

## RECENSIONI E MATERIALI DI RICERCA

---

a cura di *Monia Giovannetti e Massimo Pastore*

**Monia Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei Comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna, il Mulino, Collana "Studi e ricerche Anci"<sup>1</sup>**

I minori stranieri non accompagnati come vero e proprio soggetto migratorio, autonomo rispetto al resto del mondo dell'immigrazione, di cui pare condividere solo la causa originaria della partenza dal paese di appartenenza, talvolta per esigenze primarie di sopravvivenza (alle guerre o alle persecuzioni, all'estrema povertà o alla mancanza di effettive possibilità di vita dignitosa), altre volte per desideri di raggiungere stili di vita ritenuti (a torto o a ragione, poco importa) migliori.

La soggettività propria dei migranti minorenni soli è l'assunto dal quale si dipana, sostanzialmente, questo interessante libro di Monia Giovannetti, forse unico nell'indagare a fondo sia la *quantità* che la *qualità* del fenomeno a partire non solo dai dati statistici e dai sistemi giuridici e trattamentali ma soprattutto dalle persone che costituiscono il fenomeno, così completando, per certi versi, il percorso intrapreso dall'autrice nei due precedenti lavori (*I nuovi sciuscìà*, Roma, Donzelli 2002 e *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderni Cesvot, 2007). Dopo avere evocato la storica presenza dei minori nelle migrazioni che da almeno due secoli caratterizzano tutto il mondo occidentale, l'Autrice affronta l'attualità del fenomeno collocandolo innanzitutto nel contesto europeo, che presenta situazioni diversificate nei singoli Stati (talvolta paese di transito, altre volte di partenza, altre ancora di approdo), con sistemi giuridici differenti ai quali corrisponde un diverso sistema di protezione, e in cui, soprattutto, non esiste una definizione condivisa di "minore straniero non accompagnato", con conseguente difficoltà ad analizzare, su basi omogenee, i diversi tipi di trattamento riconosciuti a questa specifica categoria di migranti.

Uno sguardo più approfondito è, senz'altro, rivolto all'Italia, ove la presenza di minori stranieri soli, cioè senza riferimenti *in loco* di genitori o di parenti, è in continuo quanto costante aumento nell'ultimo decennio (le stime parlano di 70.000 presenze con una media di poco meno di 8.000 annue), ed è interessante notare come la stragrande maggioranza (se si esclude lo specifico segmento della tratta) sia costituita da ragazzi maschi di età compresa tra i 15 ed i 17 anni, proveniente da aree geografiche ben precise (prevalentemente Maghreb, Albania, Afghanistan e

---

1. Recensione a cura di N. Zorzella.

alcuni paesi africani quali l'Eritrea, la Somalia e la Palestina). Dato, questo, che avvalora la qualificazione autonoma del progetto migratorio dei minori stranieri non accompagnati, in quanto è verosimile che nelle società di origine siano considerati "quasi adulti" e dunque capaci di affrontare da soli mondi sconosciuti, ed è forse nel conflitto tra quel loro essere e il "nostro" modo occidentale di considerarli "solo minorenni" che sta, in parte, la spiegazione della difficoltà di offrire un sistema di accoglienza effettivo, che sappia tenere conto di questa specificità e nel contempo delle asperità tipiche dell'età adolescenziale.

Il libro indugia lo sguardo proprio sul sistema di accoglienza degli Enti locali, fornendo numeri ma soprattutto analisi dei vari percorsi sociali attivati nei diversi contesti territoriali, in assenza di un disegno nazionale preciso, o meglio di una politica nazionale chiara in grado di indirizzare ed uniformare il sistema giuridico di protezione e quello di accoglienza. L'Autrice pone in rilievo come il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati abbia indubbiamente rappresentato, e ancora rappresenti, una grande sfida al sistema di welfare italiano, costretto a ripensare se stesso e i propri strumenti e capacità di intervento rispetto ad una realtà complessa, resa ancora più problematica da un *quadro normativo "complicato ed ambiguo"* dove la coesistenza di varie disposizioni, in parte disorganiche in parte contrastanti tra loro, ha creato enormi difficoltà di orientamento e diversificate prassi giudiziarie.

Ulteriore importante, quanto precisa, intuizione quella per cui il migrante minore non accompagnato esprime *appartenenze giuridiche multiple*, essendo (o potendo essere) contestualmente minore, straniero, richiedente asilo, vittima di tratta, ecc., a seconda del punto di vista con cui lo si guarda. Ed è proprio questa molteplicità che, secondo Giovannetti, rende articolato e problematico il rapporto fra i diversi segmenti del diritto, così come il coordinamento tra le diverse istanze (giuridiche, amministrative e sociali) preposte alla realizzazione del percorso d'integrazione. Coordinamento che non sempre si è verificato se è vero che ancora oggi moltissimi migranti minorenni soli, pur accolti dai governi locali, sono giuridicamente invisibili perché privi del permesso di soggiorno.

L'Autrice esplora anche, sia pur con ovvia minore intensità, altri modelli europei di accoglienza dei migranti minorenni, dal modello *asilo* (per il quale la protezione è accordata a partire dalla legislazione in materia di asilo: è il caso di Inghilterra, Svizzera, Portogallo, Belgio, Danimarca e Irlanda), al modello di *protezione dei minori* (secondo cui il minore va protetto in sé, a prescindere dal luogo in cui si trova, mutuato dalla Convenzione sui diritti del fanciullo: è il caso di Italia e Spagna), al modello *misto* (se il minore è intercettato alla frontiera, deve richiedere asilo, ma se è individuato all'interno del territorio del paese, viene protetto in quanto minore: è il caso della Francia).

L'originalità del lavoro di Giovannetti è, comunque, non solo nelle interessanti analisi ma, come sopra accennato, nella chiave di lettura usata, nell'affrontare la questione a partire dalla persona, non più un approccio ad una entità indistinta ed omogenea (il gruppo "minori non accompagnati") ma, al contrario, l'emergere della

soggettività - la singola storia, il singolo percorso, le specifiche difficoltà di quel giovane, i suoi particolari sogni e desideri, ecc. - che disomogenizza il gruppo e dunque fa risaltare l'unicità di ogni storia, gli attribuisce valore e dunque dignità e dunque visibilità.

In quest'ottica, il dichiarato obiettivo del libro è di dare visibilità a coloro che visibili non sono e, attraverso i risultati delle ricerche, quantitative e qualitative, sui percorsi dei minori e sulle politiche sociali adottate nei diversi contesti territoriali, offrire ai governi locali nuovi strumenti per meglio qualificare le politiche sociali e gli interventi amministrativi a favore dei minori migranti, tali da poterle davvero qualificare e riconoscere "nel superiore interesse del minore". L'Autrice suggerisce anche, concretamente, un possibile modello per realizzare quell'obiettivo, attraverso il *Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, promosso, nella passata legislatura, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali attraverso il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati 2007 ed attivato dall'Anci. Programma che vorrebbe sperimentare un sistema nazionale, con particolare riguardo alla fase di pronta accoglienza, basato su una *rete di città* che mettono a disposizione le risorse di accoglienza presenti sul proprio territorio, ai fini di una effettiva integrazione dei minori stranieri soli, applicando un protocollo comune di standard e procedure condivise, condividendo così il sapere attraverso il trasferimento delle buone prassi già consolidate.

### Segnalazioni bibliografiche

A. Adinolfi, *Politica dell'immigrazione dell'Unione Europea e lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 3, pag. 483.

A. Adinolfi, *Possibile la riunificazione del nucleo ma i coniugi non devono essere separati* (comm. a d.lgs. 160/2008), in *G.D.*, 2008, 44, pag. 28.

C. Belfiore, *I gravi motivi che legittimano la permanenza in Italia del familiare di un minore straniero devono essere attuali o anche solo futuribili?* (nota a Corte App. Genova, 22.2.2007), in *Giur. Mer.*, 2008, 1, pag. 121.

G. Bellagamba, G. Cariti, *La nuova disciplina dell'immigrazione. Commento per articolo al testo unico 25 luglio 1998, n. 286 (aggiornato al Decreto Sicurezza e alle nuove norme sui ricongiungimenti familiari)*, Giuffrè, 2008.

G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale, *I rom e l'azione pubblica*, N. Teti ed., 2009.

M. Bianchi, P. Buonanno, P. Pinotti, *Immigration and crime: an empirical analysis*, Banca d'Italia Eurosystema, Working paper n. 698, dic. 2008.

G. Caggiano, *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 3, pag. 1098.

G. Casoni, *La traduzione degli atti formati all'estero prodotti da cittadini extracomunitari a fini anagrafici: l'interrogazione parlamentare del 30 luglio 2008 e la sua difficile condivisione*, in *St. Civ. It.*, 2008, 11 pag. 828.

M. Castellaneta, *L'intervento è finalizzato a garantire un maggiore controllo del territorio* (comm. a d.lgs. 159/2008), in *G.D.*, 2008, 44, pag. 37.

W. Chiaromonte, *L'assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione nella giurisprudenza*, in *Giorn. dir. lav. relaz. industr.*, 2008, 117, pag. 1.

L. D'Ascia, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, 2009.

A. Della Bella, *L'aggravante della clandestinità e il diritto di soggiorno del minore straniero*, in *Cass. Pen.*, 2008, 12, pag. 4792.

M. Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/CE*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 2, pag. 420.

F. Dimartino, M. V. Pellegrini, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Questioni processuali*, Giuffrè, 2009.

A. Di Stasi, a cura di, *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in Italia e in Europa*, Ediesse, 2008.

R. E. Ianigro, *La disciplina normativa dell'immigrazione alla luce della giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in *Giur. mer.*, 2008, 5-6, pag. 1219.

G. Licastro, *La Comunicazione della Commissione sulla «creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)»*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 3, pag. 613.

A. Liguori, *Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa*, II ed., Editoriale Scientifica, 2008.

E. Lizza, *I poteri del questore in merito alle domande intese al riconoscimento dello status di rifugiato* (nota a trib. Palermo, 24.7.2007), in *Giur. Mer.*, 2008, 9, pag. 2188.

J. Long, *Sì al ricongiungimento familiare del minore affidato con kafalah* (nota a Cass. civ. sez. I, n. 7472/2008), in *NGCC*, 2008, 10, pag. 1232.

C. Melzi d'Eril, *Non è riduzione in schiavitù l'utilizzo dei bambini Rom per l'accattonaggio* (nota a Cass. pen. sez. V, n. 44516/08) in *Fam. Min.*, 2009, 1, pag. 51.

M. Merlino, *The Italian (In)Security Package. Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CEPS Challenge Programme, Research Paper n. 14, mar. 2009, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)

C. Morini, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 1, pag. 181.

P. Morozzo della Rocca, a cura di, *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, UTET, 2008.

G. Naletto, a cura di, *Sicurezza di chi? Come combattere il razzismo*, ed. dell'Asino, Roma, 2009.

M. Noci, *L'imprenditore straniero dovrà confermare l'assunzione entro il prossimo 3 gennaio*, in *G.D.*, 2009, 1, pag. 53.

S. Pascasi, *Vietato il diniego di visto allo straniero senza l'effettiva minaccia per la collettività* (nota a Cass. 27224/2008), in *G.D.*, 2008, 49, pag. 57.

M. Pellissero, *Il potenziamento delle misure di sicurezza*, in *Dir. Pen Proc.*, 2008, 11, pag. 1350.

V. Pezzulli, *Case ai clandestini: per vendita e locazione non è necessario lo scopo di lucro* (nota a trib. Brescia, 30.7.2008), in *Giur. Mer.*, 2008, 12, pag. 3242.

L. Racheli, *La kafalah di diritto islamico è un presupposto per il ricongiungimento familiare* (nota a Cass. civ. sez. I, n. 7472/2008), in *Fam. Pers. Succ.*, 2008, 11, pag. 891.

M. G. Rossilli, a cura di, *I diritti delle donne nell'Unione europea. Cittadine migranti schiave*, Ediesse, 2009.

S. Trevisanut, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, 2, pag. 367.

G. Usai, *L'unità del nucleo familiare cerca un bilanciamento con la gestione degli ingressi*, in *Fam. Min.*, 2008, 11, pag. 11.

O. Vercelli, *L'allontanamento dal territorio nazionale del cittadino UE: le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 32/2008 al D.lgs. 30/2007*, *St. Civ. It.*, 2008, 10, pag. 747.

O. Vercelli, *L'accertamento dell'irreperibilità in generale e nei confronti degli stranieri (comunitari) in particolare: alcune osservazioni anche alla luce del D.lgs. n. 30/2007*, in *St. Civ. It.*, 2008, 12, pag. 914.

A. Viviani, *Ancora sul principio di non discriminazione nella giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, 2008, 3, pag. 653.

E. Zanrosso, *Diritti e doveri degli immigrati. Guida alla normativa sull'immigrazione aggiornata al decreto flussi 3 dicembre 2008*, Simone, 2009.

## Documenti e rapporti

ANAFE', *Visites dans la zone d'attente de l'aéroport de Paris-Orly. Observations et recommandations (juillet 2007-janvier 2008)*, Paris, sett. 2008.

ANCI, *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, marzo 2009.

CeSPI, *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*, Working Papers 43/08, a cura di P. Monzini, Roma, settembre 2008.

CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di inserimento socio-occupazionale dei territori italiani*, VI Rapporto, Roma, 20.2.2009.

ENAR, *Rapporto indipendente 2007 sul razzismo in Italia*, a cura di C. Bencini, S. Cerretelli - COSPE, Bruxelles, 2008.

GISTI, *Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires*, Paris, ott. 2008.

GISTI, *30 ans après le "grand arrêt" Gisti de 1978. Défendre la cause des étrangers en justice*, Paris, nov. 2008.

GISTI, *La double peine judiciaire. L'interdiction du territoire français*, Paris, dic. 2008.

## Recensioni e materiale di ricerca

GISTI, *La protection sociale des étrangers par les textes internationaux*, 2<sup>a</sup> ed., Paris, dic. 2008.

GISTI, CIMADE, *Le mariage des étrangers, Les cahiers juridiques*, Paris, avril 2009.

GISTI, *L'admission exceptionnelle au séjour par le travail, dite «régularisation par le travail», Les notes pratiques*, Paris, avril 2009.

ILO International Labour Organization, *Report III(IA) - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.

INPS, *I lavoratori immigrati negli archivi previdenziali. Diversità culturale, identità di tutela*, III rapporto INPS, aprile 2009, [www.inps.it](http://www.inps.it).

ISTAT, *Salute e ricorso ai servizi sanitari della popolazione straniera residente in Italia, anno 2005*, Roma, 11.12.2008.

Ministero dell'interno, *Guida alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato*, aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 159 del 3.10.2008. [www.interno.it](http://www.interno.it).

OCSE High Commissioner on National Minorities, *Recent Migration of Roma in Europe*, a study by C. Cahn and E. Guild, 10.12.2008.

Parlamento europeo, *Risoluzione 2008/2137 sulla situazione sociale dei rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea*, 11.3.2009.

Parlamento europeo, *Risoluzione sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*, 2.4.2009.

*Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, sulla sua visita in Italia, 13-15 gennaio 2009*. Strasburgo, 16.2.2009, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

Save the Children, *Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa*, gennaio 2009.

UNHCR, *Asylum level and trends in industrialized countries 2008*, 24.3.2009.

## Riviste

*Plein Droit*, La revue du GISTI, *Dossier: sans papiers, mais pas sans voix*, n. 80, 2009.

## Siti Internet

[Immigrazione.it](http://Immigrazione.it), *Il codice dell'immigrazione*, in formato ipertestuale e aggiornato in tempo reale, ed. 2008.

<http://ordinanzapazza.wordpress.com/> - sito dedicato alla raccolta sistematica, analisi e commento delle nuove ordinanze sindacali.

C. Boca, *I correttivi al decreto legislativo n. 25 del 2008, in materia di protezione internazionale: analisi e valutazione alla luce delle direttive europee*, in *Immigrazione.it*, 2008, 86.

S. Briguglio, *Manuale sintetico digitale sulla normativa sull'immigrazione in Italia*, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo>

S. Briguglio, *Ora insicuri sono i diritti fondamentali*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), marzo 2009.

U. De Augustinis, *Il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato: quadro nazionale e normative europee a confronto*, in *Immigrazione.it*, 2008, 83.

A. Ianniello Saliceti, *Riflessioni sulla sentenza «Baheten Metock ed altri»*, in *Immigrazione.it*, 2009, 90.

C. Marini, *Il decreto legge n. 92 del 2008 e le modifiche al codice penale relative all'espulsione come misura di sicurezza: questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Immigrazione.it*, 2008, 83.

R. Miele, *Trasferimento in Italia dello straniero extracomunitario soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro: necessità o meno dell'accertamento della condizione di reciprocità*, in *Immigrazione.it*, 2009, 94.

M. Paggi, *Salute - Segnalazione degli "irregolari". Il commento all'emendamento (implicazioni penali e costituzionali)*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), febbraio 2009.

G. Pizzo, *Abolito il matrimonio di comodo, scompare anche il neonato clandestino?*, in *Lo stato civile italiano*, focus n. 5 del 25.2.2009.

G. Savio, *Assistenza sanitaria e stranieri irregolari: quali prospettive alla luce del disegno di legge sulla sicurezza licenziato dal Senato lo scorso febbraio ed ora all'esame della Camera?*, [www.asgi.it](http://www.asgi.it), marzo 2009.

M. L. Tomaselli, *I correttivi al decreto legislativo n. 5 del 2007 in materia di ricongiungimento familiare ed i riflessi sulla disciplina del soggiorno in generale*, in *Immigrazione.it*, 2008, 83.

F. Vassallo Paleologo, *Accordi bilaterali e tutela dei diritti fondamentali dei migranti: il caso Italia-Libia*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), gennaio 2009.

M. Vrenna, *Il decreto legge n. 112 del 2008 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Immigrazione.it*, 2008, 83.