

Osservazioni sugli effetti del “Pacchetto Sicurezza” sui diritti dei bambini e degli adolescenti stranieri



“Medico e Bambino” è onorata di pubblicare questo importante testo, frutto di un intenso e appassionato lavoro di molte associazioni, coordinate dall’UNICEF.

Si tratta di una serie di considerazioni e proposte che, chissà, potrebbero anche venire ascoltate “in alto” e che comunque rappresentano motivo di riflessione per tutti, e primariamente per i pediatri.

Queste considerazioni e queste proposte possono apparire in qualche modo fragili e controcorrente, in un momento particolarmente difficile della nostra democrazia e dell’equilibrio mondiale, un momento in cui sembra potersi materializzare a breve il fantasma della recessione, accompagnata da una perdita almeno parziale dei privilegi del mondo occidentale, del benessere spinto all’edonismo, ma anche della sicurezza nel quotidiano, nel posto di lavoro, nella casa. Queste perdite (possibili, probabili, in parte già attuali) provocano in ciascuno una chiusura su se stesso, sulla propria famiglia, sul proprio gruppo, e, alla fine, la perdita di quel senso di umanità solidale che fino a poco tempo fa appariva come il privilegio morale dell’Unione Europea, nei confronti della deregulation americana, dello spietato collettivismo cinese, dei regimi dittatoriali dell’Africa, tutti caratterizzati da squilibri sociali e da distanze infinite tra ricchi e poveri.

Il richiamo per noi pediatri al ruolo di difensori dei diritti dei bambini e degli adolescenti, un diritto che per alcuni versi appare inflazionato, nel nostro mondo (il nostro mondo di ieri?) dopato di benessere, in cui i bambini, i ragazzi e i giovani godono ancora di troppi più diritti che doveri, assume improvvisamente vigore e nobiltà nel momento in cui ci si apre il panorama di un popolo con diritti negati, di un popolo che vive assieme al nostro, anzi che fa parte del nostro popolo e che, quello sì, vive in un’insicurezza che noi non potremmo sopportare.

PREMESSA

Il presente documento è il frutto di un percorso di analisi e riflessioni congiunte di un tavolo di lavoro, promosso dall’UNICEF Italia, composto da realtà associative che lavorano per garantire la piena attuazione anche dei diritti dei bambini e degli adolescenti di origine straniera presenti sul territorio italiano. Il tavolo di lavoro è stato costituito a seguito dell’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il 21 maggio 2008, del cosiddetto “Pacchetto Sicurezza”, voluto per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all’immigrazione irregolare e alla criminalità organizzata.

Il perseguimento della “sicurezza”, motivo e oggetto del Pacchetto, è di fondamentale importanza per la crescita e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti e soprattutto per essi deve essere strumento di garanzia ai fini dell’esercizio di tutti i diritti che la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (in seguito CRC) riconosce loro. Occorre però riflettere sull’accezione del termine: *sicurezza*, per chi lavora per i di-

ritti, significa *sicurezza sociale*, ottenuta attraverso politiche inclusive e la promozione di una cultura dei diritti umani.

Il Pacchetto Sicurezza, composto da un Decreto Legge (DL), un Disegno di Legge (DdL) e tre schemi di Decreti Legislativi (DLgs), affronta tematiche che, a nostro giudizio, coinvolgeranno e condizioneranno molto la vita dei bambini e degli adolescenti presenti sul nostro territorio sia regolarmente che irregolarmente, non solo se provenienti da Paesi extracomunitari ma anche comunitari. Poiché non soltanto misure espressamente destinate ai minorenni hanno effetti su di loro, è necessaria un’analisi attenta e approfondita sulle conseguenze che tali misure potranno avere in modo diretto e indiretto su bambini e adolescenti di origine straniera presenti sul territorio italiano.

Pertanto, si intendono sottoporre all’attenzione del Governo e del Parlamento le principali preoccupazioni che solleva questo Pacchetto e alcune proposte di modifica dei provvedimenti che lo compongono, relativamente agli effetti che si potranno avere sui minorenni.

Ciò è frutto di una scelta metodologica dettata dalla necessità di porre l'attenzione su quelle norme che, secondo gli aderenti, metteranno a repentaglio la vita, la sopravvivenza e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti di origine straniera, con pesanti ricadute sui loro diritti civili, economici, sociali e culturali.

La Costituzione della Repubblica Italiana e la CRC forniscono il quadro di riferimento per le osservazioni e le proposte che seguono.

Si sottolinea, in particolare, che:

- i diritti civili, economici, sociali e culturali di tutti i bambini e gli adolescenti, senza alcuna distinzione di sorta, sono da considerarsi "incondizionati" e "incondizionabili" da alcuna legislazione interna, se incompatibile con i dettami della CRC che l'Italia ha ratificato con la Legge 176/1991, vincolandosi al pieno rispetto di tutti i suoi precetti;
- l'art. 2 della CRC obbliga l'Italia a rispettare e a garantire tali diritti a ogni bambino e adolescente minore degli anni 18 che dipenda dalla sua giurisdizione e a non operare alcuna discriminazione quanto, piuttosto, a individuare quei gruppi di bambini e adolescenti per i quali il riconoscimento e la realizzazione di tali diritti richiedano l'adozione di misure speciali;
- l'art. 3 della CRC obbliga l'Italia a considerare "l'interesse superiore" dei bambini e degli adolescenti preminente in tutti i provvedimenti che li riguardano, direttamente o indirettamente. Poiché i diritti dei bambini e degli adolescenti possono essere influenzati, nel loro esercizio, non soltanto da normative pensate *ad hoc* per essi ma anche da misure destinate a disciplinare altri ambiti, è opportuno e necessario che, a tutti i livelli di governo e soprattutto in sede di legiferazione, sia intrapreso un processo continuo di analisi e valutazione sull'impatto che le scelte politiche possano avere su di loro;
- il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nelle Osservazioni conclusive 2003 rivolte all'Italia, esprime preoccupazione per "il verificarsi di episodi di razzismo contro minoranze, [...] le disparità nel godimento di diritti economici e sociali, in particolare nel settore della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative sperimentate da bambini poveri, rom, stranieri, minori non accompagnati e disabili" (punto 20), e raccomanda all'Italia di prendere tutte le misure appropriate per combattere gli atteggiamenti discriminatori, volgendo una particolare attenzione alle condizioni di vita di bambini e adolescenti vulnerabili, come i minori stranieri non accompagnati, i rom, per garantire loro l'accesso soprattutto all'assistenza sanitaria e scolastica, incoraggiando le famiglie mediante misure efficaci (punti 40, 44, 45, 54).

In particolare al punto 45 delle Osservazioni conclusive 2003, il Comitato ONU lamenta:

- la mancanza di adeguate strutture di accoglienza per minori non accompagnati;
- la mancanza di armonizzazione tra le procedure che riguardano l'accompagnamento di minori nelle diverse Regioni italiane;
- la nuova previsione, secondo la Legge 189/2002, che permette la detenzione di immigrati privi di documenti;
- l'attuazione del DL 113/99 che porta a un aumento dei rimpatri senza un adeguato follow-up;
- il cambiamento, avvenuto nel 2000, riguardo al permesso di soggiorno per i minori.

Tali preoccupazioni hanno portato il Comitato a raccomandare all'Italia di agire in queste direzioni (punto 46):

- incrementare gli sforzi per creare sufficienti centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati, con particolare attenzione per quelli che sono stati vittime di traffico e/o sfruttamento sessuale;
 - assicurare che la permanenza in questi centri sia più breve possibile e che l'accesso all'istruzione e alla sanità sia garantito durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza;
 - adottare, il prima possibile, una procedura armonizzata nell'interesse preminente del bambino per trattare con minori non accompagnati su tutto il territorio nazionale;
- l'articolo 2 della Costituzione italiana riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale;
- l'articolo 3 della Costituzione italiana sancisce il principio di uguaglianza e di non discriminazione davanti alla legge, attribuendo allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Alla luce dei tempi dettati dalla decretazione d'urgenza appare opportuno dedicare la prima parte del documento all'analisi del DL 23 maggio 2008, n. 92 (Atto del Senato, AS, 692), col proposito di inviare successivamente altrettanti documenti di analisi e proposte sugli altri provvedimenti facenti parte del Pacchetto. La seconda parte del documento è dedicata alle Osservazioni sul DdL recanti disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica (AS 733);
- assicurare che sia previsto il rimpatrio assistito quando ciò è nel superiore interesse del bambino, e che sia garantita assistenza a questi stessi bambini per tutto il periodo successivo.

PRIMA PARTE

Osservazioni sul Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica - Atto del Senato n. 692.

Articolo 1

a. Espulsione o allontanamento

Nell'art. 1, co. 1 lett. a) e b) si modificano gli artt. 235 e 312 del Codice Penale (CP), prevedendo la obbligatoria emissione, da parte del giudice, della misura di sicurezza dell'espulsione del cittadino straniero o dell'allontanamento del cittadino comunitario, in caso di condanna a pena superiore ai due anni di reclusione o per delitti contro la personalità dello Stato.

Conformemente ai principi di tutela e protezione del minore sanciti dalla Costituzione e dalla CRC nonché dalla direttiva 2004/38/CE, dovrebbero applicarsi anche alle ipotesi di espulsione di cui agli artt. 235 e 312 del CP i divieti di espulsione e allontanamento del minore previsti:

- dall'art. 19, co. 2 TU 286/98, che stabilisce il divieto di espulsione del minore straniero, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi, con l'unica eccezione dell'espulsione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato disposta dal Ministro dell'Interno di cui all'art. 13, co. 1 TU;
- dall'art. 20, co. 7 DLgs. 30/2007, che - conformemente all'art. 28, co. 3, lett. b) della Direttiva 2004/38/CE - prevede il divie-

to di allontanamento del minore cittadino comunitario salvo quando l'allontanamento sia necessario nell'interesse stesso del minore, secondo quanto contemplato dalla CRC, con l'unica eccezione dell'allontanamento per motivi di pubblica sicurezza che mettano a repentaglio la sicurezza dello Stato.

L'interpretazione secondo la quale potrebbero essere disposti anche nei confronti dei minori l'espulsione o l'allontanamento di cui agli artt. 235 e 312 del CP sarebbe in contrasto con il principio del “superiore interesse del fanciullo” di cui all'art. 3 della CRC, che stabilisce che “in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”.

Si comprometterebbe fortemente anche il diritto del minore all'unità familiare*, riconosciuto dall'art. 9 della CRC, che impone agli Stati di vigilare affinché “il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano [...] che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo” e affinché, se separato, intrattenga regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario al suo superiore interesse.

La rottura dell'unità familiare comporterebbe l'interruzione del processo di costruzione dell'identità del minore; la privazione dei legami familiari e lo sradicamento dal contesto culturale e ambientale determinerebbero un danno incalcolabile al suo sviluppo psicofisico, in violazione palese dell'art. 3, co. 2 della CRC e dell'art. 3 della Costituzione italiana.

Inoltre, in caso di minore non accompagnato, l'espulsione o l'allontanamento violerebbero l'obbligo dello Stato italiano di garantire la protezione del minore privato del suo ambiente familiare, come stabilito dall'art. 20 della CRC.

A tal proposito, il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nel Commento Generale n. 6 “Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine”, ha raccomandato a tutti gli Stati parte che: “[...] il ritorno al Paese di origine deve essere organizzato solo se tale rientro è nell'interesse superiore del bambino”. Nel determinare ciò occorre considerare *inter alia*:

- la salvezza, la sicurezza e la condizione, anche socio-economica, che il bambino dovrà affrontare al rientro, anche attraverso un'indagine a domicilio, se necessario condotta da una rete di organizzazioni sociali;
- la disponibilità di assistenza per quel bambino specifico;
- le opinioni espresse dal bambino, nel rispetto dell'art. 12 della CRC, nonché da chi lo assiste;
- il livello di integrazione del bambino nel Paese che lo ospita e la durata del periodo di assenza dal suo Paese d'origine;
- il diritto del bambino a “preservare la propria identità, ivi compresi la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari” (art. 8 della CRC);

* Il diritto all'unità familiare è altresì contemplato dall'art. 28 del TU 286/98 e in generale il diritto universale all'unità familiare è sancito, *inter alia*, dalla Direttiva 2003/86/CE, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 16), dalla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art. 8) e dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (artt. 17 e 23).

- la “necessità di una certa continuità nell'istruzione del bambino, nonché la sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica” (art. 20 della CRC).

Tuttavia, poiché le norme del CP non fanno esplicito riferimento ai limiti posti dall'art. 19, co. 2 TU e dall'art. 20, co. 7 DLgs 30/2007, vi è il rischio che l'espulsione o l'allontanamento di cui agli artt. 235 e 312 del CP possano essere disposti anche nei confronti di minori, in violazione della CRC.

Proposte

□ Si dovrebbe esplicitare che il divieto di espulsione del minore straniero di cui all'art. 19, co. 2 TU 286/98 e il divieto di allontanamento del minore cittadino comunitario di cui all'art. 20, co. 7 DLgs 30/2007, si applicano anche all'espulsione e all'allontanamento di cui agli artt. 235 e 312 del CP.

b. La circostanza aggravante

L'art. 1, co. 1, lett. f) del DL inserisce nell'art. 61 del CP una nuova circostanza aggravante che riguarda ogni fatto che sia commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio. Poiché l'art. 61 del CP non prevede alcuna eccezione riguardante i minori, tale aggravante potrebbe essere contestata anche a essi. Tale norma implica una irragionevole discriminazione tra persone in base alla loro origine nazionale e condizione personale, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, l'art. 2 della CRC, l'art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e l'art. 26 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

La mancata distinzione fra il trattamento previsto per i bambini e gli adolescenti e quello stabilito per gli adulti contraddice il disposto costituzionale che, negli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione impone di considerarli soggetti meritevoli di una tutela specifica e rafforzata.

In particolare, lo Stato viene meno al compito di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l'uguaglianza tra tutti i cittadini ex art. 3 della Costituzione.

Infine, l'applicazione di tale aggravante ai bambini e agli adolescenti violerebbe il principio del “superiore interesse del fanciullo” sancito dall'art. 3 della CRC.

□ Si dovrebbe eliminare l'aggravante di cui all'art. 61 del CP o, in subordine, prevedere che tale aggravante non si applichi ai minori.

Articolo 5

a. Il reato di cessione a titolo oneroso di immobili a stranieri irregolarmente soggiornanti

L'art. 5 stabilisce che costituisce reato cedere a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, un immobile del quale si abbia la disponibilità a un cittadino straniero irregolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Si richiama pertanto quanto sostenuto in premessa, ossia la possibilità che i diritti dei bambini e degli adolescenti possano essere condizionati non soltanto da normative pensate *ad hoc* per essi ma anche da misure destinate a disciplinare altri ambiti; da ciò la necessità che per ogni scelta politica vengano ef-

fettuate un'analisi e una valutazione sull'impatto che essa avrà sui diritti dei bambini e degli adolescenti. Si esprime preoccupazione per l'attuale formulazione della norma per i seguenti motivi:

- la pena prevista dall'art. 5 del DL nei confronti di chi cede a titolo oneroso un immobile a un cittadino straniero irregolarmente soggiornante (reclusione da sei mesi a tre anni con confisca in caso di provvedimento irrevocabile e salvo che l'immobile appartenga a persona estranea al reato) renderà ancora più difficile e costoso trovare una sistemazione abitativa, sia per i minori stranieri non accompagnati privi di permesso di soggiorno, sia per i minori accompagnati da genitori o affidatari irregolari: aumenterà dunque il numero di minorenni che vivono in condizioni non adeguate per il loro sviluppo psicofisico e per garantire il loro diritto alla salute;
- un altro effetto inevitabile sarà l'aumento degli affitti, con maggiori spese per le famiglie, in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Si ritiene, quindi, che ci potranno essere pesanti ricadute sui minori, in quanto molte delle loro famiglie perderanno l'alloggio in quanto clandestine.

Si teme, inoltre, che potrebbe aumentare il numero dei minori bisognosi di interventi da parte dei servizi sociali, come il collocamento in strutture di accoglienza, con conseguenze negative sul diritto all'unità familiare.

Proposte

- Si propone di eliminare la previsione di cui all'art. 5, in quanto l'applicazione della normativa già in vigore viene ritenuta sufficiente.

Articolo 6

a. Le nuove attribuzioni del sindaco

L'art. 6 modifica il testo unico di cui al DLgs 267 del 18 agosto 2000 in materia di attribuzioni al sindaco delle funzioni di competenza statale.

Tale disposizione accentra nel sindaco maggiori poteri a fronte di una preoccupante vaghezza dei motivi che inducono alla loro attivazione (cfr. in particolare il co. 4: "Il sindaco, quale ufficiale di Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono tempestivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione").

Come ricordato in premessa, per chi si occupa di diritti dei bambini e degli adolescenti la loro sicurezza riveste una prioritaria importanza, ma tale sicurezza non può essere che declinata in termini di rispetto del loro superiore interesse, principio che non può essere mai eluso, anche in condizioni di pericolo.

Proposte

- Si propone di eliminare la previsione di cui all'art. 6. Qualora il legislatore non ritenesse opportuno eliminare tale previsione, si propone di aggiungere un comma al presente ar-

ticolo che rafforzi la tutela accordata ai diritti dei bambini e degli adolescenti anche ogni qualvolta il sindaco eserciti le funzioni di competenza statale ivi previste.

SECONDA PARTE

Osservazioni sul Disegno di Legge recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica - Atto del Senato n. 733.

Articolo 7

La norma consente a sindaci e prefetti di ordinare lo sgombero e l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti. Si osserva:

- particolare attenzione va posta ai minori facenti parte di minoranze etniche, come rom e sinti, alcuni dei quali comunitari. Le modifiche apportate al CP dall'art. 7 riguardano sicuramente questi gruppi che spesso non sono collocati in campi organizzati, ma si sistemano autonomamente in zone individuate ai margini delle città.

Proposte

- Si richiede pertanto che il Governo centrale sostenga economicamente le amministrazioni locali affinché, in un quadro strategico nazionale, siano assicurate condizioni abitative idonee. Sistemazioni adeguate garantiranno anche il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie che, in base all'art. 16 dello stesso DdL, condizionano l'iscrizione anagrafica.

Articolo 8

L'impiego di minorenni nell'accattonaggio è un fenomeno estremamente complesso, che vede al suo interno situazioni molto diversificate: da casi di vera e propria riduzione in schiavitù e sfruttamento da parte di organizzazioni criminali a situazioni in cui il minore contribuisce all'economia familiare senza subire alcuna violenza, minaccia o inganno.

L'art. 8 del DdL aumenta le pene previste per l'impiego di minori nell'accattonaggio, modificando il reato da contravvenzione - l'art. 671 del CP "impiego dei minori nell'accattonaggio" attualmente in vigore viene abrogato - concernente l'ordine pubblico a delitto contro la personalità individuale.

Ove venisse prevista la decadenza dall'esercizio della potestà del genitore (attualmente è prevista la sospensione della potestà genitoriale) come misura penale, decisa automaticamente, senza alcuna valutazione dell'interesse del minore, il minore ne verrebbe necessariamente allontanato dai genitori anche nei casi in cui ciò sia contrario all'interesse del minore. Tale disposizione violerebbe il principio sancito dall'art. 3 della CRP in base a cui in tutte le decisioni relative ai minori l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente, e l'art. 9 della stessa CRP, che sancisce l'obbligo per gli Stati di vigilare affinché il minore non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del minore. Si consideri, infine, che prevedere l'allontanamento

dai genitori di tutti i minorenni impiegati nell'accattonaggio comporterebbe non solo una violazione dei diritti del minore nei casi in cui l'allontanamento sia contrario all'interesse del minore, ma anche un forte impegno economico da parte degli enti locali per garantire assistenza a tutti i minori allontanati (come ad esempio l'inserimento in comunità).

Proposte

□ È necessario affrontare il complesso fenomeno dell'impiego di minori nell'accattonaggio con un approccio finalizzato alla tutela dei diritti del minore e non con un approccio meramente e rigidamente repressivo. Riteniamo che l'accattonaggio, laddove si configuri come una forma di tratta e/o sfruttamento di minori, debba essere ricondotto a reato di cui agli artt. 600, 601 e 602 del CP.

Riteniamo pertanto che:

- la sospensione o la decadenza della potestà non dovrebbe mai essere una misura penale e automatica, ma dovrebbe essere decisa dal giudice minorile, in seguito a un'attenta valutazione dell'interesse del minore;
- occorre affrontare in modo diversificato le differenti situazioni: gli adulti responsabili di riduzione in schiavitù o sfruttamento dovrebbero essere severamente puniti, anche con un migliore coordinamento tra le istituzioni competenti (magistratura minorile, magistratura ordinaria, servizi sociali); i casi in cui invece i genitori non sono responsabili di riduzione in schiavitù o sfruttamento ma impiegano il minore nell'accattonaggio soprattutto a causa delle gravissime condizioni di indigenza in cui si trovano, dovrebbero essere affrontati in primo luogo dai servizi sociali con interventi di supporto alla famiglia (in termini di assistenza, di sensibilizzazione sui diritti del minore ecc.) affinché possa provvedere adeguatamente al mantenimento e all'educazione del minore;
- è fondamentale prevedere, in particolare, percorsi di inserimento scolastico e sociale, di protezione e di avvio al mondo del lavoro;
- va accordata particolare attenzione alla formazione del personale che lavora a stretto contatto con minorenni vittime di sfruttamento nell'accattonaggio, soprattutto per quel che riguarda le tecniche di intervista, le cui modalità dovrebbero essere appropriate all'età e al sesso del minorenne.

Articolo 9

L'art. 9 introduce il reato di immigrazione clandestina, punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni, e prevede l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto e il rito direttissimo. Il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna, ordina l'espulsione dello straniero.

Il DdL non prevede alcuna tutela per i minorenni: dunque, benché per i minori viga il divieto di espulsione (salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi) ai sensi dell'art. 19, co. 2 TU 286/98, il reato di ingresso illegale potrebbe essere contestato anche ai minori, sia accompagnati che non accompagnati. Questo indurrebbe i minori che sono entrati in Italia irregolarmente (la quasi totalità dei minori non accompagnati, molti dei minori accompagnati da genitori irregolari, nonché una parte dei minori accompagnati da genitori regolari ma che hanno fatto ingresso in Italia in violazione delle nor-

me sul ricongiungimento) a evitare qualsiasi contatto con le istituzioni, non solo con le autorità di pubblica sicurezza, ma anche con i servizi sociali, i servizi sanitari, la scuola, per paura di essere denunciati per il reato di immigrazione illegale.

Anche qualora il reato di ingresso illegale potesse essere contestato solo agli adulti e non ai minori, l'introduzione di tale reato provocherebbe comunque un peggioramento della situazione dei minori accompagnati da genitori irregolari, in quanto aumenterebbe ulteriormente il timore da parte di questi ultimi di rendersi visibili alle istituzioni ad esempio accompagnando il minore a scuola, ai servizi sanitari o ai servizi sociali. Se venisse introdotto il reato di immigrazione illegale, dunque, aumenterebbe moltissimo il rischio che un numero di bambini e adolescenti stranieri restino al di fuori del sistema di protezione dei minori, che non hanno accesso ai servizi sociali e alle strutture d'accoglienza, ai servizi sanitari, alla scuola, ai percorsi di regolarizzazione e di integrazione; in conseguenza dell'emarginazione e della mancata protezione, inoltre, vi sarebbe un forte aumento del rischio dello sfruttamento di minori nell'ambito della prostituzione, dell'accattonaggio, dello sfruttamento lavorativo, nonché delle attività illegali. Questa disposizione potrebbe pregiudicare l'esercizio dei diritti alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale, alla protezione dallo sfruttamento sessuale e lavorativo riconosciuti dalla CRP e dalla normativa italiana a tutti i minori, indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del soggiorno.

Da un punto di vista strettamente processuale:

- in assenza di qualsiasi espressa procedura differenziata, anche ai minorenni si applicherebbe la misura dell'arresto obbligatorio e si procederebbe con il rito direttissimo. In tal caso, la presentazione dell'imputato all'udienza entro il quindicesimo giorno dall'arresto comprometterebbe il diritto del minore (ex Legge 4 maggio 1984, n. 183) di ricevere un affidamento familiare o di essere accolto in una "comunità di tipo familiare", i cui legali esercitino i poteri tutelari sul minore in attesa della nomina del tutore;
- il procedimento con rito direttissimo inoltre non garantirebbe i tempi necessari per l'accertamento dello stato di abbandono del minore da parte del tribunale per i minori ai fini della dichiarazione dello stato di adottabilità. Inoltre, la detenzione del minore prima della sua condanna viola la lett. d), co. 1, art. 5 della Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali, oltre che l'art. 37, lett. b) della CRC, che stabilisce che l'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono [...] costituire un provvedimento di ultima risorsa.

Proposte

□ Eliminare la previsione del reato di ingresso illegale; in subordine, nel caso tale reato venga comunque introdotto, stabilire che esso non possa essere contestato agli stranieri che rientrano nelle categorie per le quali vige il divieto di espulsione ai sensi dell'art. 19 TU e in particolare ai minori.

Articolo 16

L'art. 16 del DdL introduce una modifica alla Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, stabilendo che l'iscrizione anagrafica è subordinata alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali,

delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Tutti quei minori stranieri e comunitari che sono costretti a vivere in abitazioni caratterizzate da condizioni igienico-sanitarie inadeguate verrebbero in tal modo privati dei diritti connessi alla residenza (diritto di soggiorno per periodi superiori a tre mesi nel caso di cittadini comunitari, accesso all'assistenza sociale, sanitaria), in violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 2 della CRC e del diritto all'assistenza sociale, sanitaria, riconosciuti dalla stessa CRC a tutti i minori.

Inoltre, le verifiche sulle condizioni igienico-sanitarie da parte degli uffici comunali comporterebbero un forte allungamento dei tempi per l'ottenimento dell'iscrizione anagrafica e introdurrebbero un ulteriore elemento di discrezionalità e incertezza, con conseguente violazione dell'art. 8 della CRC che prevede il diritto del minore a preservare la propria identità.

Proposte

- Eliminare la previsione di cui all'art. 16.

Articolo 18

L'aumento della durata del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione fino a 18 mesi aggraverebbe ulteriormente le violazioni dei diritti dei minori. Si tratta infatti di una disposizione che, se attuata, andrebbe a incidere fortemente sui diritti sia dei minori che giungono sul territorio italiano all'interno di nuclei familiari, sia dei minori non accompagnati erroneamente identificati come maggiorenni.

Nel caso in cui il minore sia trattenuto al seguito del genitore o affidatario, infatti, vi sarebbe un'ulteriore violazione del principio della detenzione/privazione della libertà come ultima risorsa sancito dall'art. 37, lett. b) della CRC: "nessun fanciullo deve essere privato della libertà in maniera illegale o arbitraria; l'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono [...] costituire un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile"; non sarebbero inoltre adeguatamente garantiti il diritto ad assistenza giuridica e ogni altra assistenza adeguata (lett. c) e i diritti all'istruzione, al gioco, alla salute.

Non è infatti prevista alcuna forma di tutela specifica per i minori che nel rispetto del diritto all'unità familiare si troverebbero costretti a permanere per un tempo ancora maggiore nei

Centri. Nel caso invece in cui il minore sia affidato dal Tribunale dei minori a una struttura, separandolo per un tempo così lungo dal genitore trattenuto, vi sarebbe una gravissima violazione del diritto all'unità familiare sancito dall'art. 9 della CRC. Inoltre, occorre considerare che un numero non quantificabile di minori non accompagnati viene identificato erroneamente come maggiorenne, rimanendo quindi soggetto alle disposizioni della normativa vigente in materia di espulsioni, respingimento e trattenimento in centri di identificazione o in centri di permanenza temporanea e assistenza.

Tale disposizione di modifica, comportando una estensione dei termini di durata delle misure restrittive, rischia pertanto di aggravare le situazioni sopra menzionate.

Proposte

- Eliminare la previsione di cui all'art. 18.

CONCLUSIONI

Il tavolo interassociativo sul Pacchetto Sicurezza pertanto:

- esprime la propria preoccupazione per la decisione di utilizzare la decretazione d'urgenza per misure che, oltre a non presentare le caratteristiche di necessità e urgenza previste dall'art. 77 della Costituzione, hanno un forte impatto negativo sui diritti dei bambini e degli adolescenti;
- ritiene che, qualora tali norme vengano adottate, non solo non saranno coerenti con l'obiettivo per il quale sono state predisposte, ma non saranno in grado di offrire un valido contributo al miglioramento delle politiche migratorie, in quanto insistono soltanto sulla dimensione di repressione dell'immigrazione irregolare, trascurando le esigenze di inclusione sociale e di sicurezza di tutte le persone che si trovano sul territorio italiano;
- propone di utilizzare i fondi previsti per tali misure legislative a favore di provvedimenti che garantiscano un'effettiva sicurezza sociale, ad esempio a favore di misure per l'inclusione, la scolarizzazione, l'accesso ai servizi sanitari, l'avviamento al lavoro;
- auspica che il Governo e il Parlamento aprano un dialogo permanente e costruttivo con le Associazioni per promuovere il rispetto delle norme internazionali volte alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento ai diritti dei minori migranti.

ADESIONI AL 16 LUGLIO 2008

- Associazione Amici dei Bambini (AIBI)
- AGESCI
- AIDOS
- Alisei Cooperativa Sociale
- Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie (ANFAA)
- ARCI
- Arciragazzi
- Associazione Culturale Pediatri (ACP)
- Associazione Kim Onlus
- Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)
- Associazione Nessun luogo è lontano
- Associazione Valeria
- Centro Alfredo Rampi Onlus
- CIAI Onlus
- CIDIS Onlus
- CGIL
- CIFA
- Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI)
- Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)
- Coordinamento Regionale Minori Friuli Venezia Giulia (CO.RE.MI. FVG)
- Defence for Children International - Italia
- ECPAT Italia
- Federazione Italiana Medici Pediatri (FIMP)
- G2 Seconde Generazioni
- Istituto Fernando Santi
- ItaliaNATs
- La Gabbianella Onlus
- Legambiente
- Save the Children Italia
- SOS Villaggi dei bambini Onlus
- Telefono Azzurro
- Terre des Hommes Italia
- UNICEF Italia