot. n. 32625 del 26/11/1999, relativa alle modalità di liquidazione delle parcelle;
- 37085 del 12/12/2000 relativa all'ultimo decreto di aggiornamento del compenso orario per il biennio 2001/2002;
- prot. n. 20154 del 21 giugno 2001, relativa al nuovo modello di incarico per gli esperti in convenzione.

Requisiti dei mediatori culturali

In attesa di una definizione normativa del profilo professionale di mediatore culturale, si è ritenuto di individuare una serie di requisiti minimi di cui dovrà essere in possesso il mediatore culturale che voglia svolgere la propria attività nell'ambito della Giustizia Minorile:

- essere capace di garantire, in relazione alle esigenze di sicurezza del servizio, affidabilità e riservatezza nell'esercizio delle proprie funzioni;
- appartenere ad una cultura altra da quella Italiana; - conoscere approfonditamente i fenomeni migratori;
- avere esperienza e conoscenza della cultura e della lingua di origine dei minori;
- essere in possesso di un attestato di frequenza ad un corso di formazione in mediazione culturale rilasciato da un ente pubblico o privato riconosciuto;
- conoscere la cultura e la lingua italiana. Conoscere la normativa italiana con riferimento alle principali istituzioni ed alla normativa sull'immigrazione;
- essere in regola con il permesso di soggiorno; - non avere carichi penali pendenti.

Le SS LL. pertanto al momento della individuazione del mediatore culturale con il quale stipulare apposito contratto avranno cura di verificare il possesso dei predetti requisiti.

Codice deontologico

Il mediatore svolge un ruolo prevalentemente orientato a facilitare la comunicazione, la relazione e la comprensione, sia linguistica che culturale, del ragazzo con gli operatori e gli altri minorenni detenuti. L'intervento è dunque finalizzato a migliorare la qualità delle comunicazioni e delle relazioni del ragazzo straniero all'interno del Servizio.

Il mediatore culturale deve attenersi alle seguenti regole deontologiche:

- nella traduzione dei colloqui con il minore, il mediatore deve esprimere con chiarezza e con fedeltà il significato della comunicazione verbale e non, spiegando alcuni comportamenti significativi da un punto di vista culturale al fine di evitare malintesi e fraintendimenti;
- deve prescindere dalle proprie convinzioni personali (politiche, religiose, ecc.)
- deve attenersi alle regole del Servizio e agire con correttezza rispetto agli altri operatori del Servizio;
- è tenuto, al pari di ogni operatore, a non divulgare all'esterno notizie o informazioni relative al minore e al Servizio acquisite durante l'esercizio delle proprie funzioni;
- deve chiarire preliminarmente al minorenne la sua funzione istituzionale in base alla, quale è tenuto anche a riferire qualsiasi notizia di reato comunicata;
- non può avere relazioni familiari con il minore, né essere coinvolto professionalmente in altri ruoli diversi da quello di mediatore culturale, nel processo penale del minore;
- non deve svolgere attività incompatibili con le regole deontologiche del presente regolamento.

Le SS.LL. avranno, pertanto, cura di far sottoscrivere al mediatore culturale l'impegno al rispetto delle sopra esposte regole deontologiche.

La presente circolare dovrà essere trasmessa alle Direzioni dei Servizi Minorili dipendenti per esatto adempimento e fatta conoscere a tutti gli operatori in servizio.

Si resta in attesa di un cenno di riscontro e assicurazione.

Per la normativa penale di settore disciplinante il procedimento penale minorile, l'esecuzione penale minorile il sistema giudiziario e dei servizi minorili della giustizia penale si indicano le seguenti norme disponibili in versione integrale e aggiornata sul sito, dove sono rinvenibili anche tutte le altre norme, volutamente riportate in stralcio, per focalizzare l'attenzione sulle specifiche norme riferentesi ai minori stranieri. www.giustiziaminorile.it/normativa/normativa.html#1/

Ordinamento giudiziario

Istituzione e funzionamento del Tribunale per i Minorenni. R.D.L. 20 luglio 1934, n.1404

Processo penale

Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni. Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988 n. 448

Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni. Decreto Legislativo 28 luglio 1989 n. 272

Esecuzione penale

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (Ordinamento Penitenziario (Legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni).

Regolamento recante norme sull'Ordinamento Penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà. Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230

Omissis

Art. 35 Detenuti ed internati stranieri

1. Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali. Devono essere favorite possibilità di contatto con le autorità consolari del loro Paese.

2. Deve essere, inoltre, favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato.

Bibliografia

- Adamczyk A., 1999, *Potenzialità e limiti della mediazione linguistico-culturale*, in (a cura di) Morrone A., Mazzali M., Pistolese A., *Oltre il colore della pelle. Italia crocevia di migranti e culture*, Roma, Bagatto Libri;
- AA.VV., 1999, *La foresta delle diversità : quali percorsi per attraversarla*, Perugia, Ed. Cidis;
- Andolfi M. (a cura di), 2003, *La mediazione culturale: tra l'estraneo e il familiare*, Franco Angeli, Milano;
- Associazione Alma Terra, 1999, *La professione di mediatrice-mediatore culturale*, Torino;
- Balbo L., Manconi L., 1990, *I razzismi possibili*, Milano, Feltrinelli
- Balbo L., Manconi L., 1993, *Razzismi: un vocabolario*, Milano, Feltrinelli
- Balibar Etienne, *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri, 1991, cit. in: Quaderni
- Barbagli Marzio, *Immigrazione e criminalità in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1998
- V.Belotti, R.Maurizio A.C. Moro "Minori stranieri in carcere" Guerini e Associati 2006 Milano
- Belpiede A., 2002, *Mediazione: esperienze e percorsi formativi*, Torino, Utet
- Bolaffi G., Gindro S. (a cura di), 1996, *Il corpo straniero*, Napoli, Alfredo Guidonia;
- R. Bracalenti "Minori stranieri e criminalità organizzata" in "Mafia minors" Programma AGIS 2004 Dossier Italia
- Campani G. "L'educazione interculturale nei sistemi educativi europei" in Francesco Susi (a cura di) "Come si è stretto il mondo" Armando Editore 1999
- Castiglioni M., 1997, *La mediazione linguistico-culturale. Principi, strategie, esperienze*, Franco Angeli, Milano.
- Coluccia A., Ferretti F., 1998, *Immigrazione : nuove realtà e nuovi cittadini*, Milano, Franco Angeli;
- Compasso A., 1994, *Extracomunitari in Europa, immigrazione, razzismo, xenofobia*, Roma, Gangemi
- Cotesta V., Conflitti etnici, violenza sociale e identità collettiva, in "Dei delitti e delle pene", n 1, 1993,
- Dal Lago A., Non-persone.L'esclusione dei migranti in una società globale, Milano, Feltrinelli, 1999.
- Favaro G., 1999, *Costruire "ponti", tessere relazioni: identità, ruoli e funzioni dei mediatori linguistico-culturali*, in AA.VV., *La voce dell'altro*, pubblicazione realizzata dalle ACLI con il contributo ERMI, Udine;
- Jonson P., Nigris E., 1996, *Le figure della mediazione culturale nei contesti educativi*, in *Educazione interculturale*, Milano, Mondadori;
- Klugman J., 1992, *Negotiating agreements and resolving disputes across cultures*, in "Mediation Quarterly", Special issue: *Diversity. Some implications for mediation*, 9, 4, summer, pagg. 387 – 390;
- Kouchih R., Bouchard M., 1996, *I ragazzi stranieri di strada, dialogo sui ragazzi maghrebini*, in *Minori Giustizia*, n. 3/1996, Milano , Angeli;

D. Melossi “La sovrarappresentazione degli stranieri nei sistemi di giustizia penale italiani e stranieri” in *Diritto Immigrazione e cittadinanza* 5, N.4 2003

Melossi D. “Multiculturalismo e sicurezza in Emilia Romagna”, in *Cittasicure* n.15/99

Monia Giovanetti, Camilla Orlandi Edizioni ANCI Servizi, Roma 2006

Livio Paladin “Diritto Costituzionale” Cedam, Padova 2004

Minori Giustizia, 2000, *La mediazione socio-culturale per avvicinare, ascoltare e comprendere i ragazzi stranieri*, n.1/2000, Milano, Angeli;

Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, Milano, Fondazione Cariplo-ISMU, 2001

Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

Pastore M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in “Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia”, a cura di Bruno Nascimbene, Milano, Giuffrè, 1995

Pugliese E., Maciotti M.I., *Gli immigrati in Italia*, Bari, Laterza, 1996

7° Rapporto Nazionale sulla condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza EURISPES

Russo C., *Principi ed obiettivi essenziali della mediazione culturale*, in Morrone A., Mazzali M., Pistolese A., *Oltre il colore della pelle. Italia crocevia di migranti e culture*, Bagatto Libri, Roma;

Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione delle tossicodipendenze anno 2006, Ministero della solidarietà sociale

Pubblicazioni e documenti su web

www.demo.istat.it.

La popolazione straniera residente in Italia – Statistiche in breve del 17 ottobre 2006, La popolazione straniera regolarmente presente in Italia – Nota informativa 11 aprile 2007

La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche – Informazioni n.10/2007, d

Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato 2004-2006

www.caritasroma.it

Sintesi del XVI Rapporto “Al di là dell’alternanza” Dossier statistico 2006 della Caritas Migrantes

www.savethechildren.it

” Schede sugli aspetti giuridici” a cura di Elena Rozzi Settembre 2002

www.msna.ancitel.it

Primo Rapporto ANCI sui minori non accompagnati 2005-2006

www.iprs.it

Progetto INTO: Inside The Outsiders: Deviant Immigrant Minors and Integration Strategies

www.giustiziaminorile.it

Sezione interna sulla normativa