

OSSERVAZIONI SUGLI EFFETTI DEL PACCHETTO SICUREZZA SUI DIRITTI DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI STRANIERI

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 riconosce loro. Occorre però riflettere sull'accezione del termine: sicurezza, per chi lavora per i diritti, significa sicurezza sociale, ottenuta attraverso politiche inclusive e la promozione di una cultura dei diritti umani.

Il Pacchetto Sicurezza, composto da un Decreto Legge, un disegno di legge e tre schemi di decreti legislativi, 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 intende sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento le principali preoccupazioni che solleva questo Pacchetto ed 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 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito 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 n. 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 riguardino, 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 dei 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)¹;

¹ In particolare al punto 45 OSS. Conclusive 2003, il Comitato ONU lamenta

1. la mancanza di adeguate strutture di accoglienza per minori non accompagnati;
2. la mancanza di armonizzazione tra le procedure che riguardano l'accompagnamento di minori nelle diverse Regioni italiane;
3. la nuova previsione, secondo la Legge 189/2002, che permette la detenzione di immigrati privi di documenti;
4. l'attuazione del D.L. 113/99 che porta a un aumento dei rimpatri senza un adeguato *follow-up*;
5. 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):

1. 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;
2. assicurare che la permanenza in questi centri sia più breve possibile e che l'accesso all'istruzione e alla sanità siano garantiti durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza;
3. adottare il prima possibile, una procedura armonizzata nell'interesse preminente del bambino per trattare con minori non accompagnati in tutto lo Stato parte;

- 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 Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 (A.S. 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 Disegno di Legge recanti disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica (A.S. 733).

4. assicurare che sia previsto il rimpatrio assistito quando ciò è nel superiore interesse del bambino, e che sia garantita assistenza per tutto il periodo successivo a questi stessi bambini.

Prima Parte

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

1. L'articolo 1

a. L'espulsione o allontanamento

Nell'art. 1, comma 1 lett. a) e b) si modificano gli articoli 235 e 312 del Codice penale, 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 Codice penale, i divieti di espulsione e allontanamento del minore previsti:

- dall'art. 19, co. 2 Testo Unico 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 T.U;

- dall'art. 20, co.7 Dlgs. 30/2007, che – conformemente all'art. 28, co. 3, lett. b) della direttiva 2004/38/CE – prevede il divieto 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 Codice penale sarebbe evidentemente 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 familiare², 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

² Il diritto all'unità familiare è altresì contemplato dall'articolo 28 del T.U. 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 (art. 17 e 23).

sradicamento dal contesto culturale e ambientale determinerebbero un danno incalcolabile al suo sviluppo psicofisico, in violazione palese dell'art. 3, comma 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 del bambino, nel rispetto dell'art. 12 della CRC, nonché di 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 compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari" (art. 8 CRC);
- la "necessità di una certa continuità nell'istruzione del bambino, nonché la sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica" (art. 20 CRC);

Tuttavia, poiché le norme del Codice penale non fanno esplicito riferimento ai limiti posti dall'art. 19, co. 2 T.U. 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 Codice penale 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 T.U. 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 Codice penale.

b. La circostanza aggravante

L'art. 1, comma 1 lett. f) del decreto legge inserisce nell'art. 61 del codice penale una nuova circostanza aggravante che riguarda ogni fatto che sia commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio.

Poiché l'art. 61 c.p. non prevede alcuna eccezione riguardante i minori, tale aggravante potrebbe essere contestata anche ad 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 tra 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 Cost. 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.

Proposte

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

2. L'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 ad 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 venga effettuata un'analisi ed 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 decreto legge nei confronti di chi cede a titolo oneroso un immobile ad 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.

3. L'Articolo 6

a. Le nuove attribuzioni del sindaco

L'articolo 6 modifica il testo unico di cui al decreto legislativo 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 comma 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 articolo 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

1. L'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 Codice penale 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 Disegno di legge, condizionano l'iscrizione anagrafica.

2. L'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 c.p. "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 minorenne 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 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 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 Convenzione, 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 articoli 600, 601 e 602 del Codice penale.

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.

3. L'articolo 9

L'articolo 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 disegno di legge 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 T.U. 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 norme sul ricongiungimento) ad 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 ecc., 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 es. 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 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 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 lettera d) comma 1 art. 5 della Convenzione per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali, oltre che l'art. 37 lett. b) della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 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 T.U. e in particolare ai minori

4. L'articolo 16

L'art. 16 del disegno di legge 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 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e del diritto all'assistenza sociale, sanitaria riconosciuti dalla stessa Convenzione 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 ed incertezza, con conseguente violazione dell'art. 8 CRC che prevede il diritto del minore a preservare la propria identità.

Proposte

Eliminare la previsione di cui all'art. 16

5. L'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 ad 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 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 37 lett. B) 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) e non sarebbero adeguatamente garantiti: diritto ad assistenza giuridica e ogni altra assistenza adeguata (lett. C) 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 per i minorenni 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 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

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 summenzionate.

Proposte

Eliminare la previsione di cui all'art. 18 ddl

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 Cost., 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